

**МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:
ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ПІДХІД**

Розкрито сутність інституціонального підходу як методології, а також його можливості в дослідженні явищ і процесів, що відбуваються в системі державного управління.

Key words: institutes, formal rules, informal limitations, institutional approach, phenomenon of social (state) management.

Essence of institutional approach as methodologies, and also his possibilities is exposed in research of the phenomena and processes which take place in the state control system.

Ключові слова: інститути, формальні правила, неформальні обмеження, інституціональний підхід, феномен соціального (державного) управління.

Серед проблем, які сьогодні постають перед науковцями (дослідниками суспільних процесів), все більшої актуальності набувають питання щодо пояснення некерованих (спонтанних) соціально-економічних процесів в умовах посилення впливу техногенних факторів на навколишнє середовище. Економічні кризи та техногенні катастрофи, локальні війни і тероризм, голод і бідність на значній частині Земної кулі в ХХІ ст. – усе це стає аргументом неспроможності і неефективності здійснення управління соціально-економічними процесами лише за допомогою раціональних методів. Окрім того, усе більше науковців схиляються до думки, що такого роду явища і катаклізми є не стільки випадковими, скільки своєрідно “запрограмованими попереднім суспільним розвитком”.

Особливо це стосується перехідних (трансформаційних) періодів у будь-якому суспільстві, відмінною рисою яких є саме процеси відмирання або руйнування одних соціально-економічних відносин і зародження інших. У цьому контексті конкретні дії держави здебільшого залежать від національної специфіки та стану соціально-економічного розвитку. Саме держава відповідальна за головну передумову перехідного періоду – не допустити занепаду інститутів, забезпечити “м'яку” зміну інституціональної системи, уникнувши конфліктів між старими й новоствореними інститутами.

Так, досвід реформування постсоціалістичних економік підтверджує стратегічну важливість інституціонального аспекту трансформації, його першочерговість стосовно економічної політики. Зруйнувавши у стислі терміни старі інститути, що забезпечували певну виробничу, фінансову, соціальну стабільність у суспільстві, реформатори країн постсоціалістичного табору не змогли так само швидко створити каркас ринкової економіки, який гарантував би сталість системи на макро- та мікрорівні, тобто нові інститути, яких не існувало за добу соціалізму.

Неспрацьовування ринкових реформ на початкових етапах економічних перетворень в Україні також можна пояснити неврахуванням саме інституціональних складових економічного розвитку. Причому складність процесів ринкової трансформації української економіки пов'язана не тільки з особливостями функціонування традиційних інститутів на пострадянському просторі, а також і з процесом виникнення, динамічного розвитку нових інституціональних структур, що визначають еволюцію системи економічних відносин у сучасному суспільстві, і спрямованих на формування економіки нового типу.

Ураховуючи зазначене вище, сьогодні на перший план виходять такі параметри державної політики, як історичні традиції, менталітет, система ціннісних настанов, рівень правосвідомості – словом, усе те, що подається як інституціональні складові соціально-економічної системи.

Усе це зумовлює посилення уваги до порівняно нового напрямку управлінської теорії – інституціонального підходу, що включає концепцію інститутів та інституціональної динаміки і претендує на пояснення найзагальніших закономірностей розвитку будь-якого суспільства, оскільки саме інституційне середовище задає систему стимулів, спрямовуючи діяльність людей у певному руслі. Усвідомлення цих обставин і обумовлює дослідження теоретичних засад інституціонального підходу, на базі яких можна розробляти адекватну умовам конкретної країни ефективну державну політику.

Класичний інституціоналізм як новий підхід до аналізу економічних процесів зародився на початку ХХ ст. у США. Його основоположником вважається Т. Веблен. Послідовники інституціоналізму прагнули розширити рамки економічного аналізу, застосовуючи підходи та методи суміжних наук. Представники зазначеного підходу вважали, що поведінка “економічної людини” формується головним чином у рамках, і під впливом соціальних груп та колективів. З точки зору інституціоналістів, завдання економічної науки не тільки в тому, щоб скласти прогноз, зрозуміти систему взаємозв'язків, а й дати рекомендації, обґрунтувати “рецепти” відповідних змін у політиці, поведінці, суспільній свідомості. Серед найбільш відомих авторів доктрини інституціоналізму – Дж. Гелбрейт, Р. Коуз, Д. Норт та ін.

Економічні та соціологічні доктрини інституціоналізму та неоінституціоналізму ґрунтуються на ідейній спадщині класичного економічного лібералізму (А. Сміт і Д. Рікардо), регульованої державою ринкової

економіки (кейнсіанство), філософії позитивізму і солідарності (О. Конт, Е. Дюркгейм), теорії керуючих (бюрократичних) організаційних структур (М. Вебер), теорії прав власності (Р. Коуз, А. Алчіан), теорії суспільного вибору (К. Ерроу, Дж. Бьюкенен), нової економічної теорії (Д. Норт), теорії агентів (Дж. Стігліц), трансакційної організації (О. Уільямсон) та ін.

Методологічне поширення інституціонального підходу сьогодні є характерними для більшості галузей гуманітарних знань. Інститути, які були раніше переважно об'єктом дослідження правознавців і соціологів, стали предметом економічної науки, антропології, політології тощо.

Як напрям управлінської думки інституціоналізм виник під час розгляду еволюції суспільного устрою як процесу природного відбору соціальних інститутів (Т. Веблен та ін.). Значним внеском у розробку інституціонального підходу стали також праці вчених, що досліджують проблеми організації, оскільки значна частина соціальних інститутів являє собою інститут-організацію (І. Пригожин, І. Стенгерс, О. Богданов та ін.).

Серед сучасних доробок стосовно проблем функціонування суспільних інститутів, а також можливості використання інституціонального підходу в дослідженні феномена соціального (державного) управління можна відзначити праці таких науковців, як О. Оболенський, О. Лазор, О. Беляєв, В. Дементьєв, І. Кох, Л. Кирилов та ін.

Метою статті є розкриття сутності інституціонального підходу та його можливостей у дослідженні явищ і процесів, що відбуваються в системі державного управління.

Досягнення зазначеної мети передбачає, перш за все, з'ясування сутності поняття “інститут” та визначення місця державного управління в інституціональній системі суспільства.

У загальному сенсі під “інститутами” розуміють правила гри, створені в суспільстві людьми і призначені для організації взаємодії між ними. Додаткова увага до з'ясування сутності та визначення поняття “інститут” зумовлена в даному дослідженні тим, що саме інститути являють собою базову одиницю аналізу інституціональної теорії, а їх сукупність складає предмет цієї теорії.

Поняття “інститут” (від лат. institutum – установа, установа) запозичене з юриспруденції. Інститут – це усталена форма організації, регулювання та впорядкування суспільного життя, діяльності і поведінки людей. Вони включають також сукупність соціальних норм, зразків поведінки і діяльності, у праві – сукупність норм права, які регулюють будь-які визначені відносини [9].

Виокремлюють економічні, соціальні, політичні, культурні, виховні, владні та інші інститути. Так, усталеними і визнаними в юридичній науці вважаються інститути права, громадянства, наслідування (успадкування прав) тощо. До економічних і соціальних інститутів традиційно відносять інститути власності і контрактних відносин (включаючи трудові відносини), заробітна плата і соціальне забезпечення. Їх роль полягає у виконанні регулятивних функцій суб'єктів господарювання і трудових відносин, пов'язаних з організацією та управлінням процесами життєдіяльності, матеріального і соціального відтворення.

Інститути у своїй сукупності утворюють інституціональну структуру суспільства та економіки. Вони задають структуру спонукальних мотивів людської взаємодії в різних сферах життєдіяльності і впливають на функціонування соціально-економічних систем. Як зазначає Д. Норт, інститути створюють базові структури, за допомогою яких люди протягом всієї історії домоглися порядку і таким чином знизили ступінь своєї невпевненості. Як “правила гри” інститути виступають і своєрідними обмежувальними рамками, які впорядковують відносини між людьми [6].

Отже, сутнісними характеристиками даної категорії виступають як юридичні норми, так і порядок установа взаємозв'язку між ними. Це дозволяє упорядкувати (регламентувати) відносини між суб'єктами права з метою надання їм стійкого характеру, для чого і створюються відповідні організаційні структури і органи контролю. За визначенням А. Шастітко, “під категорією “інститут” слід розуміти низку правил, які виконують функцію обмежень поведінки та впорядковують взаємодію між людьми, а також відповідні механізми контролю за дотриманням цих правил” [10].

Так, у структурі інститутів Д. Норт виділяє три головні складові:

- формальні правила (конституції, закони, нормативно-правові акти, офіційно закріплені норми права);
- неформальні обмеження (традиції, звичаї, договори, угоди, добровільно взяті на себе норми поведінки тощо);
- механізми контролю або примусу, що забезпечують дотримання правил (суди, органи охорони правопорядку, інші силові структури) [6].

На практиці можна користуватися будь-яким із визначень, якщо чітко усвідомлювати, що механізм примусу до виконання “базового” правила в рамках інституту – це зовнішній механізм, спеціально створений людьми для цієї мети.

Таким чином, головна роль інститутів у суспільстві – зменшення невизначеності шляхом установа стійкості структури взаємодії між людьми. Інститути визначають і обмежують набір альтернатив, які є в кожній людини, вони включають усі форми обмежень, створених людьми для того, щоб надати певну структуру людським відносинам. До найважливіших функцій, які виконують соціальні інститути, як правило, відносять такі створення можливостей для задоволення потреб членів суспільства, забезпечення соціальної інтеграції, стійкості суспільного життя, соціалізацію індивідів тощо.

Інститути, як уже зазначалось, створюються людьми, люди розвивають і змінюють інститути. Інституційні зміни, у свою чергу, визначають те, як суспільства розвиваються в часі, вони є ключем до розуміння історичних змін.

Отже, під “інституціоналізацією” слід розуміти становлення нових інститутів, правове та організаційне закріплення тих чи інших суспільних відносин. А інституціональний підхід доцільно трактувати як методологію наукового пізнання та практичної діяльності, яка розглядає механізми взаємодії та зв'язки суб'єктів суспільних відносин, оцінює їх поведінку у виконанні норм (формальних і неформальних) і дає оцінку ефективності структур (інститутів).

Доцільним також, у цьому контексті, є узгодження понять “інститути” та “інституції”, що зніме питання про відмінність відповідних підходів у дослідженні суспільних процесів. Так, у певний період свого розвитку інститути відокремлюються від організацій (інституцій), оскільки останні є соціальними формами, в яких зрештою закріплюються та реалізуються ті чи інші інститути. Отже, інституції в певному сенсі є продуктом діяльності інститутів.

Таке розмежування понять дає змогу чітко розрізнити два наукові підходи під час проведення дослідження: інституціональний та інституційний. Останній визначають як загальний метод дослідження державного управління, який через зосередження на структурно-функціональних засадах побудови систем органів виконавчої влади та формально-правовій характеристиці політичної системи дає можливість дослідити взаємозалежність і взаємозв'язок між змінами інституційних структур апарату державного управління і змістом державної політики [5].

Поряд із дискусіями науковців про те, чи є інституціональне середовище чимось зовнішнім для управління або таким, що взагалі не піддається впливу з боку держави, доцільним є альтернативний підхід, при якому сам феномен управління розглядається через призму соціальних інститутів. Таким чином, інституціональний підхід як такий, що надає нові евристичні можливості, набуває актуальності як для наукового аналізу державно-управлінських відносин, так і для практичної реалізації функцій державного управління як інституціонального комплексу.

Узагальнення літературних джерел з даної проблематики дає підстави для виділення трьох основних підходів до розуміння сутності соціального управління:

- 1) як специфічного виду людської діяльності;
- 2) як специфічного виду суспільних відносин;
- 3) як інституціонального явища, що має ознаки соціального інституту.

На думку І. Коха, під управлінням як інституціональним феноменом можна розуміти сукупність людей – суб'єктів і об'єктів управління, систему конкретних норм і законів, управлінських рішень та дій. Управління – це ще й відповідна організація, що охоплює сукупність статусів і соціальних ролей, соціальних норм та санкцій, а також персонал, апарат управління й особливі технології, які опредмечують управлінські відносини. При цьому зовнішнє і внутрішнє середовище управління, організаційна культура визнаються стійкими, стабільними факторами, і прийняті рішення латентно враховують ці фактори як загально визнані. Технологія управління в цьому випадку є способом організації колективних дій [4].

Інституціональний підхід виходить з того, що феномен управління є об'єктивною структурою з установленими нормами, які не можуть бути суб'єктивно змінені і сприймаються як задана умова стабільності, зниження невизначеності вибору. Нормі надається форма закону, щоб суб'єкт управління отримав можливість використовувати владу. При цьому управлінська діяльність ґрунтується на свідомому, суб'єктивному врахуванні зв'язків та умов взаємодії всіх елементів соціальної системи, але все ж таки розглядається як спосіб подолання обмежень, що задаються інститутами.

Про формування інституціональних ознак управління наприкінці ХХ ст. пишуть багато дослідників. Загально визнано, що перша половина ХХ ст. – це період функціонального управління, друга – період інформаційного управління. На думку провідних соціологів, у ХХІ ст. інституціональне управління остаточно прийде на зміну інформаційного управління.

Отже, можна погодитись з думкою Л. Кирилова, що сам інститут управління можна представити як:

- спільне для всіх приватних інтересів обмеження, що змушує в деяких межах визнавати спільну мету та певний особистий вплив як обов'язковий стимул і одночасно як “інститут узгодження”;
- сукупність кооперативних угод, що створюють ситуації, коли на їх учасників накладаються відповідні зобов'язання, що примушує їх діяти тільки певним чином;
- контракт, завдяки якому створюється організація, здатна за формою і суттю досягти бажаного стану і забезпечити одночасно досягнення як особистого, так і колективного успіху [3].

Застосування інституціонального підходу забезпечує більш високий рівень теоретичного узагальнення феномену управління та надає можливість пояснити деякі речі краще, ніж інші парадигми. І особливо це стосується державного управління як різновиду соціального управління, характерною особливістю якого є непередбачуваність поведінки об'єкта управління та значний вплив зовнішнього середовища.

Так, державне управління можна розглядати як діяльність органів державної влади, або як можливість щодо використання державних установ для досягнення громадських цілей приватних осіб чи різних соціальних груп, або як технологію гармонізації особистих і суспільних інтересів, або як спосіб забезпечення певних гарантій за допомогою інституціоналізованого контролю над формуванням і використанням суспільних ресурсів та благ тощо” [Там же]. При такому підході, коли інститути розглядаються не як чинники, а як власне зміст державно-управлінських відносин, виникає завдання їх виявлення, а також вивчення закономірностей функціонування.

Слід також відзначити, що інституціональний підхід може бути продуктивним і задля дослідження

сучасних практик функціонування державних установ і організацій. Отже, можна припустити, що розвиток системи державного управління (як певного інституціонального утворення) відбувається в напрямку вдосконалення адміністративних, нормативно-правових, фінансово-бюджетних та ін. інститутів, що в сукупності визначають характер державноуправлінських перетворень.

Так, адміністративні інститути виступають нормативно-правовим підґрунтям організації діяльності органів державного управління різних рівнів і є однією з форм контролю над економічною активністю, що реалізується за допомогою правил (обов'язкові платежі, проходження певних бюрократичних процедур тощо). Для прикладу можна навести реєстрацію юридичних осіб і визначення їх статусу, ліцензування підприємницької діяльності, сертифікацію товарів і послуг, систему контролю над поточною діяльністю підприємств тощо. Регіональні органи влади мають право вводити власні механізми адміністративного регулювання.

Нормативно-правові інститути представлені в діяльності органів влади різних рівнів і нормативно-правовими актами, що визначають загальні напрямки політики та встановлюють правила взаємодії різних інститутів. Серед найбільш значущих нормативно-правових актів, що регулюють регіональний розвиток, слід назвати кодекси: бюджетний, цивільний, податковий тощо. Розробка нормативних актів поточного характеру в рамках зазначених документів здійснюється як законодавчими, так і виконавчими структурами. Велике значення мають також нормативи соціально-економічного розвитку, нормативи щодо фінансування об'єктів інфраструктури тощо.

Фінансово-бюджетні інститути визначають порядок утворення та використання фінансових ресурсів, призначених для соціального та економічного розвитку регіонів. Основним цільовим орієнтиром удосконалення даної системи інститутів є забезпечення реальної податково-бюджетної самостійності та формування повноцінних бюджетів розвитку, які забезпечують необхідний рівень суспільних інвестицій у підвищення якості регіонального середовища.

Досліджуючи та вдосконалюючи ці та інші інститути управління, слід усвідомити, що посилення регулятивної функції держави і пов'язаних з цим інститутів обумовлено виключно недосконалістю ринкового механізму та його нездатністю вирішувати актуальні суспільнозначущі проблеми розвитку як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні.

Окрім того, на сучасному етапі ми спостерігаємо послідовний процес становлення нового метасуб'єкта політики – інститутів громадянського суспільства, які набувають усе більшої ваги в регулюванні соціально-економічних процесів. Це такі інститути, як громадські організації, асоціації, спілки промисловців і підприємців, асоціації банкірів, торгово-промислові палати тощо. До них також належать профспілки, інститути соціального партнерства, товариства споживачів, екологічні рухи. Слід зазначити, що ці та інші інститути не є інструментами держави або ринкової економіки. Разом з тим вони є активними учасниками та суб'єктами регулювання економічних і соціальних процесів. Ця тенденція повинна обов'язково знаходити відображення під час удосконалення інституціонального комплексу державного управління (наприклад, становлення та розвиток інститутів зв'язків з громадськістю, колегіальних і дорадчих структур тощо).

Таким чином, реформи державного управління як інституціонального комплексу в цілому повинні обов'язково супроводжуватися змінами в конкретних системах його інститутів, причому саме зміни неформальних їх складових є запорукою дієвості таких реформ.

Підсумовуючи викладене вище, можна дійти висновку, що застосування нових методологічних підходів у дослідженні феномену державного управління створює можливості для усвідомлення (чи розкриття) нових, раніше прихованих його властивостей, характерних особливостей тощо, що і є подальшим кроком у науковому пізнанні. Так, інституціональний підхід передбачає існування індивідуальної для кожного суспільства (а значить, і для системи державного управління) інституціональної матриці, а саме – переплетення взаємопов'язаних формальних правил і неформальних обмежень. Така матриця є історично обумовленою і запозичення "правил гри" у країнах з різними інституціональними системами приводить до різних наслідків.

Отже, застосування інституціонального підходу під час проведення дослідження державного управління та соціально-економічних реформ дає такі можливості:

- об'єктивно оцінити ідеологію, стратегію і практику українських реформ;
- проаналізувати і визначити коло суб'єктів, які спроможні забезпечити зміцнення та розвиток української державності, громадянського суспільства та цивілізованого ринку;
- поставити питання про відповідність реформ, які запроваджуються, тим цінностям, економіко-правовим та організаційним засадам, які ми розуміємо як інституціональну базу та інфраструктуру зазначених реформ.

Слід також зазначити, що сьогодні представники різних галузей науки виявляють неабиякий інтерес до методів інституціонального аналізу (найбільш розробленими є концепції інституціональної архітектури, базисних інститутів тощо) Отже, розвиток інституціонального аналізу як методології державного управління може бути предметом подальших досліджень у цьому напрямку.

Література:

1. *Беляєв О. О.* Інституціональні складові формування ринкової економіки / *О. О. Беляєв* // Проблеми формування ринкової економіки. – К., 2002. – 376 с.

2. *Дементьев В. В.* Институты, поведение, власть / В. В. Дементьев // Постсоветский институционализм. – Донецк : Каштан, 2005. – С. 102–123.
3. *Кириллов Л. Г.* Конструируем управление / Л. Г. Кириллов, Т. Э. Емельянова. – Челябинск, 2004. – 311 с.
4. *Кох И. А.* Институциональность социального управления / И. А. Кох // Известия Уральского государственного университета. – 2005. – № 37. – С. 167–175.
5. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Атїка, 2005. – 240 с.
6. *Норт Д. С.* Институты, идеология и эффективность экономики / Д. С. Норт // От плана к рынку: будущее постсоциалистических республик ; [пер. с англ. ; под ред. Б. С. Пинскера ; сост. Л. И. Пияшева и Дж. Дорн]. – М., 1993. – 307с.
7. *Оболенський О. Ю.* Державна служба : [підручник] / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.
8. *Олейнік О. М.* Інституційна економіка / О. М. Олейнік. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 326 с.
9. Словарь иностранных слов / [отв. ред. В. В. Бурцева, Н. М. Семенова]. – 6-е изд. – М. : Рус. яз. – Медиа ; Дрофа, 2009. – 817 с.
10. *Шастітко А. Є.* Нова інституціональна економічна теорія / А. Є. Шастітко. – М. : ТЕИС, 2002. – 273 с.

Надійшла до редколегії 15.12.2010 р.