

*Т. В. Кондратюк,
к. держ. упр., заступник Міністра у справах сім'ї,
молоді та спорту*

СУЧАСНИЙ РОЗВИТОК ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ПІДХОДУ В НАУЦІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Обґрунтовано предмет науки державного управління, який включає чотири компоненти. Проаналізовано теоретико-методологічні напрацювання, перспективи подальшого застосування у галузі науки з державного управління інституціонального підходу та розглянуто основні його різновиди.

It is led to article of science of state administration, which includes four components. The institutional approach results in the fields of the academic branch of science from state administration, research methods and perspectives of its further implementation are analyzed and basic his varieties are considered.

Ключові слова: державне управління, інституціональний підхід, сфера, методологія, функціонування.

ВСТУП

Систематизувавши останні теоретико-методологічні напрацювання в галузі наук з державного управління, ми для своєї дослідної роботи обрали базовий підхід до визначення предмета цієї галузі, сформульований представниками напряму, лідерами якого є австралійський вчений Е. У. Расселл (Russell) та американські вчені Д. Розенблюм (Rosenbloom) і Дж. Шафрітц (Shafritz). Він відображений у чотири томній "Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування" (1998) [8, с. 111]. Згідно з цим підходом, державно-управлінська діяльність (англ. public affairs) поєднує дві сторони: державну політику (англ. public policy), чийм покликанням є формулювання, опрацювання та прийняття рішень, і державне адміністрування (англ. public administration), що відповідає за впровадження політики, реалізацію рішень. До розгляду в межах галузі наук з державного управління повинні залучатися не лише власне державно-управлінські дисципліни (державна політика, державне адміністрування, державний менеджмент, державні фінанси, бюджети та оподаткування, порівняльне державне управління, управління персоналом у державному секторі), а й відповідна проблематика дисциплін, що знаходяться на її перетині з іншими науковими галузями (економічна теорія, менеджмент, міжнародна економіка, організаційна та прикладна психологія, політологія,

публічне право, соціологія, теорія організації та організаційна поведінка, трудові відносини, управління некомерційною діяльністю і т. п.).

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Найскладніше питання щодо державного регулювання галузі науки проаналізовано у працях Г. Атаманчука, З. Варналія, М. Долишнього, А. Зайцевої, В. Козбаненка, В. Мамонової, П. Надолішнього, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Симоненка, Д. Стеценка, В.Цветкова та інших.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— обґрунтувати предмет науки державного управління, який включає чотири компоненти;

— проаналізувати теоретико-методологічні напрацювання, перспективи подальшого застосування у галузі науки з державного управління інституціонального підходу та розглянути основні його різновиди.

РЕЗУЛЬТАТИ

На нашу думку, предмет науки державного управління (англ. government) у цілому включає чотири компоненти, а саме: 1) функціонування державних інститутів; 2) діяльність організацій державного сектора; 3) державну управлінську політику; 4) державне адміністрування. Предметні сфери цих підгалузей перетинаються, вони тісно переплетені між собою.

Однак вихідним пунктом, царинною, в якій закладаються підвалини будови наукової галузі, є функціонування державних інститутів. З цієї точки зору показово, що, наприклад, відомий канадський вчений Р. Ландес (Landes) коротко визначив державне управління як інституційну організацію політичної влади в межах певної території. А в іншому авторитетному джерелі державне управління характеризується як інституціалізований процес, за допомогою якого реалізуються внутрішні та зовнішні аспекти державного суверенітету [10, с. 69].

За предмет власного дослідження ми обрали механізми державного управління сферою сімейних, або родинних, відносин. Державно-управлінська діяльність у цій царині має переважно регулятивний характер, на відміну від тих галузей, де переважає застосування прямого адміністративного впливу. Відповідно підвищується роль державної політики порівняно з другою складовою державно-управлінської діяльності — державним адмініструванням.

У своїй попередній роботі ми дійшли висновку, що сфера сімейних (родинних) відносин як об'єкт державного управління повинна досліджуватися, насамперед, за допомогою теоретико-методологічних засобів і підходів, що розробляються соціологічною наукою. Серед них чільне місце займає інституціоналізм — так званий класичний і "новий".

Ядро сфери родинних відносин складають соціальні інститути шлюбу та сім'ї. Ключова суспільна функція шлюбу полягає в узаконюванні батьківства. Комплекс основних функцій сім'ї охоплює дітонародження, піклування про дітей, їхню соціалізацію, забезпечення психологічного комфорту для членів родини та умов для статевих відносин подружжя.

Важливим компонентом сфери сімейних відносин будь-якого суспільства є система споріднення — культурна ідеологія, що окреслює та організовує ролі у соціальних відносинах стосовно дітонародження, піклування про молоді і зв'язків між поколіннями. Для постійного відтворення цієї сфери велике значення має відпрацьованість такої моделі соціальної поведінки, як шлюбне залицяння.

Представники соціологічного "нового інституціоналізму", що сформувався як напрям наприкінці минулого — на початку нинішнього століття, досліджують інститути сфери сімейних (родинних) відносин, у першу чергу, як мережі взаємопов'язаних правил і норм, котрі керують соціальними відносинами й містять у собі формальні та неформальні обмеження, що створюють систему варіантів вибору для соціальних акторів [1, с. 23].

Продовжуючи цю дослідну лінію, треба звернутися до теоретико-методологічних напрацювань інституціонального підходу в науці державної політики та адміністрування. Саме їх розгляду і систематизації буде присвячено подальшу частину цієї статті.

Оразу хочемо підкреслити, що центральне місце дослідження відповідних інституцій у галузі наук із державного управління було визначено передусім завдяки впливові з боку спорідненої галузі політичних наук. Воліємо говорити саме про спорідненість, а не про суміжність цих двох галузей з наступних міркувань. Дана галузь наук з державного управління з самого початку свого існування спирається на міждисциплінарний підхід, більше того — являє собою типове міжгалузеве утворення, що, виокремившись, набуває на додаток власної змісту, самостійної якісної визначеності. Але, попри це, її прикметною рисою залишається включеність, залученість до внутрігалузевого дискурсу низки дисциплін інших галузей. Вони не просто межують або перетинаються з нею, а прямо до неї входять. Галузева специфіка виявляється лише в акцентуванні певних аспектів.

Що стосується наук з державного управління, то в частині інституціонального теоретико-методологічного підходу їхньою особливістю порівняно з політичними науками є наголос на дослідженні такої підгрупи політичних інститутів, як інститути державні (включаючи місцеве самоврядування). Однак і для цієї наукової галузі вірним і важливим є підкреслювання тієї обставини, що, коли політична наука (і наука державного управління) утвердилась як самостійна галузь, її предметом виступало майже виключно вивчення відповідних формально-правових інституціональних аспектів [6, с. 13]. Проте пізніше поняття інститутів втратило ключові позиції у галузевій теорії та методології [11, с. 735].

Повернення інститутами центрального положення було зумовлено тим явищем у розвитку суспільних наук, яке класик державно-управлінської думки минулого століття Р. Даль (Dahl) влучно назвав "поведінською революцією" [4, с. 460]. Її витоки знаходять в емпіричних спостереженнях організаційної та індустріальної соціології і психології 1930-х років, під час яких було виявлено розбіжності між нормами, встановлюваними в організаціях, і реальною поведінкою співробітників. У результаті осмислення цих фактів надбанням соціальної теорії стала констатація того, що люди часто діють не у відповідності до правил, а неформальні угруповання в організаціях нерідко стають впливовішими за формальні організаційні структури. Інформацію, що стосується суспільства в цілому, було накопичено завдяки "винайденню" в середині століття технології масових опитувань, вивчення громадської думки. З'ясувалося, наскільки далекими є пересічні громадяни від приписуваної їм тодішньою наукою нормативної ролі щодо раціонального осмислення навколишнього політичного середовища та дій у ньому на підставах раціональності. У теорії та методології утвердилося розуміння того, що функціонування конституційних інститутів

відбувається на певній відстані від "когнітивних меж свідомості громадян", тобто останні далеко не все в цій царині спроможні та намагаються зрозуміти.

Загалом, наука державної політики та адміністрування протягом цього періоду багато що запозичила з економіки, соціології, антропології, соціальної та (пізніше) когнітивної психології, що й призвело до згаданої "поведінської революції". Проблема інститутів поступово повернулася до теоретизування та методологічних пошуків. Так би мовити, першою ластівкою у роботі з узагальнення процесу інституціональної переорієнтації стала цитована вище стаття, яку 1984 року опублікували американський вчений Дж. Марч (March), що зараз працює у Стенфордському університеті, і норвезький вчений Й. Ольсен (Olsen), який нині є професором Центру європейських студій університету Осло. Ці автори продовжують очолювати неoinституціональний напрям у науці політики та державного адміністрування, на користь чого свідчать їхні останні, вельми впливові публікації [12, с. 13]; надалі будемо великою мірою спиратися саме на них.

У середині поточного десятиліття координацію роботи великого міжнародного колективу, сформованого Оксфордським університетом (Сполучене Королівство), було присвячено дослідженню усього кола питань, що стосуються державних і політичних інститутів, її здійснювали австралійський вчений Р. Родс (Rhodes) та американські вчені С. Байндер (Binder) і Б. Рокман (Rockman) [13, с. 261]. Ці автори підкреслюють, що, незважаючи на нечуване зростання кількості інституціональних досліджень протягом останніх десятиріч, ми не маємо єдиного визначення категорії "інститут", стосовно якого у науковому співтоваристві існувала б спільна згода. Насправді розбіжності у трактуванні інститутів не лише не зменшуються, а й, навпаки, урізноманітнюються. Таке концептуальне розмаїття, у свою чергу, виступає не причиною, а наслідком: воно відбиває наявну суттєву незгоду щодо того, навіщо та як вивчати інститути, якою мірою інститути впливають на державно-політичні і інші суспільні процеси, ба навіть щодо загального бачення інститутів як переважно ендогенних (незалежних чи автономних) або переважно екзогенних (уплетених до традицій, культури, норм тощо) утворень. Скажімо, державно-політичні інститути можна розглядати як "укорінені" в історії та політичній думці й такі, що відображають сукупність суспільних традицій і соціальних практик (писаних або неписаних), звичаїв і норм, і відповідно — радше як виниклі у процесі еволюції, ніж створені свідомо. Але інститути також можна розглядати як "побудовані" людьми, як сукупність правил, що визначають сприятливі можливості та спонукальні мотиви для соціальної поведінки, структуруючи відносно сприятливе чи несприятливе середовище для здійснен-

ня змін, себто як штучні механізми, що ці зміни просувають або ж перешкоджають їм [3, с. 10].

Дж. Марч і Й. Ольсен у працях двох останніх десятиліть сформулювали таке розгорнуте поняття інституту [12, с. 14]. Ці впливові автори зазначають, що до опрацювання кінцевого варіанту визначення продуктивно долучився відомий австралійський вчений Р. Гудін (Goodin), яким надавалися конструктивні коментарі до проміжних версій. На думку Дж. Марча та Й. Ольсена, інститут являє собою відносно стійкий у часі комплекс (набір) правил і організованих практик, укоріненіх у структурах значень і ресурсів, який залишається відносно незмінним у плінні індивідуальних суб'єктів і відносно гнучким (еластичним) стосовно специфічних переваг та очікувань цих суб'єктів і зміни зовнішніх обставин. Існують правила та практики, що констатують певний інститут, вимагаючи відповідної поведінки конкретних акторів (дійових осіб) у конкретних ситуаціях. Також існують структури значень, укорінені в інституційних ідентичностях і предметно-речовому оснащенні: спільні цілі та уявлення про корисне й шкідливе, що спрямовують діяльність, надають їй сенсу і з'ясовують, обгрунтовують і легітимізують кодекси поведінки. Нарешті, існує ресурсна інституційна структура, що створює базу діяльності. Інститути у різний спосіб уповноважують та обмежують акторів і роблять їх більш або менш спроможними діяти згідно з приписами щодо відповідності. Інститути також підсилюються за рахунок "третіх сторін" у частині виконання правил і застосування санкцій до порушників.

Хоч поняття інституту широко використовується багатьма науками, проте згаданий вище Р. Гудін слушно підкреслював, що між галузями знання, дисциплінами у межах певної галузі й навіть усередині окремих дисциплін (в офіційній вітчизняній класифікації — наукових спеціальностей) існують серйозні відмінності з питання стосовно того, які саме комплекси правил і відносин витлумачувати як "інститути" [7, с. 20]. Однак вважаємо, що все ж існує достатній ступінь згоди стосовно того, якими саме засобами, методами, інструментами, специфікою їх поєднання та використання повинно відрізнятися інституціональне теоретизування, взагалі дослідження, здійснювані в межах інституціонального підходу, від наукових пошуків іншого спрямування. Надалі ми будемо орієнтувати свої подальші розвідки, у відповідності до розв'язуваних наукових задач роблячи наголос або на інституційних, або на інших, неінституціалізованих вимірах явищ і процесів.

Принагідно хочемо висловити свою думку із важливого загальнотеоретичного питання. У західній соціальній теорії найпоширенішим є підхід, що його у концентрованому вигляді подає, наприклад, відомий фахівець Дж. Масіоніс (Macdonis): "Усі суспіль-

ства складаються з соціальних інститутів — великих сфер соціального життя, або соціальних підсистем, організованих для задоволення потреб людей" [2, с. 503]. Вважаємо, що не можна отожднювати "великі сфери соціального життя" з соціальними інститутами, бо кожна з них охоплює й незліченну кількість неінституціалізованих, позаінституціальних явищ і процесів. Соціальні інститути є лише, так би мовити, стрижневою основою відповідних сфер соціального життя. Під інститутами слід розуміти тільки інституційно організовану частину явищ і процесів певної суспільної царини (тобто, нагадаємо, за Дж. Марчем та Й. Ольсеном, "комплекс (набір) правил і організованих практик, укорінених у структурах значень і ресурсів, який залишається відносно незмінним у плінні індивідуальних суб'єктів"). Саме з такого їх глумачення ми й виходимо у своїй дослідній роботі.

Використовуючи ще одну метафору, зазначимо: у сучасній соціальній теорії загальноновизнаним є той факт, що інститут державного управління (або, як інколи його іменують, насамперед у перекладних джерелах, "уряд" [2, с. 402]) являє собою "стовбур" політичної сфери життя будь-якого суспільства. Державу саме як інститут характеризує у своїй установчій праці англійський вчений Б. Джессоп (Jessor) [9, с. 121]. Однак цей аналіз потребує спеціальної уваги. Найближчим часом звернемося до нього в окремії, присвяченій відповідним питанням праці.

У науці державного управління розмежовуються "старий" та сучасний інституціональні підходи [16, с. 90]. Перший загалом оцінюється як "донауковий". Що стосується сучасного, власне наукового інституціонального підходу до проблем державної політики та адміністрування, то виокремлюють кілька його версій. Так званий історичний інституціоналізм як самостійний напрям на початку 80-х років минулого століття. Що стосується соціологічного інституціоналізму в науці державного управління, то його виникнення пов'язується з працями американського вченого Ф. Селзніка (Selznick), які з'являлися починаючи з другої половини 1940-х років [14, с. 27]. Однак справді широко розгортаються дослідження державно-управлінських проблем у межах цього напрямку також із 80-х років минулого століття. Хочемо передусім згадати внесок американських вчених П. Дімаджіо (DiMaggio) та У. Пауелла (Powell) [5, с. 151]. У межах так званої нормативної теорії найвищими, найяскравішими досягненнями були праці Дж. Марча та Й. Ольсена, про яких мова йшла вище.

Нарешті, окремої згадки заслуговує теорія інститутів як спільно збудованих місцевих порядків. Її розвиток, на відміну від трьох раніше згаданих версій інституціонального підходу в науці державного управління, пов'язується насамперед із внеском не американських, а європейських вчених. Останні наголошують на тому,

що, так би мовити, під подібною повертненою організації однієї й тієї самої категорії можуть дуже сильно різнитися з точки зору реального способу їхнього функціонування. Складаються "місцеві порядки", які утворюють просторове різноманіття. Наприклад, було доведено, що державні установи Франції не є подібними між собою. Існує щонайменше чотири різних типи функціонування тамтешніх державних агентств: "внутрішньо орієнтовані бюрократичні структури", "чутливі до зовнішнього середовища установи", "керовані ззовні організації" та "міжорганізаційні системи" [15, с. 425].

ВИСНОВКИ

На основі вищевикладеного можна зробити наступні головні висновки. До предмета науки державного управління (англ. *government*) слід включати чотири компоненти: 1) функціонування державних інститутів; 2) діяльність організацій державного сектора; 3) державну управлінську політику; 4) державне адміністрування. Ця наукова галузь за самою своєю сутністю зорієнтована на міждисциплінарність, навіть більше того — являє собою типове міжгалузеве утворення, що, виокремившись, набуває на додаток власного змісту, самостійної якісної визначеності.

Для розв'язання базових теоретико-методологічних проблем науки державного управління вельми корисним є застосування інституціонального підходу. Є сенс спиратися на розгорнуту дефініцію Дж. Марча та Й. Ольсена, згідно з якою інститут являє собою відносно стійкий у часі комплекс (набір) правил і організованих практик, укорінених у структурах значень і ресурсів, що залишається відносно незмінним у плінні індивідуальних суб'єктів і відносно гнучким (еластичним) стосовно специфічних переваг та очікувань цих суб'єктів, зміни зовнішніх обставин.

На нашу думку, у світовій науці існує достатній ступінь згоди стосовно специфіки та меж використання інституціонального підходу. Вважаємо потрібним підкреслити, що не можна отожднювати поняття сфери соціального життя із поняттям соціальних інститутів: кожна з цих сфер охоплює велику кількість неінституціалізованих явищ і процесів. У той же час їхня інституційно організована частина являє собою, поза сумнівами, стрижневу основу відповідної царини суспільного життя.

Головними версіями інституціонального підходу в науці державного управління є: історичний інституціоналізм; соціологічний інституціоналізм; нормативна теорія; теорія інститутів як спільно збудованих місцевих порядків.

Література:

1. Кондратюк Т. В. Загальносоціологічні підвалини дослідження сфери сімейних відносин як об'єкта державного управління // Статистика України. — 2009. — № 3. — С. 124—128.
2. Масионис Дж. Соціологія: пер. с англ. — 9-е изд. — СПб.: Питер, 2004.

— 752 с.

3. Binder S. A., Rhodes R. A. W., Rockman B. A. Preface // The Oxford handbook of political institutions / Edited by R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman. — New York: Oxford University, 2008. — P. 12—17.

4. Dahl R. A. The behavioral approach in political science: epitaph for a monument to a successful protest // American Political Science Review. — 1961. — Vol. 55. — P. 763—772.

5. DiMaggio P. J., Powell W. W. The iron-cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields // American Sociological Review. — 1983. — Vol. 38. — P. 147—160.

6. Eckstein H. A perspective on comparative politics: past and present // Comparative politics: A reader / Edited by H. Eckstein and D. E. Apter. — Glencoe (Ill.): Free Press, 1963. — P. 3—32.

7. Goodin R. E. Institutions and their design // The theory of institutional design / Edited by R. E. Goodin. — Cambridge: Cambridge University, 1996. — P. 1—53.

8. International encyclopedia of public policy and administration / Editor in chief J. M. Shafritz. — Boulder (Colorado): Westview, 1998. — 4 v. — 2504 p.

9. Jessop B. The state and state-building // The Oxford handbook of political institutions / Edited by R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman. — New York: Oxford University, 2008. — P. 111—130.

10. Lexicon of terms and concepts in public administration, public policy and political science / Supervised by K. E. McVicar. — 2nd ed. — Kyiv: Osnovy, 1998. — 448 p.

11. March J. G., Olsen J. P. The new institutionalism: organizational factors in political life // American Political Science Review. — 1984. — Vol. 78. — P. 734—749.

12. March J. G., Olsen J. P. Elaborating the "new institutionalism" // The Oxford handbook of political institutions / Edited by R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman. — New York: Oxford University, 2008. — P. 3—20.

13. The Oxford handbook of political institutions / Edited by R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman. — New York: Oxford University, 2008. — 816 p.

14. Selznick P. Foundations of the theory of organization // American Sociological Review. — 1948. — Vol. 13. — P. 25—35.

15. Thoening J.-C. Public sector organizations // Handbook of organizational behavior / Edited by A. Sorge and M. Warner. — London: Thomson Business Press, 1996. — Vol. 5. — P. 421—432.

16. Thoening J.-C. Institutional theories and public institutions: traditions and appropriateness // The handbook of public administration: Concise paperback edition / Edited by B. G. Peters and J. Pierre. — Los Angeles etc.: SAGE, 2007. — P. 88—98.

Стаття надійшла до редакції 30.09.2009 р.