

УДК 351.88::327.7::341.11

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.6.3>

Липовська Наталія Анатоліївна,

доктор наук з державного управління, професор

ORCID ID: 0000-0002-9288-4733

Пашкова Ганна Геннадіївна,

кандидат наук з державного управління,

доцент кафедри управління та адміністрування

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ORCID ID: 0000-0002-3172-7355

Сахарова Катерина Олександрівна,

доктор філософії,

доцент кафедри психології

Дніпровського гуманітарного університету

ORCID ID: 0000-0002-3838-5730

РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ З ПОЗИЦІЙ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ПІДХОДУ

DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION FROM THE STANDPOINT OF AN INSTITUTIONAL APPROACH

У статті розглядаються інститути управління (інструментальні, нормативно-рольові і комунікативні) в контексті їх теоретичного дослідження, визначаються межі концепту «інститут», аналізується категорія «інститут публічного управління», визначається місце інституту державного управління в публічному управлінні, характеризуються стратегії управлінського впливу на інститути в контексті етапів інституціонального розвитку.

Обґрунтовано, що безумовне підпорядкування і примус є неодмінними атрибутами інструментальних інститутів. Нормативно-рольовий інститут розглядається насамперед крізь призму результатів його функціонування в суспільстві. Визначено, що розвиток демократичних форм участі громадян в управлінні, становлення громадянського суспільства приводять до появи нового типу інститутів управління – комунікативних, функціонування яких пов'язане не тільки з усвідомленням необхідності інститутів, але і з можливістю постійного їхнього коректування в комунікативному діалозі. Комунікативний інститут – це керований інститут, тому його розвиток вимагає розширення навичок самоконтролю і децентралізації.

Показано, що інститут – не тільки визначена стійка норма, правило, закон, але і саморозвиток цієї норми, правила, закону, а також діяльність по встановленню норми, правила і закону. Тут сполучаються статична, динамічна й управлінська характеристики інституту, його стійкість, здатність встановлюватися і здатність бути встановленим.

Визначено істотні характеристики публічного управління, зокрема вплив суб'єкта управління на об'єкт із метою досягнення консенсусу; механізм внутрішньої саморегуляції суспільства, що є практичним проявом інституціональної природи управління; «державне управління», здійснюване інститутом державної влади, «місцеве самоврядування», яке здійснюється, відповідно, органами місцевого самоврядування і «самоврядування», здійснювані громадянським суспільством; «м'яке» управління, націлене на консолідацію, солідарність і співробітництво.

Ключові слова: *інститут публічного управління, інститути держави, інститути громадянського суспільства, суб'єкти публічного управління, інституціоналізація.*

The article examines management institutes (instrumental, normative-role and communicative) in the context of their theoretical research, defines the boundaries of the concept of "institute", analyzes the category "institute of public management", determines the place of the institute of state management in public management, characterizes the strategies of managerial influence on institutes in the context of the stages of institutional development.

It is justified that unconditional submission and coercion are indispensable attributes of instrumental institutions. The normative-role institution is considered primarily through the prism of the results of its functioning in society.

It was determined that the development of democratic forms of citizen participation in management, the formation of civil society lead to the emergence of a new type of management institutions – communicative ones, the functioning of which is

connected not only with the awareness of the need for institutions, but also with the possibility of their constant adjustment in communicative dialogue. A communicative institute is a managed institute. Therefore, its development requires expanding the skills of self-control and decentralization.

It is shown that the institute is not only a defined stable norm, rule, law, but also the self-development of this norm, rule, law, as well as the activity of establishing a norm, rule, and law. Here the static, dynamic and management characteristics of the institute, its stability, ability to establish and ability to be established are combined.

The essential characteristics of public management are defined, in particular the influence of the subject of management on the object in order to achieve consensus; the mechanism of internal self-regulation of society, which is a practical manifestation of the institutional nature of management; "state administration" carried out by the institution of state power, "local self-government", which is carried out, respectively, by local self-government bodies and "self-government" carried out by civil society; "soft" management aimed at consolidation, solidarity and cooperation.

Key words: *public administration institute, state institutions, civil society institutions, public administration subjects, institutionalization.*

Постановка проблеми. Жахлива війна проти України обумовлює зміни векторів інституціонального розвитку. У контексті цього напряму і лежить вивчення особливостей подальшої інституціоналізації публічного управління, яке попри все, за оцінками експертів, виявило нечувану інституційну стійкість. Зазначена проблема набуває особливої актуальності в період повоєнної трансформації українського суспільства. Разом з тим, на наш погляд, особливості інституціонального підходу в даному напрямку, його можливості та межі застосування ще недостатньо розкриті, що обумовлює теоретичну значущість аналізу даної проблеми і дає підстави для її подальшого обговорення.

Аналіз наукових досліджень. Інституціональний контекст розвитку публічного управління неодноразово привертав увагу дослідників, зокрема Е. Афоніна, В. Баштанника, В. Голуб, В. Козакова, О. Радченка, О. Решоти, Є. Тарана, С. Телешуна та ін. Значний внесок у дослідження публічного управління було зроблено такими західними вченими: Г. Букертом, Б. Гурне, Г. Райтом, К. Полліттом та ін.

Мета статті: дослідити напрями розвитку публічного управління з позицій інституціонального підходу.

Виклад основного матеріалу. Грунтуючись на поглядах Ю. Габермаса [1], можна припустити, що в процесі людської історії сформувалися три типи інститутів управління: інструментальні, рольові і комунікативні.

Поява інститутів як таких обумовлено компенсацією інстинктів, які у людини набагато менш розвиті, ніж у тварин [2]. За аналогією з інстинктами перші інститути управління носять інструментальний заборонний харизматичний характер. Їхній вплив на людину не повинний бути усвідомленим. Навпроти, безумовне підпорядкування і примус є неодмінними атрибутами інструментальних інститутів. Тільки такі інсти-

тути дозволяють групі (племені, народу) вижити. Інструментальний інститут здійснює скоріше внутрішній, чим зовнішній контроль над індивідом. Сам індивід неусвідомлено контролює свою поведінку, а порушення визнаного порядку речей карає смертю (включаючи самогубство). Інструментальний інститут є керуючим інститутом і не управляється з боку індивіда.

Підпорядкування природи, розвиток матеріально-технічної бази, поділ суспільної праці обумовлюють переростання інструментальних інститутів управління в нормативно-рольові. Нормативно-рольовий інститут зв'язаний з чітким розподілом функціональних прав і обов'язків (ролей), закріплених частково в законодавстві, частково в стандартах загальноприйнятої поведінки (неформально). Нормативно-рольовий інститут усвідомлений, але визнається як даність, яку не бажано коректувати. Підтримка індивідом інституціоналізованих норм і ролей активно вітається суспільством, відсутність цієї підтримки карає санкціями. Контроль над індивідом змінюється з внутрішнього на зовнішній, із самоконтролю на контроль суспільства. У зв'язку з цим, нормативно-рольовий інститут розглядається насамперед крізь призму результатів його функціонування в суспільстві. До нормативно-рольового типу відносяться як більшість традиційних інститутів (де ситуація контролюється за допомогою звичаю), так і більшість сучасних інститутів держави (де на перший план виходять правові норми).

Нормативно-рольовий інститут не може настільки ж беззастережно розглядатися з позицій інституту управління як інструментальний. Однак він функціонально необхідний і підтримується з боку суспільства. Тому конкретний індивід не має реальних можливостей його коректування. Можна сказати, що нормативно-рольовий інститут не керує, а створює можливість керувати для визначених груп і класів.

Розвиток демократичних форм участі громадян в управлінні, становлення громадянського суспільства приводять до появи нового типу інститутів управління – комунікативних. Комунікативний інститут має більш «м'яку» і «гнучку» інституціональну організацію, ніж інструментальний і нормативно-рольовий. Його функціонування зв'язане не тільки з усвідомленням необхідності інститутів, але і з можливістю постійного їхнього коректування в комунікативному діалозі [1, с. 70–71]. Комунікативний інститут – це керований інститут. Тому його розвиток вимагає розширення навичок самоконтролю і децентралізації.

На наш погляд, у кожен конкретний момент історичного часу всі три типи інститутів (або їхні прообрази) мають місце, а інституціональні структури суспільств розрізняються їх пропорцією. У «чистому» виді ці три типи інститутів можуть розглядатися як ідеальні типи (ідеально-типові конструкції).

Ми думаємо, що виходячи з даної типології, можна аналізувати соціальні процеси на мікрорівні (внутріорганізаційна культура, стандарти поведінки, формулювання місії організації і ін.), на мезорівні (проблема співучасті держави і громадянського суспільства в управлінні), на макрорівні (становлення досучасної, сучасної і постсучасної цивілізацій). Тут варто вказати і на межі застосування інституціонального підходу, що визначається межами інституціоналізації в суспільстві. За межами явищ, що інституціоналізуються, наприклад, при дослідженні афективної дії інституціональний підхід не має своїх основ.

Гіпотеза про три типи інститутів управління знаходить своє підтвердження, якщо умовно виділити і розглянути три напрямки інституціональної теорії.

Інструментальний напрямок бачить в інституті суспільний інструмент придушення індивідуальної людської натури. Це підхід бере свій початок у роботах Т. Веблена та М. Вебера, а згодом Дж. Г. Міда [3]. Докладна критика інструментальної природи інститутів зв'язана з діяльністю теоретиків Франкфуртської школи (Е. Фромма, Г. Маркузе) [4]. Інструментальний напрямок наголошує на тому, що індивіди не мають можливості зміни нав'язаних їм інститутів і знаходяться під їх тотальним контролем.

Нормативно-рольовий напрямок дослідження природи інститутів бере свій початок ще в роботах Г. Спенсера і Е. Дюркгейма, однак його остаточне оформлення пов'язане зі школою структурно-функціонального аналізу.

Нормативно-рольовий напрямок наголошує на системну складову функціонування інститутів, тобто їхню необхідність для системи в цілому. Альтернативи вибору інститутів індивідами тут сильно обмежені, але в принципі можливі, якщо для цього існують визначені системні передумови. Слід зазначити, що нормативно-рольовий напрямок дослідження природи інститутів є більш розповсюдженим.

Комунікативний напрямок дослідження природи інститутів спочатку зв'язаний зі спробою представників феноменологічної соціології (А. Шюц, потім П. Бергер і Т. Лукман) включити в соціологічну теорію активно діючого індивіда (діяча), що конструє соціальну реальність. Тоді інституціоналізація повинна з'являтися як творчий процес створення суспільства. Однак, на думку П. Бергера і Т. Лукмана, інститут – це об'єктивована людська діяльність. Він виникає за наступною схемою: хабітуалізація (тобто озвучування дій) => взаємна типізація озвучених дій діячами різного роду (інституціоналізація) => легітимація інституту (насамперед у мові) => типізація інститутом як індивідуальних діячів, так і індивідуальних дій (створення ролей) [5]. Виходячи з даної схеми, спочатку творчий процес створення суспільства переходить в інституціоналізований (виникають рутинні практики). У підсумку, особистість типізується (соціалізується) у створеній до неї інституціональній структурі, а її власна конструктивна роль вже серйозно обмежена.

У межах зм'якшення нормативізму структурно-функціональної традиції С. Ліпсет на прикладі політичних інститутів виділив два критерії міцності інституціональної структури. Перший критерій – ефективність, що визначається на основі розрахунку, проведеного більшістю членів суспільства. Другий критерій – законність. Законність розуміється не у вузькому юридичному, а в широкому соціальному тлумаченні й означає здатність інституціональної структури створити і зберегти думки про те, що існуючі інститути є кращими з тих, які тільки можна придумати. На наш погляд, коректніше зазначити це як легітимність.

Визначення інституту, дані в рамках інструментального, нормативно-рольового і комунікативного напрямків, мають істотні розходження. Однак, тому що мова йде про один соціальний феномен, необхідно сформулювати єдине визначення інституту, що дозволяє розвивати інституціональний підхід у публічному управлінні.

Термін «інститут» відбувся від латинського «*institutum*» і означає «установу,

встановлення» [7, с. 47]. У повсякденній мові інститут асоціюється з установами, насамперед освітніми і науковими. Теоретичне вивчення інститутів у суспільних науках ставить акцент на другому значенні – «настанови», пропонуючи досить широкий діапазон інтерпретацій. Серед них норми, комплекси норм, правила гри, типи соціальної практики та ін. Разом з тим сам термін «настанови» випадає з поля зору. Ми пропонуємо повернутися до визначення інституту як настанови, що дозволяє зв'язати суперечливі трактування інститутів.

Інститут – не тільки визначена стійка норма, правило, закон, але і саморозвиток цієї норми, правила, закону, а також діяльність по встановленню норми, правила і закону. Тут сполучаються статична, динамічна й управлінська характеристики інституту, його стійкість, здатність встановлюватися і здатність бути встановленим.

Разом з тим не всяка норма (правило, закон), не всякий процес встановлення є інститутом. На наш погляд, необхідно ввести такі критерії віднесення до інститутів, як стійкість і організуючий вплив на соціальне життя. Стійкість означає, що інститут став самостійним соціальним фактом, віддільним від інших. У такому випадку потрібно досить великий захід впливу, щоб інститут був змінений. Організуючий вплив інституту на соціальне життя означає, що, по-перше, інститут організує значну частину соціального простору у виді ролей і статусів, по-друге, результати діяльності інституту можуть трактуватися як функції і дисфункції для суспільної системи в цілому, по-третє, ліквідація інституту утворить «нішу», що може бути заповнена тільки порівнянною інституціональною конфігурацією, що має низку співпадаючих ознак.

Таким чином, на наш погляд, що інститут – це стійке й організуюче соціальне життя встановлення. Додаток до терміну «інститут» слова «соціальний» указує на більш широке тлумачення інституту, ніж це прийнято в юридичній науці. У науковій соціологічній літературі категорії «інститут» і «соціальний інститут» звичайно використовуються як синоніми.

У сучасному високоінституціоналізованому суспільстві в основі багатьох інститутів лежить не одне встановлення, а цілий ряд установлень, які утворюють систему. Тому інститут може трактуватися як система настанов, процесу встановлення їхньої діяльності. Тут термін «настанова» не вказує на одиничний характер встановлення.

Також і система може розглядатися як інститут, якщо мова йде про систему настанов, а не про систему інститутів.

Інститут як стійке й організуюче соціальне життя встановлення визначає нашу поведінку, включаючи нашу здатність підкорятися інститутам і/або конструювати них, керуватися і/або керувати ними. Щоб зрозуміти, яким образом інститути впливають на керованість нашої поведінки, необхідно обґрунтувати таку категорію як «інститут публічного управління».

На наш погляд, публічне управління в широкому сенсі – це управління, що містить у собі державне управління, здійснюване інститутом державної влади, соціальний контроль і самоврядування, здійснювані громадянським суспільством і його організаціями.

Спираючись на дані визначення, можна виділити істотні характеристики публічного управління. Публічне управління – це:

- вплив суб'єкта управління на об'єкт із метою досягнення консенсусу;
- механізм внутрішньої саморегуляції суспільства, що є практичним проявом інституціональної природи управління;
- «державне управління», здійснюване інститутом державної влади, «місцеве самоврядування», яке здійснюється, відповідно, органами місцевого самоврядування і «самоврядування», здійснювані громадянським суспільством;
- «м'яке» управління, націлене на консолідацію, солідарність і співробітництво.

Спираючись на розгорнуту характеристику публічного управління, можна дати визначення інституту публічного управління. На відміну від ідеально-типових конструкцій інструментальних, нормативно-рольових і комунікативних інститутів, інститут публічного управління носить конкретно-історичний характер і є результатом їхнього комбінування на практиці. У ньому пропорційно сполучені статичні, динамічні й управлінські характеристики інститутів. Інститут публічного управління виступає як стійкий механізм здійснення публічного управління в суспільстві.

Інститут публічного управління – це стійке й організуюче соціальне життя встановлення (або система настанов), що координує взаємодію суб'єктів публічного управління.

У сучасному суспільстві як основний суб'єкт публічного управління звичайно розглядається держава. Однак під час війни безпрецедентною

стала роль громадянського суспільства, що, на наш погляд, зв'язано з загальною тенденцією переростання нормативно-рольових інститутів (таким інститутом є сучасна держава) у комунікативні. Деякі експерти взагалі вважають, що українці – мережева нація, пояснюючи цей феномен. Тому інститут публічного управління є результатом визначеної конкретно-історичної комбінації інститутів держави й інститутів громадянського суспільства як основних суб'єктів публічного управління.

У зв'язку з цим, на різних історичних етапах розвитку інститут публічного управління може розглядатися:

- по-перше, як інституціоналізована система державного управління суспільством або як переважно інститут держави, де головним суб'єктом публічного управління виступає держава;

- по-друге, як інституціоналізована система самоврядування суспільства або як переважно інститут громадянського суспільства, де головним суб'єктом публічного управління виступає громадянське суспільство;

- по-третє, як конкретно-історичне розв'язання протиріччя між управлінням і самоврядуванням, між інститутами держави й інститутами громадянського суспільства, тобто результат взаємодії держави і громадянського суспільства.

Формування інститутів є складним процесом. Окремо узятий суб'єкт управління може за допомогою управлінського впливу тільки ініціювати інституціоналізацію і коректувати її хід. Тому варто враховувати, що інституціональний контекст управлінського впливу (зовнішнє середовище інституту) і сам управлінський вплив взаємозалежні. З одного боку, інституціональний контекст багато в чому визначає зміст і захід управлінського впливу. З іншого боку, управлінський вплив змінює інституціональний контекст.

Отже, правомірно порушувати питання про формування інститутів, якщо при цьому приймаються в увагу обмеження, що накладаються інституціональним контекстом, що існує на момент формування.

На наш погляд, формування інститутів публічного управління повинне ґрунтуватися на визначених принципах: принцип єдності суспільних, інституціональних і особистісних змін; принцип розходження темпів суспільних, інституціональних і особистісних змін; принцип запізненого впливу на інститут; принцип непрямого управління інститутом; принцип часткових

інституціональних змін; принцип особистісної участі в інституціональних змінах.

Виходячи з цих принципів, можна укласти, що при управлінському впливі на інститути виникають проблеми, не властиві керуванню організаціями. Головна з них – це складність визначення рівня довіри до інституту, що необхідно для конкретизації управлінських цілей. Інститут як суспільне встановлення характеризується стабільністю, що являє собою не що інше, як щоденну підтримку даного встановлення багатьма людьми. Роль інституту в організації громадського життя може бути визначена за допомогою з'ясування ступеня довіри, що виявляється йому індивідами.

На наш погляд, варто говорити про дворівневу структуру легітимації інституту: його підтримці в цілому як суспільного встановлення при можливій критиці конкретних проявів. Тут мова може йти про створення нових інституціональних конфігурацій з легітимізованих інститутів. Це завдання вирішують «соціальні технології».

Інший наслідок із уявлення про легітимації інституту як дворівневої – це пояснення того, чому суспільна думка виявилася незрозумілою. З критики конкретних проявів робиться висновок, розповсюджуваний на інститут у цілому, і починається його деінституціоналізація, що має серйозні соціальні наслідки. Результатом деінституціоналізації тих інститутів, у яких індивіди були соціалізовані, виявляється повна або часткова втрата ідентифікації особистості.

Характер управлінського впливу повинний відповідати інституціональному етапові розвитку об'єкта впливу. На наш погляд, у розвитку інституту можна виділити чотири основних етапи: доінституціональний етап, етап інституціоналізації, інституціональний етап (включаючи періоди неінституціонального стану) і етап деінституціоналізації, що утворюють інституціональний цикл для конкретного соціального явища.

Висновки. Таким чином, при аналізі різнопланових явищ, обумовлених як інститути управління (інструментальні, нормативно-рольові і комунікативні), можна визначити місце інституту державного управління в публічному управлінні, з'ясувати теоретичну можливість і описати принципи публічного управління інститутами, дати характеристику стратегій управлінського впливу на інститути в контексті етапів інституціонального розвитку.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Габермас Ю. Філософський дискурс Модерну / Пер. з нім. В. Купліна. К.: Четверта хвиля. 2001. 424 с.
2. Annual Review of Anthropology. Vol. 5 (1976), pp. 289–328. <https://www.jstor.org/stable/2949315>
3. Три чисті типи легітимного панування. Вебер М. *Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика* / Макс Вебер ; Перекл. з нім., післям. та комент. О. Погорілого. Київ. 1998. С. 157–272.
4. Фромм Е. Втеча від свободи / Еріх Фромм; перекл. з англ. М. Яковлева. Харків: Книжковий Клуб «Клуб Сімейного Дозвілля». 2019. 288 с.
5. Peter L. Berger and Thomas Luckmann, 1966. The Social Construction of Reality. <http://perflensburg.se/Berger%20social-construction-of-reality.pdf>
6. Словник соціологічних і політологічних термінів / Нар. укр. акад.; за заг. ред.: В.І. Астахової [та ін.] ; уклад. В.І. Астахова [та ін.]. Київ: Вища шк., 1993. 140, [1] с.