

## РОЗДІЛ 1

# ТЕОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

УДК 35.071

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.4.1>

**Баштанник Оксана Віталіївна,**

кандидат політичних наук, доцент,

доцент кафедри історії та політичної теорії

Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

ORCID ID: 0000-0003-4067-3261

### МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОЛІТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ: ІСТОРИЧНИЙ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗМ ТА АНАЛІЗ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

### THE METHODOLOGICAL BASIS OF STUDYING POLITICAL INSTITUTIONS: HISTORICAL INSTITUTIONALISM AND ANALYSIS OF THE FUNCTIONING OF STATE AUTHORITY INSTITUTIONS

*У статті автором обґрунтовується, що дослідження особливостей функціонування політичних інститутів на сьогоднішній день може бути реалізовано через використання широких методологічних орієнтирів, але загальна теорія інституціоналізму залишається пріоритетною для більшості вчених. Історичний інституціоналізм, як дослідницька стратегія нового інституціоналізму, тяжіє більшою мірою до аналізу формалізованих політичних інститутів (таких як органів державної влади), які і до тепер мають вирішальний вплив на політичний процес. Метою дослідження є аналіз можливостей застосування методології історичного інституціоналізму стосовно дослідження особливостей функціонування державно-політичних інститутів різного типу – від вивчення ролі міжнародних організацій в глобальній політиці до трансформаційних процесів у перехідних суспільствах та особливостей розвитку внутрішньо-державних локальних утворень.*

*У результаті проведеного дослідження було встановлено, що використання методології історичного інституціоналізму в дослідницькому процесі представляє інтерес тим, що відкриває можливості не лише для ретроспективного аналізу політики, але і для виведення закономірностей, які б дозволяли прогнозувати її – що особливо важливо для реалізації публічної політики. Більшою мірою увага вченої в даному аспекті спрямовується на розгляд формалізованих аспектів політики, тих інститутів і процесів політичної системи, що пов'язані з реалізацією державної влади в першу чергу (є функціональними елементами системи державного управління). Але дослідження історичного підґрунтя виникнення і розвитку означених феноменів, пов'язаного із культурними, традиційними, неформальними чинниками (в рамках, наприклад, публічної історії), поглиблює розкриття їх змістовного наповнення і може сприяти досягненню практичних результатів від політичного курсу при впровадженні в дію отриманих висновків.*

**Ключові слова:** *інститут, державно-політичний інститут, новий інституціоналізм, історичний інституціоналізм, публічне управління.*

*In the article author substantiates that the study of the functioning peculiarities of political institutions today can be implemented through the use of broad methodological guidelines, but the general theory of institutionalism remains a priority for most scientists. Historical institutionalism, as a research strategy of new institutionalism, gravitates more towards the analysis of formalized political institutions (such as state authorities), which still have a decisive influence on the political process. The purpose of the study is to analyse the possibilities of applying the methodology of historical institutionalism in relation to the study of the functioning peculiarities of various types state-political institutions. It is about the study of the role of international organizations in global politics, as well as the study of transformational processes in transitional societies and the peculiarities of the development of domestic local entities.*

*As a result of the conducted research, it was established that the use of the historical institutionalism methodology in the research process is of interest because it reveals opportunities not only for retrospective analysis of policy, but also for deriving patterns that would allow forecasting it – which is especially important for the implementation of public policy. To a greater extent, the attention of scientists in this aspect is directed to the consideration of formalized aspects of politics, those institutions*

*and processes of the political system that are primarily related to the implementation of state power (they are functional elements of the state administration system). But the study of the historical basis of mentioned phenomena emergence and development, related to cultural, traditional, informal factors (in the framework of, for example, public history), deepens the disclosure of their meaningful content and can contribute to the achievement of practical results from the political course when implementing the obtained conclusions.*

**Key words:** *institute, state-political institute, new institutionalism, historical institutionalism, public administration.*

**Постановка проблеми.** Дослідження особливостей функціонування політичних інститутів на сьогоднішній день може бути реалізовано через використання широких методологічних орієнтирів, але загальна теорія інституціоналізму залишається пріоритетною для більшості вчених. Концептуалізована до рівня парадигми, інституціональна теорія в політичній науці розвивалася у напрямі від класичного до нового інституціоналізму, що, однак, не втрачало в повній мірі методологічної єдності. Історичний інституціоналізм, як дослідницька стратегія нового інституціоналізму, тяжіє більшою мірою до аналізу формалізованих політичних інститутів (таких як органів державної влади), які і до тепер мають вирішальний вплив на політичний процес.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Варто зазначити, як пише Л. Бунецький, що загалом в новому інституціоналізмі категорії «інститут» надається комплексне визначення як складному поєднанню формальних і неформальних правил, культурно-ціннісних компонентів, що формують «сенсові рамки» для діяльності політичних акторів [7, с. 73]. В історичній його версії вчені тяжіють до виведення макровисновків з аналітичних процедур, пояснення масштабних залежностей у значних часових проміжках, хоча критики, недооцінюючи, часто коротко характеризують цей дослідницький підхід як «history matters» (англ. – історія має значення). Окремі положення дослідницької стратегії історичного інституціоналізму представлені в роботах О. Рибій, Н. Ротар, Л. Тесфайє та ін., але без комплексного узагальнення.

**Метою статті** є аналіз можливостей застосування методології історичного інституціоналізму стосовно дослідження особливостей функціонування державно-політичних інститутів різного типу – від вивчення ролі міжнародних організацій в глобальній політиці до трансформаційних процесів у перехідних суспільствах та особливостей розвитку внутрішньодержавних локальних утворень.

**Виклад основного матеріалу.** Для початку наголосимо, що вивчення політичного процесу із застосуванням різноманітних сучасних підходів поєднується на сьогодні також з використанням традиційних методів. Серед них – історичний підхід, за допомогою якого можливим є з'ясування

генезису чинників, які виявлялися визначальними для виникнення тих чи інших явищ, ситуацій, змін у ході розвитку політичних процесів [9, с. 33]. У даній роботі мова буде йти про вивчення явища інституту політичної системи суспільства, що представляє особливий інтерес одразу для декількох галузей суспільних наук, передусім політичної науки та науки державного управління. Центральне місце дослідження відповідних інститутів у галузі наук із державного управління було визначено передусім завдяки впливові з боку спорідненої галузі політичних наук. Що стосується безпосередньо 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) [11, с. 49].

Виокремлений нами історичний інституціоналізм є одним з різновидів дослідницьких стратегій, які розвиваються в рамках більш широкого напрямку нового інституціоналізму як складника інституційної теорії політичної науки. Для раціонального використання можливостей нової інституційної теорії, слід окреслити можливі елементи в дослідницькій схемі неінституціоналізму комплексно, у межах наявних рівнів: інституційного, організаційного, індивідуального; розгляд об'єктів дослідження у якості інституціоналізованих практик, формальних/неформальних правил гри [6, с. 15]. Загалом, інституціональні дослідження від початку свого розвитку зосереджувалися на структурно-організаційних аспектах владних відносин як основоположних чинниках їх реалізації в певному руслі. Інституціоналісти приділяли основну увагу трансформації інститутів влади, оскільки вважали, що вони суттєво впливають на перебіг політичного процесу (на відміну від середовища, яке здійснює менш вагомий вплив), формують поведінку [9, с. 26].

Т. Кондратюк нагадує, що історичний інституціоналізм як самостійний напрям сучасного, власне наукового інституціонального підходу до проблем державної політики та адміністрування, виник на початку 80-х років минулого століття [11, с. 50]. Як дослідники за кордоном, так і українські вчені відзначають, що даний різновид

нового інституціоналізму за змістом своїх основних положень є одним з найбільш відповідних до аналізу формалізованих аспектів політики – тих норм, структур і процесів, які пов'язані з організацією владних відносин. Зарубіжні вчені акцентують, що саме в межах політичної науки сформувалося два різновиди – історичний інституціоналізм (виник в порівняльній політології) та інституціоналізм раціонального вибору (в основі американська політика та міжнародні відносини). Серед найбільш актуальних саме для політичної науки українські вчені пропонують виокремити наступні: соціологічний (в тому числі одна з його форм – нормативний), історичний, неоінституціоналізм обмеженого раціонального вибору [6, с. 8].

О. Чальцева у своїй статті наводить перелік основних дослідників, які розробляли ідейні положення історичного неоінституціоналізму (Т. Скокпол, С. Стеінмо, К. Телен, Ч. Тіллі та ін.), та зазначає, що саме історичний неоінституціоналізм, на відміну від інших версій нового інституціоналізму, дозволяє вже зробити значний акцент на контекстуальних особливостях публічної політики, яка є основним предметом її дослідження. Вчена також звертається до напрацювань П. Голла, який виокремлює чотири визначальні особливості історичного інституціоналізму. По-перше, представники цього напрямку прагнуть концептуалізувати зв'язки між інститутами та поведінкою індивіда; по-друге, підкреслюють асиметрію владних відносин, пов'язану із розвитком і функціонуванням інститутів; по-третє, наполягають на залежності інституціонального розвитку від обраного шляху й підкреслюють непередбачуваність результатів; по-четверте, залучають в інституціональний аналіз інші види факторів (ідеї, культуру тощо), що впливають на політичний процес [12, с. 178].

Щодо предметної сфери досліджень, то слід наголосити, що основною одиницею аналізу тут виступає інститут політичної системи суспільства, який може мати різне положення в системі координат її простору (бути державним, політичним чи суспільним), але завжди залишається ядром дослідницького процесу. Кожен із напрямів неоінституціоналізму самостійно намагається відповісти на питання, як впливають інститути на формування публічної політики. Головну увагу інституціональний підхід приділяє питанню ролі державних і соціальних інститутів у процесі визначення й формування публічної політики. Згідно з логікою цього підходу, інститути визначають сутність публічної політики, стратегію її розвитку через систему прийняття рішень [12, с. 180]. Якщо ж звертатися безпосередньо до історичних

аспектів аналізу, то ракурс розгляду інститутів зміщується на особливості їх формування, що можуть набути суттєвого значення для їх функціонування, наприклад, у кризовий період.

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 [11, с. 49]. Ю.Д. Древаль зазначає, що наука державного управління застосовує історичний підхід як для досягнення глибини аналітичного процесу, так і для розгортання лінійної логіки дослідження і розвитку предмета вивчення. У широкому сенсі, аналізуються різнобічні аспекти взаємозв'язків минулого та сучасного, що розкриваються в концептах публічної історії та колективної пам'яті. Метою використання публічної історії є намагання зробити історію більш зрозумілою для суспільства, що дозволило б використати історичні знання у практичній площині. Автор наводить приклад Європейського Союзу, який відіграє центральну роль у поширенні норм і принципів, що мають зблизити між собою колишніх ворогів шляхом нового тлумачення поняття «примирення» [8]. Що ж до предметної площини застосування дослідницьких практик інституційного аналізу історичного типу, то на сьогодні він використовується в політичній науці при вивченні досить широкого кола об'єктів: ролі міжнародних організацій в глобальній політиці, трансформаційних процесів у перехідних суспільствах та особливостей розвитку внутрішньодержавних локальних утворень.

Пізнавальні можливості історичного інституціоналізму як інструменту для дослідження акторів міжнародної політики розкриваються переважно у роботах європейської школи політичної науки. На думку О. Фіоретоса, у розробці проблематики міжнародних відносин історичний інституціоналізм на сьогодні найбільш вдало застосовується при дослідженні переваг впливових національних держав у конструюванні міжнародних інституцій та діяльності в їх межах, у більш широкому сенсі – загальних особливостей інституційного будівництва в міжнародній системі [1, р. 383–384]. Так, коли мова йде про роль держави, то увага вчених зазвичай звернена на те, як інтереси внутрішньодержавних політичних груп визначають формування національного дизайну управління, а політичний курс уряду приймається в міжнародних установах (наприклад, як національні форми регуляції певної

сфери суспільних відносин продукують складності у досягненні консенсусу на рівні ЄС).

За найбільший парадокс сучасності О. Фіоретос вважає те, що міжнародні інститути на сьогодні як ніколи раніше мають всі можливі ресурси і повноваження для проведення ефективної діяльності, але при цьому все ще не в змозі виконувати покладені на них завдання [1, р. 386]. На нашу думку, основною причиною все більшого укорінення подібної практики функціонування міжнародних організацій відбувається через намагання поодиноких більш впливових держав зберегти своє привілейоване положення в середині організації на міжнародній арені, через що вони протидіють зміні балансу сил і намагаються закріпити поточні правила політичної гри (як більш вигідні) навіть перед загрозою кризи. В середині країни окремі політичні групи також можуть мати значну зацікавленість в збереженні існуючої позиції держави в міжнародній організації, а тому їм вигідною є наявність неузгодженостей у внутрішньо державному визначенні пріоритетів зовнішньої політики.

Серед окремих інститутів регулювання міжнародної політики в рамках історично-орієнтованого політологічного дослідження під пильною увагою вчених перебуває також інституційна структура ЄС. Щодо такого особливого союзу держав сформувалися дві традиції аналізу – в американській політологічній традиції він досліджується як певного роду функціональне утворення в одному ряду з іншими міжнародними організаціями (через призму теорії міжнародних відносин). Проте, в Європі аналітики обрали інший шлях – розробки ведуться в рамках компаративістської методології (порівняльне дослідження еволюції розвитку відносин, які призвели до формування того чи іншого інституту) [5]. Це дозволяє віднайти чітку залежність там, де спільна історія міждержавних відносин має надзвичайно важливе значення щодо розуміння складної системи «стримувань та противаг». Таким чином, у нашому випадку, інструментарій порівняльної політології є більш перспективним для збагачення теоретичного базису політичної науки та адекватним відносно емпіричного матеріалу дослідження, коли держави осмислюються як формалізовані структури домінування в інституційній площині як внутрішньо так і зовнішньо спрямованих спільних політик ЄС.

При розгляді особливостей внутрішньої політики ЄС, яка регулює його інституційну конструкцію, з позицій якісного аналізу [4] частіше за інше відзначається така її особливість, що в державах-членах Спільноти уряди не завжди можуть усві-

домлювати в повній мірі весь спектр наслідків політичних реформ, які стосуються структурних перетворень і тягнуть за собою перерозподіл балансу сил. Так, становлення наддержавних інститутів ЄС, а також формалізація основних детермінант їх функціонування відбувалися як реалізація спільних ідей та принципів, покладених в основу інтеграції в Європі. Міжнародна політика між країнами ЄС перетворилася в якийсь момент на «внутрішню глобальну політику». Та в процесі перевірки дійсності стало зрозуміло, що задля реалізації ефективного регіонального співробітництва населенню країн ЄС необхідно, хоча б певною мірою, мати суб'єктивне відчуття громадянської єдності, європейської ідентичності.

Що ж до виміру інституціонального аналізу трансформаційних процесів у перехідних суспільствах, Є. Головаха та Н. Паніна описують особливості розбудови інститутів в нашій країні та на пострадянському просторі в цілому як утвердження «подвійної інституціоналізації» [7, с. 75] – наявності інституційних форм, що діють одночасно і не перебувають у логічній згоді: запроваджені згори законодавчим шляхом нові демократичні інститути інституціональні установи та старі радянські норми і практики, що продовжують існувати на рівні традиційної легітимності в середині інститутів. Зміщуючи фокус уваги із структурно-функціонального аналізу формалізованого типу, неоінституціоналізм найкраще пояснює яким чином у перехідних суспільствах із утвердженням демократичних форм урядування зберігаються і діють недемократичні подвійні стандарти.

Саме ця дослідницька стратегія, частиною якої є історичний інституціоналізм, може допомогти, на думку А. Колодій, в розв'язанні проблемних вузлів демократичної трансформації через переорієнтацію уваги з пошуків ідеального інституційного дизайну на вивчення шляхів перетворення формальних інституцій у реальні [10, с. 65]. Втім, тенденція відторгнення нових моделей регулювання (і, відповідно, інститутів, що їх забезпечують) може значно посилюватися в регіональних органах влади при високому рівні цивілізованості центральної влади.

Ключовий аспект тут – роль безпосередньо місцевого самоврядування у локальній системі управління, яке часто є унікально специфічним і відображає цінності та інтереси, що є типовими для місцевої спільноти. Однак, ми погоджуємося з дослідниками [2], які вважають, що саме загальнонаціональні політичні традиції є найбільш впливовим фактором на локальну політичну

реальність та конкретні прояви її. Навіть за найбільш сприятливих обставин конструювання «держави в державі» не може тривати довго без підтримки центру, якщо лише він володіє достатніми ресурсами та політичною волею, щоб зміцнити офіційну владу у найвіддаленіших регіонах.

Історичний аналіз інституцій на мікрорівні презентує С.С. Іаннароне, яка в своєму авторському ревію аналізує декілька публікацій з проблематики будівництва і розвитку міст. Новітнє проектування міського дизайну майбутнього, вплив глобалізації на розвиток міст, які є важливими міжнародними центрами для встановлення економічного, політичного та культурного співробітництва, а також перетворююча сила міжнародної міграції в ситуації конкретного міста – все це визначається автором як важливі на тепер і перспективні в подальшому напрямки роботи вчених. Так, в цитованій нею роботі Р.К. Сміта «Мексиканський Нью-Йорк: транснаціональне життя нових іммігрантів» актуалізується феномен інституту «транснаціонального життя»: втіленого в щоденній практиці особистості і соціальних структурах, які допомагають сформувати життя світу іммігрантів та вбудоване у відносини між людьми, інститутами і місцем проживання [3].

Дослідження міських політичних режимів означає винайдення хорошого тестового майданчика для історичного інституціоналізму щодо розгляду локальних інституцій, вбудованих у багаторівневі глобальні контексти (case studies).

**Висновки.** Отже, використання методології історичного інституціоналізму в дослідницькому процесі представляє інтерес тим, що відкриває можливості не лише для ретроспективного аналізу політики, але і для виведення закономірностей, які б дозволяли прогнозувати її – що особливо важливо для реалізації публічної політики. Так, більшою мірою увага вчених тут спрямовується на розгляд формалізованих аспектів політики, тих інститутів і процесів політичної системи, що пов'язані з реалізацією державної влади в першу чергу (є функціональними елементами системи державного управління). Але дослідження історичного підґрунтя виникнення і розвитку означених феноменів, пов'язаного із культурними, традиційними, неформальними чинниками (в рамках, наприклад, публічної історії), поглиблює розкриття їх змістовного наповнення і може сприяти досягненню практичних результатів від політичного курсу при впровадженні в дію отриманих висновків.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Fioretos O. Historical institutionalism in International relations. *International organization*. Spring 2011. № 65. P. 367–399.
2. Grubovic L. New institutionalism as a new theoretical framework for urban political analysis. URL: <http://www.doiserbia.nb.rs/ft.aspx?id=1450-569X0411041G> (дата звернення: 09.09.2023).
3. Iannarone S.S. Historic Institutionalism in Urban Sociology and Politics. URL: [http://web.pdx.edu/~sari/HI\\_essay\\_final.pdf](http://web.pdx.edu/~sari/HI_essay_final.pdf) (дата звернення: 09.09.2023).
4. Jönsson C. Institutional Theory in International Relations. URL: <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=534142&fileId=625444> (дата звернення: 09.09.2023).
5. Katzenstein P.J. Analyzing Change in International Politics: The New Institutionalism and the Interpretative Approach. URL: [http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg\\_dp/dp90-10.pdf](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp90-10.pdf) (дата звернення: 09.09.2023).
6. Бабухіна С.А., Савельєва Т.П. Сучасні політичні дослідження у контексті неоінституціоналізму: стратегії наукових розвідок. *Сучасне суспільство*. 2020. Вип. 1(20). С. 4–17.
7. Бунецький Л. Інституціональна проблематика в сучасній політичній науці: аналіз феномену «політичний інститут». *Вісник Львівського університету. Серія «Філософсько-політологічні студії»*. 2010. Вип. 1. С. 70–78.
8. Древаль Ю.Д. Феноменологія історичного підходу в державноуправлінських дослідженнях. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2015. № 2. URL: [http://el-zbirn-du.at.ua/2015\\_2/33.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2015_2/33.pdf) (дата звернення: 09.09.2023).
9. Кальян С.Є. Становлення та розвиток концептуальних підходів й інструментів дослідження політичного процесу. *Наукові записки ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України*. 2008. Вип. 41. С. 25–35.
10. Колодій А. Неоінституціоналізм та його пізнавальні можливості в політичних дослідженнях. *Вісник Львівського університету. Серія «Філософсько-політологічні студії»*. 2010. Вип. 1. С. 60–69.
11. Кондратюк Т.В. Сучасний розвиток інституціонального підходу в науці державного управління. *Економіка та держава*. № 10/2009. С. 48–50.
12. Чальцева О. Концептуалізація публічної політики через призму інституціонального підходу. *Вісник Львівського університету. Серія «Філософсько-політологічні студії»*. 2019. Вип. 25. С. 176–182.