

УДК 351

В. С. Дорошенко,

к.і.н.,

доктор економіки, академік Української академії наук,

м. Київ

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕНЬ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Аналізується розвиток теорії управління, формування різних шкіл управлінської думки в контексті інституціоналізму.

Ключові слова: інституціоналізм, інститути політичної сфери, соціальне управління, спільні інтереси людей, державне управління.

Важливе значення в контексті інституціональних засад досліджень у системі державного управління має освоєння світового комплексу управлінських знань, що почав складатися в самостійну науку з початком XIX ст. Згодом інституціоналізувалася наука політики (створено лабораторію, а потім і кафедру політології в Колумбійському університеті у Нью-Йорку, виникла Лондонська школа економіки та політичних наук).

Уміння управляти почали трактувати як таку систему, що включає в себе знання про органи державного управління, їхні програми, а найважливіше – про способи їхньої ефективної організації.

У деяких українських дослідників ця якісна зміна підіймається до рівня типологізації. “Існує два типи державного управління, – пише автор найоб’ємнішої книги з державної політики та управління, – *застаріле і нове*. Прихильники першого вважали кращим для всієї системи управління наявність досвіду і знань... *Нове* державне управління відмовилося від розмежування управління й політики. Прихильники цього напрямку вважають за доцільне впливати як на вибір, так і на втілення напрямку політики в життя” [7, с. 111].

Вищеозначеної теми торкалися в своїх публікаціях такі автори, як М. Вебер, В. Шедяков, Дж. Гелбрейт, Л. Ерхард, Ю. Сурмін. Натомість, як свідчить науковий аналіз, доцільний системний підхід до висвітлення даної проблеми.

Мета статті – розкрити особливості й важливість інституціонального підходу до дослідження державного управління.

У закордонних джерелах загальноновизнано, що основи науки державного управління заклали своїми працями В. Вільсон (28-й президент США), Ф.-Дж. Гуднау (перший президент Асоціації політичних наук США) і особливо М. Вебер (німецький соціолог і політолог).

Оскільки спадщина видатного німецького вченого ще не набула широкого визнання в Україні, доцільно детальніше висвітлити його погляди на науку управління.

По-перше, М. Вебер вважав, що капіталізм піддається істотному вдосконаленню шляхом реформ.

По-друге, учений обґрунтував концепцію “раціональної бюрократії”. На думку М. Вебера, бюрократи – це компетентні чиновники, які повинні підкорятися тільки службовому обов’язку, працювати за вільним вибором і згідно зі спеціальною кваліфікацією.

По-третє, німецький вчений своїми працями обстоював ідею піднесення людини, націлював читачів на розвиток у кожного почуття власної гідності та самоповаги [3, с. 192].

Наступний етап у розвитку теорії управління – формування окремих шкіл управлінської думки, серед яких найбільше прислужилися науковому напряму державного управління “школа соціальних систем” (О. Богданов, Л. Берталанфі, І. Пригожин) та школа, заснована на “критичній самооцінці” (Г. Саймон, Д. Істон, Г. Ласннуелл).

Перша з них запозичила з управління промисловими корпораціями знання загальної і спеціальної теорії систем.

Друга відновила у правах економічну науку, тим самим практиками державного управління було визнано, що працездатний уряд потребує порад і керівництва з боку експертів-суспільствознавців.

Відомий дослідник організації та управління В. Шедяков узагальнив досягнення різних шкіл практиків та теоретиків [4, 7], окремо наголосивши на важливості для прийняття рішень стратегічного рівня, можливостей планування та керування суспільними процесами. Ідеться про праці Ф. Ф. фон Хайєка, Л. фон Мізеса, синергетичні ідеї Г. Хакена, розробки С. Біра, Дж. Фон Наймана, У. Бека, Н. Лумана, а також унікальну організаційну практику Ст. Джобса [8, с. 104–105].

Друга половина XX ст. позначилася гігантськими перетвореннями в науці і техніці, формуванні способу сучасного наукового мислення, який одержав назву системного підходу. Адже, яку сферу суспільного виробництва не візьмемо, скрізь наявні великі системи. Ефективне управління ними було б неможливе без автоматизації процесів і актів управління.

Кібернетика і виникла у відповідь на цей запит, на всіх трьох основних рівнях – теоретичному, технічному і прикладному, вона стала наукою про оптимальне управління складними динамічними системами.

Застосування нових методів управлінні привело до змін у структурі науки і техніки в бік потреб людини як суб’єкта і об’єкта пізнання. А зумовлено це було самим феноменом управління, що знаходить свій найвищий вияв у людській діяльності. Остання виступає як форма існування людського суспільства [6].

Особливо помітним явищем у розвитку методології суспільних наук стало виникнення теоретичної школи під назвою “інституціоналізму”. Її засновник М. Веблен довів, що економічна система у своєму функціонуванні взаємодіє з іншими суспільними структурами, впливає на них і, водночас, зазнає відчутного впливу з боку позаекономічних факторів та процесів. Під останніми він розумів “стереотип думки” або сукупність стійких звичок мислення, що притаманні великій спільності людей. Він назвав їх “інститутами” (від латин. Institutum – встановлення, запровадження, звичай). Д. Коммонс, У. Мітчел, Дж. Гелбрейт, Дж. Кларк (прихильники класичного інституціоналізму), Р. Кроуз, Д. Норт,

О. Вільямсон, Дж. Бьюкенен, Г. Мордаль, Д. Марч, Дж. Олан (прихильники “неоінституціоналізму”) довели, що проблеми впорядкування державного життя та втілення у практику норм права, поведінку індивідів можна ефективно досліджувати, отже, і впливати на їхнє вирішення завдяки інститутам.

У світовій суспільній науці і в політичній практиці тривалий час фактично ігнорувався той факт, що слова, традиції, символи, ритуали, звичаї, цінності теж присутні у політичному процесі. Саме вони, вважають інституціоналісти, володіють здатністю визначати та обмежувати сукупність варіантів вибору індивіда, чим зменшується невизначеність його дій.

Отже, обґрунтовується необхідність державного управління різними сферами суспільного життя і в різний спосіб. Ці сфери формуються діяльністю людей і поділяються на матеріальну, суспільно-політичну, духовну і культурно-побутову. Якщо перша виступає як виробництво, розподіл і споживання матеріальних благ, то суспільно-політична охоплює такі явища, як війна, революція, реформи, еволюція, тут функціонують такі інститути, як держава, політичні партії, громадські організації. Культурно-побутова сфера традиційно називається соціальною, оскільки тут ідеться про такі явища, як життя родини, охорона здоров'я, освіта, виховання. Тут формуються й закріплюються найрізноманітніші форми соціальної взаємодії. Як процес упорядкування та формалізації цих зв'язків інституціоналізація виступає особливим елементом соціального управління.

Сучасні концепції інституціоналізму (неоінституціоналізм) визнають важливість інститутів, оскільки вони мають здатність встановлювати правила поведінки в суспільстві, за інститутами залишається прерогатива встановлення рамок відбору індивіда, але при цьому вони спираються на певну систему цінностей. Тому їх можна і слід аналізувати через інтереси та поведінку людей.

На особливу увагу заслуговують інститути політичної сфери – держава, форми і види влади, форми державного устрою, політичні партії, інститут президентства, правові, виборчі системи, суспільно-політичні рухи, різноманітні органи представницької і безпосередньої демократії. Головна їхня функція – регулювання суспільно-політичних явищ і процесів з метою збереження їхньої стабільності й підтримання рівноваги між ними.

Досліджуючи їх, принципово важливо звертати увагу на те, що створення, формування, виникнення того чи іншого інституту не є одноразовим актом. Це процес, що охоплює тривалий історичний період.

Оглядаючи відповідну літературу, маємо відзначити, що українські науковці чимало зробили для вивчення політичних інститутів. При цьому більшість авторів вказує на те, що в Україні не завершився процес формування політичних інститутів, і це негативно позначається на всіх процесах суспільної життєдіяльності.

У цьому контексті відзначимо, що в дослідженнях з науки державного управління домінують теми, присвячені проблемам економіки (майже половина кандидатських і докторських дисертацій), хоча сфера державного управління цією сферою різко скоротилася. Що ж до таких напрямів, як демократизація суспільства, взаємодія влади і громадянського суспільства, взаємодія у владі, то їм присвячено, відповідно, дві, 16 і одну роботу. Окремі політичні інститути вивчаються

соціологами (виборчі системи), політологами (партійні системи), філософами (політична культура та ідеологія), є кілька публікацій про інститут президента.

Стає дедалі очевиднішим, що нині діяльність людини виходить за межі не тільки її почуттів, а й мислення та уяви. Нова епоха створює умови для розгортання свободи, різноманітності, полілогу (на зміну монологу і діалогу).

Перспективним, на думку окремих українських учених, є розроблення форм і механізмів управління, що ґрунтуються на врахуванні постмодерністського характеру соціальних змін, на підвищенні результативності соціального управління через стимулювання творчості. Отже, як ніколи гостро постає потреба у винайденні принципово нової парадигми управління.

У вітчизняній літературі під сучасною парадигмою державного управління прийнято розуміти “набір ідей та цінностей, які визначають сутність держави, мають забезпечувати її легітимність” [6], що відображені в Конституції України 1996 р. І це зрозуміло, оскільки під змістовними характеристиками будь-якої наукової парадигми, довів Т. Кун, слід розуміти “визнані усіма науковими досягненнями, які протягом певного часу дають науковій спільноті модель постановки проблем і їх вирішення” [2].

Саме на державу покладається відповідальність за те, щоб головним стратегічним напрямом і вирішальним засобом суспільних трансформацій ставала соціальна політика, центром якої і головною кінцевою метою постає Людина, її добробут, самоініціатива, життєзабезпечення та безпека. Така політика об’єднуватиме зусилля всіх суспільних інститутів – від держави до кожного конкретного громадянина, з тим щоб виявляти й розв’язувати суперечності як об’єктивного так і суб’єктивного характеру, сприяти зміцненню й закріпленню прогресивних тенденцій у процесах і явищах матеріальної та духовної сфер життєдіяльності суспільства.

Література:

1. Бакуменко В. Д. Динаміка дисертаційних досліджень, механізмів державного управління за видами суспільної діяльності / В. Д. Бакуменко, В. М. Башкатов // Державне управління та місцеве самоврядування / [В. Присяжнюк, В. Бакуменко (ред.)] // Науковий вісн. Академії муніцип. управління. – К., 2008. – Вип. 3. – С. 7–19.
2. Бутирська Т. О. Модернізація державного управління крізь призму державного будівництва / Т. О. Бутирська // Суспільство. Держава. Управління. Право. – 2011. – № 1. – С. 89–99.
3. Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / Макс Вебер ; пер. з нім. О. Погорілий. – К. : Основи, 1998. – С. 380.
4. Шедяков В. Е. Удосконалення трудових відносин як основа стійкості та розвитку громадянського суспільства : монографія / за заг. ред. П. Д. Морозова. – К. : Задруга, 2014. – С. 250.
5. Пашко Л. А. Пріоритетні напрями реформування української держави / Л. А. Пашко // Суспільство. Держава. Управління. Право. – 2011. – № 1. – С. 26.
6. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна. – 2-ге вид., випр. і допов. – К. : Знання, 2004. – С. 28.
7. Політична енциклопедія / [редкол. : Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін.]. – К. : Парламент. вид-во, 2011. – С. 203.
8. Державне управління та державна служба : навч. посіб. / В. М. Баришніков, Ю. М. Маршавін, М. В. Жуленко, В. О. Храмов ; за заг. ред. М. В. Туленкова, В. О. Храмова. – К. : ІПК ДСЗУ, 2003. – С. 185.
9. Шедяков В. Е. Стратегічне управління модернізацією країни межі, можливості, оптимізація впливів / В. Е. Шедяков // Політичний менеджмент. – 2011. – № 2(47). – С. 44–53.

10. Державне управління : європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, М. І. Ославський та ін. ; В. Б. Авер'янов (заг. ред.) ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Юстініан. 2007. – 288 с.

11. Сурмін Ю. П. Соціологія управління : підручник / Ю. П. Сурмін, І. П. Бідзюра. – К. : Освіта України, 2012. – С. 250.

Doroshenko V. S. Institutional foundations of research in the system of public administration.

In the article there is analysed the development of the theory of management, formation of different schools of management thinking in context of institutionization.

Key words: institutionization, institutions of political sphere, social management, common interests of people, public administration.

Надійшла до редколегії 12.11.2015 р.