

14. Сиренко В. Ф. Интересы в системе основных институтов советского государственного управления / В. Ф. Сиренко. – К. : Наук. думка, 1982. – 214 с.

15. Слюсаренко А. Г. Історія української конституції / Упоряд. А. Слюсаренко, М. Томенко. – К. : Право, 1997. – 464 с.

16. Субтельний О. Україна. Історія / О. Субтельний // на CD-ROM «Антологія історії України».

17. Українське державотворення: невитребуваний потенціал: [словник-довідник] / За ред. О. М. Мироненка. – К. : Либідь, 1997. – 560 с.

кого напрямку в суспільних науках, що отримав назву «інституціоналізм». Він був започаткований роботами західних економістів: Т. Веблена, Д. Коммонса, У. Мітчела, Д. Нортона, Л. Гувіца, Дж. Ходжсона та ін. Пізніше інституціональний підхід у своїх дослідженнях стали застосовувати соціологи: (М. Вебер, Е. Дюркгейм, Т. Парсонс, Т. Заславська), правознавці (М. Ориу, Ж. Бурдо), політологи (М. Пріло, М. Дюверже, Дж. Марч). Зазначені науковці акцентують увагу на дослідженні процесу виникнення і трансформації соціальних інститутів, аналізі їх структури, функцій та результатів діяльності.

Згідно з переважаючим на сьогодні у науковому співтоваристві розумінням, сутність інституту зводиться до правил, які структурують і організують взаємини людей, роблять поведінку суб'єктів будь-якої взаємодії передбачуваною і контрольованою. При цьому кожний інститут можна розглядати як набір формальних (зафіксованих у юридичних нормах) та неформальних (зафіксованих у звичайному, неписаному праві – традиціях, звичаях, стереотипах мислення й ділової поведінки) правил, обмежень та механізмів їх примусового здійснення.

Інститути з'являються в суспільстві як результат інституціоналізації – «перетворення якогось політичного явища, події, руху на формалізований, упорядкований процес, організовану установу з певною структурою відносин, ієрархією влади різних рівнів та ін.» [2, с. 284]. С. Хантингтон акцентував увагу на тому, що «за посередництвом інституціоналізації організації та процедури здобувають цінність та усталеність» [7].

У вітчизняній науковій літературі склалося два підходи до проблеми інституціоналізації. Перший підхід пов'язує зміст інституціоналізації з процесом формування соціальних інститутів у результаті інтеграції нового виду соціальної практики в існуючу систему суспільних відносин. Другий підхід розглядає інституціоналізацію як універсальний спосіб упорядкування спільної діяльності людей шляхом встановлення норм і санкцій.

Безсумнівно, що на процес інституціоналізації значною мірою впливає держава. Саме вона може як сприяти створенню ефективних інститутів, так і, навпаки, генерувати інститути, що перешкоджають належному виконанню функцій держави. Неefективність інститутів зумовлюється значними витратами на здійснення дій, необхідних для зміни старих інститутів, оскільки інституційна структура будь-якої країни – це, перш за все, результат попередньої державної політики і еволюційного відбору найбільш дієвих інститутів. При цьому поширеним є явище, коли державне втручання у процеси взаємодії здійснюється через слабку ефективність правових норм, а останні не можуть ефективно функціонувати через відсутність необхідної інституційної структури.

Отже, виходячи з вищевикладеного, інституціоналізацію лобювання можна визначити як процес та результат процесу виникнення, становлення, організаційного та нормативного оформлення лобювання як соціально-політичного інституту.

Теоретико-методологічною базою дослідження проблематики інституціоналізації лобювання є концепції інституціоналізації, сформовані в межах економічної теорії та соціології. Економічний підхід представлений теоретичними розробками: Д. Нортона, В. Меркеля і А. Круассана, а соціологічний – роботами німецьких науковців П. Бергера і Т. Лукмана. Вибір для розгляду концепцій вищезазначених авторів обумовлений тим, що вони представляють дві протилежні за своєю теоретико-методологічною спрямованістю тенденції та разом з тим

УДК 328.184

Вікторія Сумська

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ЛОБЮВАННЯ

Розглянуто деякі основні економічні та соціологічні концепції інститутів та інституціоналізації для розкриття проблематики інституціоналізації лобювання, визначені етапи інституціоналізації лобювання.

Ключові слова: лобювання, інститут, інституціоналізація, інституціоналізм, інституціональний підхід.

Постановка проблеми

Державотворчі процеси в Україні суттєво змінили інституціональну структуру суспільства. Сформувалися нові стійкі соціальні практики, однією з яких є лобювання. Воно спрямоване на зниження рівня відсторонення громадян від участі у прийнятті державно-управлінських рішень та надання інституціям громадянського суспільства альтернативного способу доносити різні погляди до представників влади й забезпечувати врахування різних інтересів у процесі прийняття таких рішень. Проблематика інституціоналізації лобювання представляє особливий науковий інтерес, оскільки дозволяє розглянути лобювання як історичний феномен й інститут, що включає увесь комплекс лобістських відносин, прослідкувати особливості становлення інституту лобювання, динаміку його розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

В умовах трансформації українського суспільства, коли змінюються колишні та формуються нові соціальні структури, інституціональна проблематика дедалі частіше привертає увагу вітчизняних науковців. Теоретико-методологічні засади інституціоналізму досліджують: П. Левін, М. Овчарук, Р. Пустовійт, А. Чухно. Інституціональний підхід як методологія досліджень явищ і процесів, що відбуваються в системі державного управління, розглядається Н. Ільченко. Деякі інституціональні аспекти лобювання вивчають: О. Гроссфельд, О. Длугопольський, О. Молодцов, Р. Мацкевич та інші дослідники.

Мета

Мета статті – на підставі аналізу основних концепцій інституціоналізації, що склалися в межах соціології та економічної теорії, окреслити концептуальні засади інституціоналізації лобювання.

Сутність понять «інститут», «інституціоналізація» розкривається у працях представників широ-

Вигляд основного матеріалу

© Сумська В.В., 2011.

є авторитетними і обговорюваними. Концепції Д. Норта, В. Меркеля і А. Круассана дозволяють розглянути лобювання як неформальний, так і формальний інститут. Феноменологічна концепція П. Бергера і Т. Лукмана надає можливість представити лобювання як процес перетворення певної соціальної діяльності в організаційно і нормативно оформлений інститут. Обраний підхід створює умови для комплексного і різнобічного висвітлення концептуальних засад інституціоналізації лобювання.

Поняття «інститут» визначається Д. Нортом як «правила гри в суспільстві», «придумані людьми обмеження, які спрямовують людську взаємодію в певне річище» [6, с. 11]. Головна функція інститутів полягає у зменшенні невпевненості за допомогою структурування повсякденного життя у міжособистісних взаємодіях, зниженні трансакційних витрат шляхом встановлення стійкої (але не обов'язково ефективної) структури взаємодії між людьми; організації взаємовідносин між людьми; визначенні й обмеженні набору альтернатив, що є у кожної людини.

У складі інститутів Д. Норт виділяє: 1) неформальні обмеження, що формуються стихійно у процесі багаторазової взаємодії між агентами (традиції, звичаї, неписані кодекси честі, професійної етики та ін.); 2) формальні правила – письмово закріплені неформальні правила (конституції, закони, адміністративні акти тощо); 3) механізми примусу, що забезпечують дотримання правил (суди, поліція і т. д.). Система писаних правил виникає всередині неформальних як результат угоди сторін (контракт) або фіксації загальноприйнятого (закони). У результаті «офіційні правила можуть доповнювати неофіційні і підвищити їхню ефективність. Можуть знизити витрати на інформацію, відстежування та виконання угод і таким чином перетворити неофіційні обмеження на засіб вирішення проблем складного обміну» [6, с. 63]. Сукупність формальних і неформальних правил та механізмів їх реалізації утворює інституційні засади управління суспільним розвитком. Інститути можуть змінюватися еволюційно (шляхом легалізації уже існуючих неформальних практик) чи революційно (шляхом впровадження у суспільну практику нових правил гри).

Науковці В. Меркель і А. Круассан розвинули та поглибили ідеї Д. Норта щодо формальних і неформальних інститутів, перемістивши їх у площину політичних процесів, та дослідили їх становлення і функціонування у так званих дефектних демократіях. Формальні інститути містять у собі правові норми, що мають універсальний і загальнообов'язковий характер, а їхнє дотримання гарантується державою за допомогою засобів переконання і примусу до виконання. Неформальні інститути є продуктом самоорганізації громадянського суспільства і мають лише партикулярне значення. Спільність неформальних кодексів і формальних правил гри утворює рамки політичної взаємодії. Ключове розходження між «дефектними» і «функціонуючими» демократіями пов'язане не з наявністю або відсутністю формальних і неформальних інститутів, а з тим, яким чином неформальні правила вписуються у комплекс формальних інститутів.

У ліберальних конституційно-правових демократіях обидві форми інститутів доповнюють одна одну – формальні інститути спираються на додаткову підтримку інститутів неформальних. Це додає формальним демократичним інститутам гнучкості, що дозволяє їм пристосовуватися до вимог суспільства і політичного процесу.

У «дефектних демократіях» підвищується конфліктний потенціал між старими (що передаються із поко-

ління в покоління) і новими інститутами. «Як наслідок подібної проблеми інституціональної адаптації підвищуються витрати на встановлення інститутів ліберально-демократичної правової держави». Такі інститути частково руйнуються відразу ж після їхнього уведення. Інституціональні реформи не спрацьовують, оскільки політичні актори «не приймають їх як реформи правил, а обирають альтернативні типи координації взаємодії між державними і недержавними партнерами (у т.ч. між собою)» [5].

Таким чином, політичні й економічні актори в нових демократіях замість дотримання формальних правил, нерідко віддають перевагу відомим неформальним нормам і практикам, що суперечать принципам демократичної правової держави.

Керуючись концепціями Д. Норта, В. Меркеля і А. Круассана, можна стверджувати, що генезис лобювання як суспільно-політичного інституту відбувається у два етапи. Спочатку лобювання виникає й існує як нелегітимне явище, але реально існуюча практика. На другому етапі відбувається легітимація лобювання і його поступальний розвиток як однієї з форм впливу на прийняття державно-управлінських рішень. У першому випадку мова йде про лобювання як про неформальний інститут, а у другому – як про формальний.

У США, Канаді, Грузії, Польщі, Франції, Німеччині, Великій Британії, Литві, Угорщині, а також на рівні інституцій Європейського союзу лобювання повністю інституціоналізоване. У цих державах лобювання еволюціонувало від особливої неформальної соціальної практики до формально-правового закріплення такої практики у нормативно-правових документах. У країнах так званої дефектної демократії (наприклад, в Україні, Російській Федерації, Казахстані) лобювання функціонує як неформальний інститут. Проблема полягає у тому, що лобювання, яке фактично існує у цих країнах, визнається і владою, і громадськістю, але досі не унормоване на законодавчому рівні.

Якщо звернутися до концепції В. Меркеля і А. Круассана, причини такої ситуації криються «у поєднанні двох факторів, що сягають своїм корінням у додемократичне минуле: авторитарному спадку неформальних практик і акумуляції економічних і політичних проблем поставторитарної системи, перенесені з авторитарної фази» [5, с. 20]. Автори концепції проаналізували політичні режими країн Східної Європи, Східної Азії та Латинської Америки і зробили висновок про те, що «чим слабше партійна система і чим менше розвинена система організованих зацікавлених груп, тим вірогідніше (за інших рівних умов) домінування виконавчої влади і неформальне регулювання політичних процесів» [5, с. 11]. Таким чином, розвиток і зміцнення системи представництва інтересів і надання формалізованої форми лобюванню сприяє зміцненню формальних інститутів і стабільності політичної системи в цілому.

Розробники феноменологічної концепції інституціоналізації Т. Лукман і П. Бергер поняття «інститут» та «інституціоналізація» пов'язують з аналізом суспільства як об'єктивної реальності, що конструюється індивідами в процесі взаємодії і закріплюється соціально у вигляді інститутів. Виникають інститути в процесі інституціоналізації, під якою Т. Лукман і П. Бергер розуміють динамічний процес виникнення, встановлення та передачі соціального порядку. Інституціоналізації передуює «хабітуалізація», тобто «озвичаєння» знання (від англ. *habitual* – звичний), перетворення його на повсякденність. Власне, інституціоналізація відбувається за такою

схемою: «взаємна типізація узвичаєних дій діячами різного роду» [1, с. 92], що супроводжується виникненням первинного соціального контролю» – «об'єктивація» у мові (процес, що передбачає перетворення інституту в об'єктивну соціальну реальність) – легітимація інституту (когнітивна та нормативна інтерпретація інституційного порядку, заучуваного в процесі соціалізації) [1, с. 103–104]. На етапі легітимації відбувається остаточне встановлення соціального контролю за дотриманням інституційного порядку та розподіл інституційних ролей.

Отже, представлена феноменологічна концепція дає уявлення про інституціоналізацію як про динамічний трьохстадійний процес, а також роз'яснює процесуальні складові інституціоналізації та механізми інтеграції інститутів, серед яких головне місце посідає легітимація, що піддається фіксації.

Ідеї Т. Лукмана і П. Бергера дозволяють розглядати інституціоналізацію лобіювання як єдиний безперервний мінливий процес його виникнення, визнання, формування, становлення і розвитку; виділити низку якісно різних етапів в еволюції лобіювання з різними політико-правовими і соціально-економічними параметрами; виявити чинники становлення сучасного лобіювання як соціально-політичного інституту.

Серед вітчизняних науковців спробу представити процес виникнення і розвитку лобіювання в історичній ретроспективі зробив Р. Мацкевич, який виділив такі етапи формування атрибутки лобіювання: 1) релігійний (друга половина XVI ст.), пов'язаний з впливом релігійних організацій на прийняття державними установами визначних суспільно-економічних та політичних рішень; 2) світський (перша половина XVII ст.), пов'язаний з процесом обговорення та прийняття необхідних різнопланових рішень під час світських зустрічей; 3) парламентський лобізм (середина XVII ст.), пов'язаний із активною діяльністю та політичним піднесенням британського парламенту; 4) дискусійний (перша половина XIX ст.), пов'язаний із початком гострих політичних дебатів у конгресі США; 5) груповий (середина XIX ст.), пов'язаний із становленням та розвитком групових політичних інтересів у конгресі США; 6) політико-юридичний (друга половина XIX – початок XX ст.), пов'язаний із негативним змістом і кваліфікацією лобізму як хабарницької діяльності [4, с. 71–76].

У свою чергу, російський дослідник В. Зверев виділяє чотири етапи інституціоналізації лобіювання: I етап – «зародження» (XV–XVI ст.), пов'язаний із зародженням громадянського суспільства та оформленням у його структурі самостійних груп інтересів; II етап – «дорівняння» (XVII–XVIII ст.), пов'язаний з періодом релігійного розкріпачення у Європі, боротьбою за набуття особистістю всієї повноти громадянських прав і свобод; III етап – «розвитку» (XVIII–XIX ст.), пов'язаний з виникненням політичних і громадських асоціацій, політичних партій, парламентаризму, органів державної влади, що взаємодіють з подібними громадськими організаціями на підставі певних правових актів; IV етап – «функціонування» (XX ст. – дотепер), пов'язаний із сучасним періодом розвитку громадянського суспільства, правовою регламентацією лобіювання [3, с. 16–18].

Варто (слід) зауважити (зазначити) (з нашого погляду), отже, вбачається, що Р. Мацкевич і С. Зверев представили інституціоналізацію лобіювання як певний історичний рух – тривалий, розтягнутий у часі та просторі процес, що складається із сукупності історичних етапів, які змінюють один одного. Хронологічні рамки цих етапів значною мірою носять умовний характер. Між тим критеріями дис-

кретизації слугували різкі, переломні моменти у розвитку інституту лобіювання, які були викликані сукупністю загальнодержавних внутрішніх та зовнішніх, політичних, економічних, соціальних, культурних та інших тенденцій і процесів, які детермінували можливість виникнення, визнання та розвитку лобіювання. При визначенні етапів інституціоналізації лобіювання вищезазначені дослідники спиралися передусім на теорію груп інтересів або зацікавлених груп в контексті історичного становлення громадянського суспільства в Європі та Сполучених Штатах Америки. Такий підхід є досить правомірним, оскільки дає можливість зрозуміти «корені» феномену лобіювання, прослідкувати його еволюцію, продемонструвати сутнісний взаємозв'язок лобіювання і зацікавлених груп. Водночас представлені варіанти етапів інституціоналізації лобіювання не можна вважати універсальними, оскільки дослідження побудовані на досвіді країн, що є «піонерами» у цій сфері. Зародження і становлення лобіювання в інших країнах відбувалося в інші історичні періоди під впливом інших політико-правових, соціально-економічних та національно-культурних факторів.

З огляду на вищезазначене, спробуємо представити інституціоналізацію лобіювання у вигляді універсального процесу виникнення певної соціальної практики та її перетворення на формальний інститут, що проходить послідовно шість стадій. При цьому стадії не охоплюють жодних часових меж і не мають жодного географічного чи національного характеру.

Перша стадія характеризується виникненням певної соціальної потреби і формуванням загальних цілей. Соціальною потребою можна вважати потребу зацікавлених груп відстоювати і просувати (лобіювати) свої інтереси, що викликала до життя появу нового типу соціальної діяльності – лобістської.

Протікання другої стадії супроводжується формуванням відповідних соціальних умов і можливостей, що відповідають соціалізації та рівню громадянськості індивіда і забезпечують задоволення потреби, що виникла. На цій стадії взаємодія між суб'єктами лобістських відносин має стихійний характер та здійснюється методом проб і помилок. У ході такої взаємодії відбувається відбір найефективніших форм і методів діяльності.

На третій стадії відбувається формування та розвиток необхідних організаційних структур, а також пов'язаних з ними ціннісних стандартів, соціальних норм, правил, регуляторів поведінки, що спрямовані на уніфікацію і стандартизацію діяльності всіх членів соціальної практики, з'являються певні процедури, пов'язані з соціальними нормами і правилами.

Четверта стадія характеризується законодавчим закріпленням норм і цінностей, що були сформовані на попередній стадії, інтерналізацією через практику суб'єктами взаємодії сформованих і закріплених норм і цінностей.

На п'ятій стадії відбувається встановлення системи санкцій для підтримки норм і правил, диференційованість їх застосування в конкретних випадках. На цій стадії вирішується проблема соціального управління і соціального контролю як одного з елементів управління.

Завершується інституціоналізація комплексною інтеграцією нового виду соціальної діяльності в структуру суспільних відносин. Завдяки цьому остаточно формується певний набір формальних і неформальних санкцій, за допомогою яких здійснюється соціальний контроль за відповідними типами поведінки.

Спираючись на концепції інституціоналізації Д. Нор-та, В. Меркеля і А. Круассана, можна констатувати, що

ВПЛИВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ ТА ОСВІТНЬОЇ ПРАКТИКИ НА РЕФОРМУВАННЯ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

У статті проаналізовано можливість врахування історичного досвіду, а також вплив європейського державного управління, європейської освітньої практики в умовах реформування системи середньої освіти України з часів Київської Русі по теперішній час. Визначено, що сьогодні в умовах глобалізації, посилення цілісності й взаємозалежності світу все більш зрозумілим стає, що прогрес будь-якої країни залежить не тільки від її внутрішніх прагнень і спроб, а й від того, наскільки ця країна відкрита для світу, для співпраці з іншими народами, наскільки успішно вона вивчає і адаптує до своїх умов їхній досвід.

Ключові слова: державне управління реформуванням середньої освіти, історичний досвід, європейська освітня практика.

На сучасному етапі інтеграції України до Європейського союзу реальним стає рух нашої держави до стандартів діючої демократії й цивілізованого, соціально орієнтованого господарства. В таких умовах чіткі обриси набуває спрямування української освіти на досягнення нею сучасного світового рівня, оновлення її змісту, форм і методів навчання, організаційних засад побудови та діяльності, примноження інтелектуального потенціалу України, збільшення внеску в розвиток економіки, науки, освіти, культури країни й добробуту народу. Актуальність дослідження проблеми реформування середньої освіти в Україні зумовлена необхідністю пошуків, розробки й впровадження ефективної системи державного управління, яка забезпечить освітню галузь оптимальними умовами функціонування, створить системний механізм її саморегуляції на загальнонаціональному, регіональному, місцевому рівнях, у навчально-виховних закладах і наукових установах. При розробці та впровадженні стратегії подальшої розбудови системи державного управління освітою надзвичайно важливим є врахування історичного досвіду державного управління освітою, аналіз впливу європейської освітньої практики на реформування середньої освіти України. Адже перенесення закордонних моделей державного управління освітою не дасть позитивних наслідків, якщо не враховуватимуться тенденції, закономірності, принципи вітчизняного досвіду управління освітою.

Потреба в комплексному дослідженні історичного досвіду реформуванням середньої освіти України дає можливість відтворити цілісну картину історії розвитку системи державного управління середньою освітою.

Аналіз сучасних наукових розробок вітчизняних авторів свідчить, що до окремих теоретичних і практичних аспектів державного управління освітою звертаються: Ю. Алексєєв, С. Ананьїн, О. Бойко, М. Дарманський, М. Кузьменко, В. І. Луговий, Л. Прокопенко, С. Рождественський та ін.

Невирішені частини загальної проблеми. Аналіз наукових досліджень свідчить про наявність значної

лобіювання стає повноцінним формальним інститутом тільки після його законодавчого унормування, встановлення і закріплення правил, принципів, на підставі яких він повинен функціонувати. Такі норми мають універсальний характер і обов'язкові до виконання усіма учасниками лобістських правовідносин. За невиконання або неналежне виконання правових норм встановлюється система санкцій. До цього часу лобіювання може існувати тільки як неформальна соціальної практика, що здійснюється стихійно поза межами правового поля. Отже, основним критерієм, за яким формальний інститут лобіювання відрізняється від неформального, є принцип легальності.

Таким чином, лобіювання як суспільно-політичний інститут проходить шлях від появи і розвитку неформальних правил ведення лобістської діяльності до оформлення усталених норм у формі нормативно-правових актів та формування механізму забезпечення дотримання закріплених норм. Узгодженість вищерозглянутих етапів інституціоналізації виступає передумовою прогресивного і демократичного розвитку політичної системи. При цьому інституціоналізація лобіювання є динамічним процесом, що постійно розвивається і набуває нових якостей під впливом тих чи інших соціальних, економічних, політичних факторів та має свою національну специфіку. На нашу думку, перспективний напрям подальших наукових пошуків пов'язаний з дослідженням проблематики інституціоналізації лобіювання в Україні.

Література.

- Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. – М. : «Медиум», 1995. – 303 с.
- Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакулєнко, А. М. Михненко та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Троциньського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
- Зверев Евгений Владимирович. Проблема институционализации лоббизма в России: автореферат дис. ... кандидата политических наук: 23.00.02 / Ур. гос. ун-т им. А. М. Горького. – Екатеринбург, 2005. – 27 с.
- Мацкевич Р. М. Особливості процесу формування інституту лобізму / Р. М. Мацкевич // Актуальні проблеми політики: Збірник наукових праць / Керівник авт. кол. С. В. Ківалов; відп. за вип. Л. І. Кормич. – Одеса: «Фенікс», 2009. – Вип. 37. – 476 с.
- Меркель В., Круассан А. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях // Политические исследования. – 2002. – № 2. – С. 20–31.
- Норт Даглас. Институції, інституційна зміна та функціонування економіки / Даглас Норт ; [Іван Дзюб (пер.)]. – К. : Основи, 2000. – 198 с.
- Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах / С. Хантингтон. – М. : Прогресс-Традиция, 2004. – 480 с.