

С. М. Сітарський,  
аспірант кафедри національної безпеки,  
Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

# ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ ВРЕГУЛЮВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ КОНФЛІКТІВ

S. Sitarskiy,  
Postgraduate Department of National Security,  
The National Academy of Public Administration, the President of Ukraine, Kyiv

## INSTITUTIONALIZATION OF THE ACTIVITIES OF PUBLIC POWER IN THE CONTEXT OF THE POLITICAL CONFLICT

*У статті розглянуто інституалізацію діяльності органів державної влади щодо врегулювання політичних конфліктів, етапи та елементи цього процесу. Проаналізовано термінологічні проблеми, пов'язані з поширенням в україномовному науковому середовищі понять "інституціоналізація", "інституціалізація" та "інституалізація". Розглянуто можливості їх застосування у сфері врегулювання політичних конфліктів.*

*The article deals with the institutionalization of the activities of public authorities to resolve political conflicts, stages and elements of the process. Analysis of terminological problems associated with the spread of the scientific environment in a Ukrainian concepts of "institutionalization", "institutionalization" and "institutionalization". The possibilities of their application in the resolution of political conflicts.*

*Ключові слова: інститут, інституціоналізація, інституціалізація, інституалізація, органи державної влади, політичний конфлікт.*

*Key words: institution, institutionalization, institutionalization, instutualization, government agencies, political conflict.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Однією з найбільш актуальних проблем українського державотворення, що потребує системного аналізу та невідкладного вирішення, є якісне поліпшення організації та функціонування органів державної влади. З огляду на це, теоретичне вивчення процесу інституалізації функцій управління набуває особливого значення як з теоретичної, так і з практичної точок зору. Існує також проблема у вживанні термінів "інституціалізація" та "інституалізація", які у ряді випадків необгрунтовано синонімізуються. Відмінність між ними необхідно шукати у розбіжності понять "інститут" та "інституція", які перебувають у відносинах взаємного доповнення — інституція лежить в основі будь-якого інституту, а він, у свою чергу, є органічним доповненням інституції.

Відомий американський дослідник С. Хантінгтон з цього приводу зазначив: "Соціальна й економічна модернізація підриває старі форми влади і руйнує традиційні політичні інститути. І не обов'язково вона створює нові форми або нові політичні інститути. Однак, розширюючи політичну свідомість і політичну активність мас, вона створює найгострішу в них необхідність" [29, с. 449]. Підвищення ефективності та результативності функціонування системи державного управління, уточнення закономірностей розвитку суспільних процесів, а також розв'язання проблем реформування інститутів, що забезпечують належний рівень життєдіяльності держави, є важливим чинником забезпечення національної безпеки.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Процес інституціоналізації досліджували С. Ліпсет, Дж. Ландберг, Р. Бенедикс, П. Блау, Б. Мур, М. Дювер-

же, Р. Міллс та ін. Одним із перших, хто переконливо довів особливе значення інституціонального підходу для формування організаційних і правових структур та прийняття рішень у контексті здійснення державної влади, був американський політолог А. Бентлі, автор книги "Процес правління" (1908).

В українській науці до недавнього часу традиційно переважали економічний та соціологічний дискурси застосування категорій "інститут" та "інституалізація": на межі ХХ та ХХІ ст. дослідники констатували факт значної поширеності інституціальних досліджень у галузі економічних наук (йшлося про десятки наукових праць, присвячених різним напрямкам інституціальних феноменів) [20].

Нині інституціональна методологія дедалі активніше використовується вітчизняними політологами для вивчення політичних проблем. Аналіз існуючих політологічних праць свідчить про дедалі активніше застосування інституціональних досліджень щодо загальних проблем влади і політичної сфери життя, політичних інститутів, демократії.

Зокрема цей напрям досліджень репрезентований монографіями "Політичні інститути в процесі реформування системи влади" В. Ребкала і Л. Шкляра [22], "Порівняльний аналіз політичних систем країн Західної Європи: інституційний вимір" А. Романюка [24], колективною працею "Політико-правові інститути сучасності: структура, функції, ефективність" за загальною редакцією М. Панова і Л. Герасіної. В останній праці, наприклад, досліджено парадигму інституціонального аналізу діяльності політико-правових об'єктів, проблеми соціальної ефективності політико-правових інститутів, проаналізовано вплив різних чинників на оптимізацію їх діяльності [18].

Н. Гончарук у статті "Проблеми та перспективи реформування публічної адміністрації в Україні" зазначає, що побудована в Україні за роки незалежності система державного управління залишається малоєфективною, громіздкою, внутрішньо суперечливою і відірваною від потреб людини, а отже, не відповідає стратегічному курсу держави на демократію та європейські стандарти врядування. Досить зазначити, що у рейтингу Світового банку щодо ефективності державного апарату Україна займає 143-є місце з 212 країн, перебуваючи між Мадагаскаром і Кенією [4].

Г. Ситник, В. Олуйко, М. Вавринчук у роботі "Національна безпека України: теорія і практика" багато уваги приділяють питанням діяльності органів державної влади щодо забезпечення національної безпеки: "Відомо, що державна влада є головним інструментом забезпечення існування держави, охорони політичної системи, економічної та соціальної структури, організації та упорядкування соціально неоднорідного суспільства, збереження його цілісності. Вона здійснює вплив на суспільні процеси (відносини) за допомогою спеціально створених інститутів (органів, установ, організацій), використовуючи наявні в її розпорядженні ресурси (матеріальні, фінансові, інтелектуальні та інші). Тому за змістом державне управління є процесом реалізації державної влади, а сфери діяльності держави трансформуються у сфери державного управління" [26, с. 183]. Однак органи державної влади поки не в повній мірі використовують напрацювання науки державного управління: "У ході підготовки і прийняття управлінських рішень поки недостатньою мірою використовуються напрацювання сучасної науки управління, зокрема методи аналізу політики, системного та ситуативного аналізу, що свідчить про необхідність подолання певної відірваності теорії від практики" [26, с. 186].

У дисертаціях М. Ніколаєвої [11], О. Півторака [16], О. Скребець [27], О. Крет [9] і С. Довгого [5] проаналізовано процеси інституціональних змін політичної системи України, становлення демократичних інститутів в умовах її реформування, зокрема, сутність інституту парламентаризму, інституціоналізацію української політичної влади. Зокрема у роботі С. Довгого, присвяченій особливостям інституціоналізації української політичної влади, досліджено тенденції, конкретно-історичні умови та посттоталітарні суперечності інституціоналізації влади в Україні періоду незалежності, виявлено закономірності впливу інститутів громадянського суспільства на систему влади та показано її інституційну перспективу [5].

Продовжуючи цю тему, Л. Герасіна та О. Данильян зазначають, що "формування нових інститутів і сучасних організаційних принципів не обов'язково призводить до цілісного оновлення суспільства, а може навіть супроводжуватися зміцненням традиційних систем через вплив нових форм організації" [21, с. 120].

Слід зауважити, що будь-які соціально-політичні зміни — і часткові, і системні — характеризуються певною конфліктністю. Це пояснюється тим, що впровадження в соціальну систему нових, готових зразків інститутів (апробованих у модернізованих суспільствах), поряд з існуванням традиційних, супроводжується протистоянням інновацій і традицій, що за певних умов може призводити до конфліктів та різного роду кризових станів.

Тому слід погодитися з І. Бідзюрою в тому, що зміни не повинні бути "простою заміною одних суспільних інститутів іншими або одних державних діячів іншими. Подібні заміни неминуче призведуть лише до поглиблення кризи, а не до виходу з неї". Вчений пропонує звернутися до теорії соціальних систем, яка, на його думку, вдало конкретизує основні ідеї теорії самоорганізації суспільства. Засновник цієї теорії Т. Парсонс вважав, що будь-які серйозні зміни у цілісній соціальній системі (яка складається, у свою чергу, з підсистем) можна здійснювати без загрози для стабільності само-

го суспільства лише через ускладнення існуючої системи. Нові елементи повинні не механічно замінити собою старі, а спочатку "вживлятися" у наявні системні зв'язки з тим, щоб у майбутньому, можливо, замінити собою — частково або повністю — деякі старі елементи системи. Цьому питанню Т. Парсонс присвятив спеціальне дослідження [14]. Аналогом подібних процесів іноді може слугувати також механізм розвитку наукового знання, коли стара теорія охоплюється новою і входить у неї як окремий випадок [2, с. 53].

Важливу роль у методології дослідження конфліктів, безумовно, відіграють методи, оскільки саме в них знаходять своє тактичне втілення методологічні принципи та наукові підходи дослідження політичних конфліктів. Автор статті виходить з того, що науковий метод — це конкретний шлях дослідження, який дає змогу отримати нові наукові результати та досягти поставленої мети. Науковий метод передбачає застосування раніше накопичених знань для дослідження ще не вивчених явищ і проблем [23, с. 10].

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Державне управління як різновид управлінської діяльності опирається на існуючу в даній країні владу, що здійснює свій відчутний вплив на розвиток суспільства та його сегменти і діє комплексно, злагоджено, безперервно. Державне управління в кожній країні має свою давню історію, національні особливості, традиції, норми та забезпечується через відповідні інститути.

Відомий американський вчений Д. Норд стверджує, що "інституції — це правила гри в суспільстві, або точніше, придумані людьми обмеження, які спрямовують людську взаємодію в певне річище. І, як наслідок, вони структурують стимули в процесі людського обміну — політичного, соціального чи економічного" [12, с. 11].

Існування інститутів пов'язане з діяльністю людей, організованих у статусні групи, що відповідають потребам суспільства або даної групи. Інституційний аналіз соціального життя передбачає вивчення повторюваних і найбільш стійких образів поведінки, звичок, традицій, що передаються з покоління в покоління. Різноманітність інститутів відповідає різноманітності людських потреб, насамперед у виробництві продуктів і послуг, розподілі благ і привілеїв, у безпеці, захисті життя і благополуччя, в соціальному контролі за поведінкою членів суспільства, в комунікації тощо.

Люди, об'єднані в соціальні групи для реалізації потреби, що у них з'явилася, спочатку спільно шукають різні варіанти її задоволення. У процесі суспільної практики вони виробляють найбільш прийнятні зразки і шаблони поведінки, які з часом через багаторазове повторення та оцінку перетворюються на стандартизовані звички і звичаї. Через деякий час розроблені зразки і шаблони поведінки приймаються і підтримуються суспільною думкою, а в кінцевому підсумку узаконюються, включно з розробкою певної системи санкцій на випадок їх порушення. Фіналом процесу інституціоналізації є створення відповідно до норм і правил чіткої статусно-рольової структури, яка приймається більшістю учасників соціального процесу.

Варто погодитися з думкою С. Хантінгтона, що політичні інститути складаються не за один день. Політичний розвиток є в цьому сенсі повільним процесом, особливо в порівнянні з набагато динамічнішим процесом економічного розвитку. У деяких випадках гострий конфлікт або інші серйозні випробування можуть приводити до більш швидкого перетворення організації в інститути, ніж в умовах нормального життя. Але такі інтенсивні впливи рідкісні, і навіть за їхньої наявності потрібен час [29, с. 33].

Розгляду змісту інституціоналізації діяльності органів державної влади передують аналіз певних термінологічних проблем, пов'язаних з поширенням в українському політичному і науковому обігу понять "інституціоналі-

зація", "інституціалізація" і "інституалізація". Перший термін має застосовуватися як калька з англійської — "institutionalization" — для позначення наукової методології інституціоналізму. Відмінності у вживанні двох інших термінів, на думку О. Крат, треба шукати в розбіжності понять "інститут" та "інституція", що використовуються в українській мові або як синонімічні, або як нетотожні. На думку українських вчених, існуюча проблема пояснюється імпортованістю зазначених термінів з інших мов [9].

Як зазначає російський філолог О. Іншакова, вже в латині фактично вживалися два терміни — "institutum" і "institutio" [32, с. 721]. Пізніше ця традиція закріпилася в західноєвропейських мовах. Зокрема у сучасній англійській мові застосовуються як аналітичні інструменти інституціональної теорії, відповідно, терміни "institute" та "institution". Подібна ситуація склалася у французькій, польській, чеській, сербській мовах. На це звертає увагу російський філолог Н. Тупікова. Вона наполягає на необхідності чіткого розмежування лексем інститут — інституція та некоректності змішування цих понять, хоча в російській мові ці терміни традиційно не відокремлюються [32, с. 643].

Поширеність синонімічного трактування зазначених понять і в українському науковому просторі пов'язують з невідповідною редукцією категоріального апарату інституціоналізму внаслідок видання у 1984 р. праці Т. Веблена "Теория праздного класса" російською мовою, при перекладі якої було пропущено підзаголовок, де вживалося поняття "інституція" (An Economic Study of Insnitution). Так само перекладався цей термін і в працях Д. Норта і Т. Еггерссона, що закріпили застосування терміна "інститут" та призвели до практичної втрати категорії "інституція" при описі феноменів відповідного характеру. Про це пише російський науковець О. Іншаков. Він справедливо зазначає, що така ситуація часто стає причиною отожднення понять, що описують соціальні форми структур і функцій, значно утруднює сприйняття й аналіз оригінальних зарубіжних текстів, де найбільш вживаним є термін "інституція", збіднює науковий інструментарій вітчизняних дослідників. Вчений підкреслює необхідність окреслити систему вихідних категорій та здійснити їхню дефініцію [6, с. 42].

Українські автори М. Кармазіна та О. Шурбована, також зауважують, що нині в Україні спостерігаються певні зміни. Відтак, якщо назва книги неінституціоналіста Д. Норта "Institutions, institutional change and economic performance" в перекладі на російську мову звучить як "Институты, институциональное изменение и функционирование экономики", то в перекладі на українську — "Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки", тобто точніше [7, с. 13]. П. Бергера і Б. Бергера також трактують інституції як регулятивні зразки, програми, якими суспільство обмежує поведінку індивідів [1].

М. Кармазіна та О. Шурбована констатують, що правильно було б розуміти термін "інституція" як встановлення, традицію, порядок, заведений в суспільстві, а "інститут", відповідно, розглядати як закріплення таких звичаїв і порядків у законах і правових нормах [7, с. 13]. На їхню думку, "питання синонімії понять "інститут" та "інституція" вирішується шляхом окреслення специфіки застосування кожного з них та неприпустимості отожднення їхніх значень. Інституціям відводиться значення символічних, звичаєвих, семіотичних значень та практик, закріплення і відтворення яких здійснюється за допомогою таких соціальних організацій, як інститути (зокрема політичні)" [7, с. 17]. З їхньою позицією погоджуються інші вітчизняні науковці, зокрема, В. Опанасюк [13], Н. Волвенко [3].

Погоджуючись із згаданим підходом до визначення сенсу понять "інститут" та "інституція", слід виходити з того, що в українському науковому просторі їх розме-

жування відбуватиметься не просто й не відразу. Майже у всіх проаналізованих працях вітчизняних авторів, де аналізуються різноманітні політичні інститути, зазначені терміни не розділяються, а про інституції майже не згадується.

Автор не розглядає поняття "інститут" та "інституція": первинною є інституція, вона може існувати без інституту, вторинним є інститут, він завжди спирається на певну інституцію. Наведемо для ілюстрації дотепний образний вислів — різниця між інституцією та інститутом тотожна різниці між правилами гри у футбол і футбольною командою, що реалізує ці правила гри на футбольному полі [10].

Визначаючи поняття "інституція" (від лат. institutio — встановлення, заснування), використаємо підхід до його розуміння, запропонований американським вченим Д. Нортом, представником нової інституціональної теорії. Сформульоване ним визначення стало класичним: інституція — це "правила гри" в суспільстві, це обмежувальні рамки, створені людьми для організації взаємин. На думку науковця, інституції включають всі форми обмежень, створених людьми для того, щоб надати певну структуру людським контактам. Інституції зменшують невизначеність, структуруючи повсякденне життя, організують взаємини між людьми, визначають і обмежують набір альтернатив, які є в кожній людині.

Д. Норт вважає, що інституції бувають не лише формальними (правила, придумані людьми), а й неформальними (загальноприйняті умовності й кодекси поведінки). Вони є не лише продуктом свідомого людського задуму, а й продуктом спонтанного процесу історичного розвитку. Інституційні обмеження включають як заборони індивідам робити певні дії, так і вказівки, за яких умов окремим індивідам вони дозволені. Тому дослідник і глумачить інституції як рамки, у межах яких люди взаємодіють один з одним. Але оскільки і встановлені свідомо правила, і неформальні кодекси іноді порушуються, то важливий елемент механізму функціонування інституцій полягає у встановленні факту порушення та покаранні порушника [12, с. 17—18]. У вирішенні цієї проблеми особливу роль відіграють організації.

За Д. Нортом, між інституціями та організаціями існують принципові розбіжності. Подібно до інституцій, організації структурують взаємини між людьми, оскільки виникають внаслідок існування інституційних рамок. Організація — це група людей, об'єднаних прагненням спільно досягти якої-небудь мети. Інституційні рамки впливають і на те, які саме організації виникають, і на те, як вони розвиваються. Але, в свою чергу, організації впливають на процес зміни інституцій, виступаючи головними агентами інституальних змін [12, с. 19—20].

Головна роль інституцій у суспільстві визначається зменшенням невизначеності та встановленням стійкої (хоча не обов'язково ефективної) структури взаємодії між людьми. Але стабільність інституцій жодною мірою не суперечить тому факту, що вони час від часу змінюються. Отже, інституції формують можливості, які мають члени суспільства; організації створюються для того, щоб використувати ці можливості.

Розвиваючись, організації змінюють інституції. На думку Д. Норта, остаточний напрям інституційних змін формується:

— по-перше, "ефектом блокування", що виникає внаслідок симбіозу (зрощування) інституцій та організацій на основі спонукальних мотивів, створюваних цими інституціями;

— по-друге, зворотним впливом змін у наборі можливостей на сприйняття і реакцію з боку індивідів.

Вчений робить висновок, що і формальні, й неформальні інституційні обмеження ведуть до утворення певних організацій, які структурують взаємодію в суспільстві. Ці організації виникають на основі стимулів, закладених в інституційній системі, а тому результативність їхньої діяльності залежить від цієї системи [12, с. 21, 23].

Трактуючи інститути, будемо спиратися на концепцію інституалізації згаданого вище С. Хантінгтона. Він вважає, що історично політичні інститути виникли із взаємодії і розбіжностей між суспільними групами та поступовим розвитком процедур і організаційних механізмів, націлених на розв'язання цих розбіжностей. Кожний суспільний стан, щоб стати стабільним, має бути інституалізованим, тобто мають бути утворені інститути — "сталі, значимі і повторювані форми поведінки" [29, с. 32]. Інституалізація — це процес, за допомогою якого організації і процедури набувають цінності й стабільності [29, с. 32].

Оскільки спільне існування має бути інституалізоване, рівень спільності у складному суспільстві залежить від міцності й чинності його політичних інститутів. Інститути є поведінковим виразом моральної згоди і спільних інтересів. Окрема родина, клан, плем'я або сільська громада можуть досягати спільності ціною порівняно невеликих свідомих зусиль. Вони представляють собою природні співтовариства. У міру того, як суспільства стають численнішими, складнішими в структурному відношенні та здійснюють усе більш різноманітну діяльність, досягнення й підтримка високого рівня спільності все більше залежить від політичних інститутів [29, с. 30].

Виходячи з трактування інституцій і інститутів Д. Норта і С. Хантінгтона, будемо розглядати інституалізацію як процес, що охоплює формування інституцій та їхню трансформацію в інститути. Така форма поведінки як інститут неможлива без організаційних структур, які виникають на основі певних інституцій. Можна вважати, що наявність інституцій та їхнє функціонування у суспільстві призводять до утворення відповідних організацій, а повторювальна і значуща для суспільства сукупна діяльність інституцій і організацій призводить до виникнення певних інститутів.

В окресленому контексті слід розмежовувати не лише терміни "інституція" та "інститут", а й похідні від них терміни "інституціалізація" та "інституалізація". Оскільки перше стосується насамперед норм, цінностей, традицій та порядків, існуючих у суспільстві, інституалізацію будемо тлумачити як процес їхнього становлення і формування (результат інституціалізації — певна інституція). Відповідно, під інституалізацією матимемо на увазі процеси, завдяки яким явище або процес набуває не лише певної нормативної і ціннісної впорядкованості, а й організованості, фіналом якої буде створення інституту (в досліджуваному контексті — діяльності органів державного управління щодо врегулювання політичних конфліктів).

Таке тлумачення інституалізації діяльності органів державної влади, на наш погляд, є синтезом нормативного, інституційного, процедурного елементів (досліджуються ті чи інші процеси, процедури та рішення, що дозволяють забезпечити ефективну діяльність органів державного управління). Очевидно, що в рамках тільки одного підходу неможливо достатньо повно дослідити політичні феномени чи явища. Тому перелічені підходи варто розглядати як взаємодоповнюючі, а не суперечливі. Тим більше, що в реальному політичному житті нормативно-правова, інституційна, процедурна та політико-культурна складові органічно пов'язані. Поширеність такого теоретико-методологічного підходу дозволяє уникнути абсолютизації окремих методів дослідження, про що пишуть деякі українські дослідники [28], а з іншого боку, дає можливість комплексно підійти до розв'язання складної проблеми політичного життя суспільства.

Результатом інституалізації є формування стійкого механізму, що забезпечує постійне й нормальне функціонування органів державного управління. У процесі інституалізації рішення, що приймаються органами державного управління, мають набути чітких обрисів, стати зрозумілими й корисними для кожної людини, а дер-

жавна влада — більш міцною, стійкою і стабільною, оскільки визначальною характеристикою й ознакою інституалізації завжди є виникнення певних відносно стійких і повторюваних норм поведінки, що стають звичайними та реалізуються всередині інститутів і завдяки інститутам.

Становлення соціальних інститутів — складний і багатоплановий процес, що носить назву інституалізації. Не всі соціальні явища в своєму розвитку перетворюються на соціальні інститути. Суспільна практика відбирає і закріплює лише ті відносини між індивідами й соціальними групами, які стають життєво важливими для функціонування суспільства як складної соціальної системи. Крім того, процес інституалізації відображає історичний процес: у різні періоди історії на перший план можуть виходити різні суспільні потреби, що безпосередньо відбивається на змістовній частині соціальних інститутів. У процесі інституалізації відбувається упорядкування хаотичних соціальних відносин, надання їм сенсу, змісту та певної соціальної спрямованості на виконання необхідних і значущих для суспільства соціальних функцій.

Даний термінологічний ряд доповнює й одночасно замикає "інституціалізація", яка являє собою процес визначення і закріплення соціальних норм, правил, статусів і ролей, приведення їх в систему, здатну діяти у напрямі задоволення деякої суспільної потреби [12].

Повертаючись до інституалізації державного управління, хотілось би зупинитись на двох найбільш вдалих визначеннях, що наведені в Енциклопедії державного управління.

Перше. Інституалізація в державному управлінні — це процес формування, розвитку і засвоєння всіма елементами системи державного управління норм, правил, ролей, цінностей і еталонів, необхідних для здійснення державно-управлінської діяльності, способів контролю за їх поведінкою, а також результат процесу, в межах якого досягаються об'єктивізація державного управління і його ефективне функціонування [31, с. 202].

Друге. Інституалізація у державному управлінні — це процес, мета якого визначається стратегічними цілями розвитку суспільства і який в умовах трансформації суспільних відносин відбувається двома паралельними шляхами. З одного боку, органи державної влади проводять реформи, які стосуються різних сторін суспільної життєдіяльності і в основі яких лежать розробка й запровадження формальних правил у формі законодавчо-нормативних актів. З другого, усталені традиції, звичай, соціальні норми є інституційною основою консервації традиційних відносин, збереження старої ментальності, що базуються на звичній системі цінностей і стандартах поведінки. При запровадженні нових формальних правил і норм, з метою забезпечення об'єктивізації державного управління (наближення його до вимог і запитів суспільної системи), виникають протиріччя між існуючими традиціями та новими формальними правилами, які можуть бути усунуті за умови ефективної інституалізації цілей державного управління та залучення громадськості до їх реалізації [31, с. 203].

Застосуємо наведені вище теоретичні положення при дослідженні практичних проблем конфліктності та безпеки. Аналіз наукової літератури свідчить, що в сучасних вітчизняних і зарубіжних дослідженнях з питань національної безпеки та конфліктології як методологію дослідження використовують, насамперед, системний підхід, сутність якого полягає у комплексному дослідженні об'єктів (систем) як єдиного цілого з узгодженим функціонуванням усіх елементів і частин. Такий підхід дозволяє дослідити взаємозв'язки політичного конфлікту та процесу постійних змін політичної системи, можливі впливи політичного конфлікту на її цілісність, стабільність та динамічний прогресивний розвиток, здатність ускладнювати або унеможливити реалізацію національних інтересів у політичній сфері,

особливості інституалізації діяльності органів державного управління щодо врегулювання політичних конфліктів. Крім того, системний підхід забезпечує перехід від теоретичного розгляду окремих аспектів досліджуваної проблеми до розробки понять і характеристик, що піддаються емпіричному дослідженню. За допомогою методології синергетичного підходу державно-правові явища досліджуються як системи, що самоорганізуються, виникнення і зміна яких ґрунтується на випадкових процесах, особливо в їх кризових, нестабільних станах [25].

Більшість дослідників наголошують на тому, що інституціональна організація влади є не штучним, а органічним її виміром, що впорядковує владні відносини. Додатковими аргументами на користь інституалізації владних відносин також виступають наступні: влада завжди передбачає обмеження свободи особистості, а інститут вносить елемент раціональності, чим знижує рівень соціальної напруги і зменшує можливість зловживання владою [17, с. 34]. Політичні інститути, організації, рухи, втягуючись у конфлікт, активно обстоюють певні соціально-владні інтереси. Відповідно, політичні конфлікти поділяють на два види:

— конфлікт між владою та громадськими силами, інтереси яких не представлені у структурі владних відносин;

— конфлікт усередині існуючої влади, який пов'язаний із внутрішньогруповою боротьбою за розподіл владних повноважень і відповідних позицій, зі спробами обґрунтування нового курсу в межах існуючого політичного ладу.

Розвиток політичної системи будь-якої країни нерозривно пов'язаний із функціонуванням її організаційно-інституціональної підсистеми, яку складають політичні інститути (державна, уряд, парламент, політичні партії, громадські організації тощо), що діють у найбільш конфліктогенному секторі суспільного життя — сфері політичних відносин. Спираючись на демократичні методи, зазначені інституції покликані сприяти налагодженню ефективного політичного процесу, забезпечувати стабільне функціонування та динамічний розвиток політичної системи. Останнє неможливе без належного регулювання конфліктних за своєю суттю політичних відносин.

У західній літературі прийнято вживати терміни "управління" та "регулювання" конфлікту. При цьому "управління" трактується виключно у прикладному значенні, в той час як ширшим поняттям вважається "регулювання". Як правило, регулювання конфлікту передбачає діяльність на макрополітичному рівні, яке означає організацію в рамках політичної системи певних інститутів, здійснення процедур і практик регуляції конфліктів, що повторюються, а тому цей термін можна застосовувати до різних конфліктів одного типу. Крім управління окремими конфліктами, регулювання включає і діяльність із запобігання чи попередження деструктивних, тобто насильницьких форм вияву конфлікту [8, с. 677].

Зазначимо, що регулювання політичних конфліктів тісно пов'язане з їх інституалізацією, яка нами розглядається як необхідна умова конструктивності політичного конфлікту, важливий крок на шляху забезпечення стабільності політичної системи та національної безпеки в цілому.

Про важливість інституалізації конфлікту пише П. Циганков, відзначаючи, що "переговори, консультації, посередництво, угоди та інші традиційні засоби врегулювання в сучасних конфліктах виявляють вельми низьку ефективність. Їх дієвість визначається можливостями формалізації конфлікту, надання йому офіційного статусу, чіткого визначення його причин та ідентифікації безперечних легітимних представників сторін, тобто як раз тим, що, як правило, заперечується учасниками цих конфліктів" [30, с. 437].

Практика розв'язання політичних конфліктів засвідчує наявність трьох основних форм подолання конфліктної ситуації: суттєве, але не повне узгодження інтересів і позицій конфліктуючих сторін (компроміс); їх взаємовигідне примирення (консенсус); перемога однієї сторони над іншою.

Але, наприклад, Р. Даль вважає, що в кожному політичному конфлікті можливе виникнення трьох альтернатив: тупик, примус, мирне врегулювання. Тупик виникає в тому випадку, коли кожен учасник конфлікту продовжує блокувати дії іншого, будучи не в змозі змінити його поведінку. Результатом тупика буває статус кво. Примус є найбільш розповсюдженою дією влади, що намагається уникнути громадянської непокори, для чого використовується поліція, армія, бюрократичний апарат. Можливість мирного врегулювання виникає при існуванні інституціональних механізмів [19, с. 557—558].

Інституалізація повноважень органів державної влади полягає в тому, що кожен інститут державного управління отримує визначені тільки для нього специфічні повноваження, які він повинен ретельно виконувати з метою підтримки нормального функціонування, подальшого розвитку об'єктів суспільного сектора та персональної підзвітності і відповідальності перед державою за допущені недоліки й прораханки у цій роботі. Інституалізація повноважень органів державного управління дозволяє керівникам і спеціалістам у цій галузі: по-перше, знати, до якого конкретно інституту можна звернутись з певною проблемою і вирішити її; по-друге, з'ясувати, хто нестиме персональну відповідальність у випадку невирішення (затягування з вирішенням) відповідної проблеми; по-третє, подати до суду на інституалізований інститут за невиконання ним доручених йому державою повноважень і застосування до нього певних фінансових санкцій [15, с. 82].

Правильно організоване управління надає конфліктному процесові форми, яка забезпечує мінімізацію неминучих політичних, соціальних, економічних і моральних утрат, оптимізацію тих чи інших сфер суспільного життя. Позитивні наслідки соціально-політичного розвитку постають не з конфлікту як такого і не з уявної безконфліктності, а з уміння впливати на конфлікт у потрібному напрямі.

Органам державної влади не обов'язково кожного разу втручатися в будь-які форми конфліктів. Існують інститути громадянського суспільства, що сприяють вирішенню конфліктів в "обхід" держави. Втручання державних органів необхідно в тому випадку, якщо конфлікти загрожують суттєво торкнутися інтересів громадян, що не беруть участі в них; виникають загрози встановленому порядку; існує загроза здійснення суб'єктами конфлікту актів незаконного насильства; виникає загроза національній безпеці.

Однією з умов стабільного й поступального розвитку суспільства може вважатися безперервне виявлення джерел і причин напруги та конфліктів, їх вчасне врегулювання. Необхідним є зниження гостроти конфліктів шляхом поглиблення співробітництва між гілками влади, вирішення соціальних, матеріальних і національних проблем, забезпечення своєчасних реформ та правопорядку, підвищення ефективності рівня управління та виконавської дисципліни, зростання її авторитету серед населення. Все більш важливою постає інституалізація діяльності органів державної влади щодо запобігання, пом'якшення та нейтралізації негативних наслідків конфліктів в інтересах суспільства в цілому чи окремих його суб'єктів, а також застосування теоретичних та практичних знань для направлення конфліктного процесу у правове русло.

## ВИСНОВКИ

Результатом інституалізації є формування стійкого механізму, що забезпечує постійне й нормальне функціонування органів державного управління. В

процесі інституалізації рішення, що приймаються органами державного управління мають набути чітких обрисів, стати зрозумілими і корисними для кожної людини, а державна влада — більш міцною, стійкою і стабільною, оскільки визначальною характеристикою й ознакою інституалізації завжди є виникнення стійких і повторюваних норм поведінки, що стають звичайними і реалізуються всередині інститутів і завдяки інститутам.

Процес інституалізації діяльності органів державної влади щодо врегулювання політичних конфліктів є вкрай важливим. Кожен інститут державного управління при прийнятті політичних рішень повинен отримати: легітимні повноваження і владні функції; чітко визначений регламент з жорсткими санкціями, адміністративними ресурсами і важелями впливу; комплекс колективних ресурсів, що застосовуються від імені і в інтересах усього народу; ймовірну відповідальність перед державою за допущені недоліки й прорахунки у цій роботі. Обсяг владних повноважень і відповідальність органу державної влади, який приймає рішення щодо врегулювання політичного конфлікту, повинен відповідати характеру інтересів і пріоритетів особи, суспільства, держави загалом.

## ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Відштовхуючись від сутності та принципів інституалізації діяльності органів державної влади, необхідно розробити детальний алгоритм дій, спрямованих на реагування загрозам суспільно-політичній безпеці, які породжуються політичними конфліктами. Органи державної влади повинні бути інституційно готовими на будь-які випадки загострення політичної ситуації.

### Література:

1. Бергер Пітер А., Бергер Брижіт. Що таке інституція? Випадок мови. [Електронний ресурс] / Пітер А. Бергер, Брижіт Бергер // Незалежний культурологічний часопис "І". — 2004. — № 35. — Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n35texts/berger.htm> 2004
2. Бідзюра І.П. Філософія системних реформ в Україні на рубежі століть (політологічний аналіз): дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / Бідзюра І.П. — К., 2006. — 404 с.
3. Волвенко Н.М. Інституалізація політичного дискурсу в перехідному суспільстві (український контекст) / Н.М. Волвенко // Питання політології. — Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. — 2008. — № 825. — С. 51—57.
4. Гончарук Н. Еволюція адміністративної реформи в Україні // Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / За заг. ред. Н. Нижник, Н. Гончарук. — Д.: Моноліт, 2009. — 384 с.
5. Довгий С.В. Особливості інституалізації політичної влади в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 "Політичні інститути і процеси" / С.В. Довгий. — Одеса, 2007. — 15 с.
6. Иншаков О.В. Экономические институты и институции: к вопросу о типологии и классификации / О.В. Иншаков // Социологические исследования. — 2003. — № 9. — С. 42—51.
7. Кармазіна М., Шурбована О. "Інститут" та "інституція": проблема розрізнення понять / Марія Кармазіна, Олена Шурбована // Політичний менеджмент. — 2006. — № 4. — С. 10—19.
8. Кіссе А.І. Управління етнічними конфліктами: визначення, поняття, особливості та підходи // Держава і право. — Вип. 30. — 2005. — С. 676—682.
9. Крат О.В. Інституалізація транспарентності державної влади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 "Політичні інститути і процеси" / О.В. Крат. — Чернівці, 2010. — 15 с.
10. Москвин Д. О категориях "политические институты" и "субъекты политики" [Электронный ресурс] / Дмитрий Москвин // Мультимедиа журнал "Проект Ахей". — Режим доступа: <http://mmj.ru/index.php?id=170>.
11. Николаева М.И. Политическая система современной Украины: процессы институциональных изменений и стабилизации: автореф. дис. на соискание уч. степени канд. полит. наук: спец. 23.00.02 "Політичні інститути і процеси" / М.И. Николаева. — Одесса, 2003. — 20 с.
12. Норд Даллас. Институції, інституційна зміна та функціонування економіки / Даллас Норд / [Пер. з англ. І. Дзюб]. — К.: Основи, 2002. — 198 с.
13. Опанасюк В. В. Становлення інститутів державної влади в добу гетьманату Б. Хмельницького: дефініція понять / В.В. Опанасюк. // Менеджмент за умов трансформаційних новацій: виклики, реформи, досягнення: Матеріали міжнародної наукової конференції. Суми: СОІППО, 2007. [у 2 ч.]. — Ч. 1. — С. 67—69.
14. Парсонс Т. О социальных системах / Т. О. Парсонс; [под ред. В.Ф. Чесноковой и С.А. Белановского]. — М.: Академ. проект, 2002. — 832 с.
15. Перехідна економіка: підручник / [В.М. Геєць, Є.Г. Панченко, Є.М. Лібанова та ін.]; за ред. В.М. Гейця. — К.: Вища школа, 2003. — 591 с.
16. Півторак О.І. Становлення демократичних інститутів і особливості їх функціонування в умовах реформування перехідних суспільств: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 "Політичні інститути і процеси" / О.І. Півторак. — Одеса, 2005. — 18 с.
17. Політика регіональних органів влади: теорія та практика: моногр. / за ред. В.П. Єлагіна. — Х., 2004. — 178 с.
18. Політико-правові інститути сучасності: структура, функції, ефективність: [монографія / за заг. ред. М.І. Панова, Л.М. Герасіної]. — К.: Видавничий дім "Ін Юре", 2005. — 424 с.
19. Політологія: Навч. посібник для вузів / Упоряд. та ред. М.І. Сазонов. — Харків: Фоліо, 1998. — 735 с.
20. Постсоветский институционализм / [под ред. Р.М. Нуреева, В.В. Дементьева]. — Донецк: Каштан, 2005. — 480 с.
21. Проблеми модернізації політичних систем сучасності: монографія / [за заг. ред. Л.М. Герасіної, О.Г. Данильона]. — К.: Право, 2008. — 320 с.
22. Ребкало В.А., Шкляр А.Є. Політичні інститути в процесі реформування системи влади / В.А. Ребкало, А.Є. Шкляр. — К.: Вид-во НАДУ; Міленіум, 2003. — 172 с.
23. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: монографія / [відп. ред. І.А. Грицяк]. — К.: К.І.С., 2009. — 240 с.
24. Романюк А. Порівняльний аналіз політичних систем країн Західної Європи: інституційний вимір / А. Романюк — А.: Тріада плюс, 2004. — 392 с.
25. Синергетичний підхід — Бібліотека українських підручників [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [pidruchniki.ws](http://pidruchniki.ws)
26. Ситник Г.П. Національна безпека України: теорія і практика: навч. пос. / Ситник Г.П., Олуйко В.М., Вавринчук М.П.; Вид-во "Кондор", 2007. — 616 с.
27. Скребець О.В. Інститут парламентаризму в контексті досвіду демократичної трансформації сучасних суспільств: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 "Політичні інститути і процеси" / О.В. Скребець. — Сімферопіль, 2005. — 19 с.
28. Француз А.І. Поняття демократичної політичної системи: співвідношення нормативного, інституційного та процедурного підходів у сучасній політико-правовій науці / А.І. Француз // Держава і право. — 2005. — Вип. 27. — С. 186—193.

29. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах / С. Хантингтон. — М.: Прогресс-Традиция, 2004. — 480 с.

30. Цыганков П.А. Теория международных отношений: [учеб. пособие] / Цыганков П.А. — М.: Гардарики, 2003. — 590 с.

31. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. — К.: НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. — 2011. — 692 с.

32. Homo institutus — Человек институциональный: монография / Под ред. д-ра эконом. наук О. И. Иншакова. — Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2005. — 854 с.

## References:

1. Berher, Piter L. Berher, Bryzhit. (2004), "What is an institution? The case of language", *Nezalezhnyy kul'turolohichnyy chasopys "Yi"*, vol. 35, available at: <http://www.ji.lviv.ua/n35texts/berger.htm2004> (Accessed 5 Aug 2013).

2. Bidzyura, I. P. (2006), "Philosophy of systemic reforms in Ukraine at the turn of the century (political analysis)", Abstract of cand. polit.science dissertation, Political institutions and processes, National Pedagogical University M.P. Dragomanov, Kyiv, Ukraine.

3. Volvenko, N. M. (2008), "Institutionalization of political discourse in transitional societies (Ukrainian context)", *Visnyk Kharkivs'koho natsional'noho universytetu imeni V. N. Karazina*, vol. 825, pp. 51—57.

4. Honcharuk, N. (2009), *Evolutsiia administratyvnoyi reformy v Ukrayini // Administratyvna reforma v Ukrayini: suchasnyy stan, problemy ta perspektyvy: monohrafiya* [The evolution of administrative reform in Ukraine // Administrative Reform in Ukraine: Current State, Problems and Prospects: Monograph], Monolit, Dnepropetrovsk, Ukraine.

5. Dovhyi, S. V. (2007), "Features institutionalization of political power in Ukraine", Abstract of cand. polit. s., Political institutions and processes, Odessa National Academy of Law, Odesa, Ukraine.

6. Ynshakov, O. V. (2003), "Economic Institutes and ynstytutsyy: k Question of typology and classification", *Sotsyolohycheskye yssledovannya*, vol. 9, pp. 42—51.

7. Karmazina, M. and Shurbovana, O. (2006), ""Institute" and "institution": the problem of distinguishing between the concepts of", *Politychnyy menedzhment*, vol. 4, pp. 10—19.

8. Kisse, A.I. (2005), "Managing ethnic conflict: definitions, concepts, characteristics and approaches", *Derzhava i pravo*, vol. 30, pp. 676—682.

9. Krat, O. V. (2010), "Institutionalization transparent government", PhD in Political Science Thesis, Political institutions and processes, Chernivtsi National University Yuri Fedkovych, Chernivtsi, Ukraine.

10. Moskvyn, D. O. (2005), "O category "polytycheskye Institutes" and "sub'ekty Policy"", *Mul'tymedya zhurnal "Proekt Akhey"*, available at: <http://mmj.ru/index.php?id=170> (Accessed 10 May 2014).

11. Nykolaeva, M. Y. (2003), "The political system of modern Ukraine: the processes of institutional change and stabilization", PhD in Political Science Thesis, Political institutions and processes, Odessa National Univ th. Y.Y. Mechnykova, Odessa, Ukraine.

12. Nord Dallas, (2002), *Instytutsiyyi, instytutsiyna zmina ta funktsionuvannya ekonomiky*, [Institutions, institutional change and economic distortions], *Osnovy*, Kyiv, Ukraine.

13. Opanasyuk, V. V. (2007), "The institutions of state power in the age of hetman B. Khmelnytsky: definition of concepts", *Materialy mizhnarodnoyi naukovoyi konferentsiyyi*, [Proceedings of the International Conference], *Menedzhment za umov transformatsiynykh novatsiy: vyklyky, reformy, dosyahnennya*, [Management for trans-

formational innovation: challenges, reforms, achievements], *Sumy, Ukraine*, pp. 67—69.

14. Parsons, T. (2002), *O sotsial'nykh systemakh*, [O Social Systems], pod red. V. F. Chesnokovoy u S. A. Belanovskoho, Akadem. proekt, Moscow, Russian.

15. Heyets, V.M. Panchenko, E.G. and Libanova, E.M. (2003), *Perekhidna ekonomika: pidruchnyk*, [Transition: Tutorial], *Vyshcha shkola*, Kyiv, Ukraine.

16. Pivtorak, O. I. (2005), "The establishment of democratic institutions and the characteristics of their functioning in terms of reforming transitional societies", PhD in Political Science Thesis, Political institutions and processes, Odessa National Academy of Law, Odessa, Ukraine.

17. Yelahn, V.P. (2004), *Polityka rehional'nykh orhaniv vlady: teoriia ta praktyka*, [Politics of regional authorities: Theory and Practice], monohr., Kharkiv, Ukraine.

18. Panov, M.I. and Herasina, L.M. (2005), *Politykovopravni instytuty suchasnosti: struktura, funktsiyyi, efektyvnist'*, [Political and legal institutions of modernity: structure, function, performance], monohrafiya, *Vydavnychyy dim "In Yure"*, Kyiv, Ukraine.

19. Sazonov, M.I. (1998), *Politolohiya: Navch. posibnyk dlya vuziv*, [Politics: Teach. handbook for college], Folio, Kharkiv, Ukraine.

20. Nureeva, R.M. and Dement'eva, V.V. (2005), *Post-sovetskyj ynstytutsyonalizm*, [Postsovetskyi Institutivnizm], *Kashtan*, Donetsk, Ukraine.

21. Herasina, L.M. and Danyl'yan, O.H. (2008), *Problemy modernizatsiyyi politychnykh system suchasnosti*, [Problems of modernization of political modernity], monohrafiya, *Pravo*, Kyiv, Ukraine.

22. Rebkalov, V.A. and Shklyar, L.Ye. (2003), *Politychni instytuty v protsesi reformuvannya systemy vlady*, [Political institutions in the process of reforming the system of governance], *Vyd-vo NADU; Milenium*, Kyiv, Ukraine.

23. Hrytsyak, I.A. (2009), *Reforma publichnoho upravlinnya v Ukrayini: vyklyky, stratehiyyi, maybutnye*, [Reform of the public administration in Ukraine: challenges, strategies, future], monohrafiya, *K.I.S.*, Kyiv, Ukraine.

24. Romanyuk, A. (2004), *Porivnyal'nyy analiz politychnykh system krayin Zakhidnoyi Yevropy: instytutsiynyy vymir*, [Comparative analysis of political systems of Western Europe: the institutional dimension], *Triada plyus*, Lviv, Ukraine.

25. Library of Ukrainian books (2010), "Synergetic approach", available at: [http://pidruchniki.ws/18421120/pravo/sinergetichnyi\\_pidhid](http://pidruchniki.ws/18421120/pravo/sinergetichnyi_pidhid) (Accessed 14 May 2014).

26. Sytnyk, H.P. Olyuko, V.M. Vavrynychuk, M.P. (2007), *Natsional'na bezpeka Ukrayiny: teoriya i praktyka: navchal'nyy posibnyk*, [National Security of Ukraine: Theory and Practice: Tutorial], "Kondor", Kyiv, Ukraine.

27. Skrebets, A.V. (2005), "Institute of parliamentarism in the context of the experience of democratic transformation of modern societies", PhD in Political Science Thesis, Political institutions and processes, Taurian National University. Vernadsky, Simferopol, Ukraine.

28. Frantsuz, A.Y. (2005), "The concept of a democratic political system: the ratio of regulatory, institutional and procedural approaches in contemporary political and legal science", *Derzhava i pravo*, vol. 27, pp. 186—193.

29. Huntington, S. (2004), *Polytycheskyj poriadok v meniaiuschykhsia obschestvakh*, [In political order in society menyayushyhsya], *Prohress-Tradytysyya*, Moscow, Russian.

30. Tsygankov, P.A. (2003), *Teoriya mezhdunarodnykh otnosheniy*, [Theory of International Relations], *Hardaryku*, Moscow, Russian.

31. *Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya*, [Encyclopedia of Public Administration], (2011), T. 2, *Metodolohiya derzhavnoho upravlinnya*, NADU, Kyiv, Ukraine.

32. Ynshakov, A. I. (2005), *Homo institutus — Chelovek ynstytutsyonal'nyy*, [Homo institutus — Institutional Man], *VolHU, Volhohrad*, Russian.

*Стаття надійшла до редакції 01.06.2014 р.*