

Н. М. Ільченко,
к. держ. упр., доцент кафедри зовнішньої
політики та національної безпеки ХарРІ НАДУ

ВПЛИВ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ФАКТОРІВ НА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ В СУСПІЛЬСТВІ

Досліджено вплив особливостей певного соціокультурного устрою (генотипу) суспільства на специфіку системи публічного врядування в цьому суспільстві (на прикладі слов'янської моделі).

Ключові слова: публічне врядування, інституціональні фактори, соціокультурний генотип, слов'янська модель, ціннісні настанови, традиції, соціальна пам'ять суспільства.

На формування системи публічного врядування кожної окремо взятої країни чи регіону та особливості її функціонування й розвитку впливають безліч різних факторів, дослідження яких стає можливим за умови використання різних методологічних концепцій і підходів.

Одним із найбільш доцільних для дослідження особливостей системи публічного врядування в конкретному суспільстві, на нашу думку, є інституціональний підхід, що зорієнтований на вивчення сталих форм організації та регулювання життя суспільства в цілому. Виходячи з того, що кожний соціальний інститут, у тому числі й інститут публічного врядування, входить у певну соціальну структуру і створюється для виконання тих чи інших суспільно значущих функцій, соціальну поведінку людей доцільно вивчати в тісному зв'язку з існуючою системою соціальних нормативів та інститутів. Ці соціальні утворення забезпечують свідоме регулювання й організацію діяльності соціальних суб'єктів, відтворення повторюваних і найбільш стійких зразків поведінки, навичок, традицій, що передаються з покоління в покоління.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Інституціоналізм як напрям управлінської думки з'явився під час розгляду еволюції суспільного устрою як процесу природного відбору соціальних інститутів (Т. Веблен та ін.). Серед сучасних доробок щодо проблем функціонування суспільних інститутів, а

також можливості використання інституціонального підходу в дослідженні феномена соціального управління можна відзначити праці таких науковців, як О.Оболенський, О. Лазор, О. Беляєв, В. Дементьєв, І. Кох, Л. Кирилов, О. Молодцов та ін.

Метою статті є дослідження впливу особливостей певного соціокультурного устрою (генотипу) суспільства на специфіку системи публічного врядування в цьому суспільстві (на прикладі слов'янської моделі).

З'ясування ролі інституціональних факторів у механізмі здійснення публічної влади дає підстави для розуміння сукупності взаємопов'язаних інститутів як певного соціокультурного устрою або генотипу, притаманному певному суспільству, який і виступає специфічною особливістю системи публічного врядування в цьому суспільстві. Тобто соціокультурний генотип являє собою механізм соціального успадкування та соціальних змін, що забезпечує процес відтворення структури, принципів функціонування та розвитку певної суспільної системи, відтак, на особливості функціонування системи публічного врядування в кожному суспільстві (країні) впливає свій набір інституціональних факторів.

Носієм соціокультурного генотипу є суспільство або його великі групи (етноси, класи, інші соціальні страти). Кожний окремий індивід засвоює основні риси соціокультурного генотипу в процесі соціалізації його особистості середовищем (сім'єю, колективом, засобами масової інформації тощо) через навчання, виховання, примус та інші види соціального впливу. Соціокультурний генотип фіксується в різних інформаційних формах – інститутах: від теоретичних положень, правових норм до програм навчання, неписаних традицій, звичок, правил поведінки. У сукупності це становить певну соціальну пам'ять суспільства, завдяки якій відтворюються структура функціонування даного суспільства, способи взаємодії його членів. Соціокультурний устрій, по суті, утворює базу соціального взаєморозуміння та взаємодії, соціального партнерства та традицій управління, притаманних даному суспільству.

Узагальнюючи наукові доробки О. Беляєва, структуру соціокультурного генотипу у спрощеному вигляді можна представити так. В її основі лежить система соціально-економічних інтересів та система культури даного суспільства, їх взаємодія синтезується в систему цінностей. Через систему ціннісних орієнтацій та настанов вона перетворюється на мотиваційний комплекс та пов'язаний з ним блок соціально-психологічних характеристик. Усе це конкретизується в системі соціальної поведінки та дії і, нарешті, втілюється в системі норм та правил. Так, від глибинних (навіть інтимних) соціальних і духовних цінностей соціокультурний генотип крок за кроком здійснюється на поверхню суспільного життя як елементи соціального і господарського механізму. Він утворює разом з тим певну цілісність. Окремі елементи соціокультурного устрою та їх конкретні риси в кожному суспільстві завжди «підігнані» один під одного; невідповідність та суперечності між ними свідчать про порушення у функціонуванні суспільної системи, а в крайньому разі – про суспільну кризу [2]. Всі ці аспекти повною мірою стосуються і системи публічного управління в кожному окремо взятому суспільстві.

Досліджуючи роль соціокультурного устрою в економічному розвитку, можна простежити вплив даних факторів не лише на великі соціокультурні спільноти (наприклад, Західна Європа, Північна Америка, Далекий Схід тощо), а й на окремі країни та регіони. Серед дослідників, котрі тлумачать соціокультурний устрій у такому сенсі, можна виділити англійського вченого Е. Тайлкота. Він аналізує кілька парних типологічних характеристик європейської виробничої культури (аристократична – буржуазна, індивідуалістична – авторитарна), показуючи, як соціокультурні генотипи впливають на економічну діяльність. Так, «буржуазну» культуру Німеччини значною мірою визначає домінування в цій країні суто виробничих, прикладних сфер діяльності, тоді як вплив «аристократичної» культури у Великобританії виявляється в особливому інтересі англійських підприємців до менеджменту, права та фінансів. «Буржуазне» ставлення до виробництва, за Е. Тайлкотом, спостерігається також у Нідерландах, Швеції, Швейцарії та Північній Італії, в

основному збігаючись з регіонами поширення протестантської етики. Учений наголошує, що «буржуазна» економічна культура, що сягає корінням традиції незалежності міст відносно центральної влади, визначає відому регіоналізацію господарської діяльності та економічного регулювання. Навпаки, у Великобританії та Франції переважають великі загальнонаціональні компанії та державні економічні програми. Різниця між індивідуалістичним та авторитарним типом поведінки виявляється у схильності до інновацій, причому країни Північної Європи перебувають у більш сприятливому становищі ніж країни європейського Середземномор'я, оскільки індивідуалістичний тип поведінки сприяє інноваціям. Ця проекція відображається і на організації системи публічного врядування в цих країнах.

Такий підхід наразі припускає існування взаємозв'язку особливостей соціокультурного генотипу слов'янського суспільства, характерного для Росії, України, Білорусі, та специфіки систем публічного управління в цих країнах. Як визначає у своїх роботах О. Беляєв, слов'янському устрою притаманне те, що матеріально-економічні чинники завжди розглядалися як щось другорядне, допоміжне відносно політики, держави, духовного життя людей. Традиційно високою була роль неекономічних факторів успіху, моральних, духовних стимулів до праці як вияву майстерності та самоствердження людини. Віками вироблялась особлива етика та дисципліна праці, засновані на взаємодопомозі, спільності. У системі цінностей слов'янського народу давно сплетені державність, соборність, общинна рівність. Державність, насаджена зверху, глибоко проникла в народну свідомість і навіть підсвідомість [2].

Саме цей сплав державної влади, зрівнялівки та утриманства – найбільш характерна риса традиційного слов'янського генотипу. Вона достатньо явно протистоїть індивідуалізму, опорі на власні сили, ощадливому конкурентному прагматизму, притаманним англосаксонському генотипу. Зазвичай його пов'язують із протестантською етикою та духом капіталізму, за М. Вебером, найбільш придатним для розвитку ринкової, зорієнтованої на прибуток економіки.

Якщо ядром англосаксонського генотипу є раціоналізм, слов'янський ґрунтується на християнській покірності та довготерпінні, проте до певної межі, після якої слов'янин здатний до вибуху, мобілізації, готовності йти на жертви заради спільної мети. Тобто проявляються соціально-психологічні характеристики слов'янського укладу, які тісно пов'язані із системою цінностей та мотивацією. Довготерпінням та непримхливістю характеризується і ставлення слов'янського народу до праці. По суті, воно коливається між двома полюсами – безкорисливим ентузіазмом та нестерпним тягарем – і віддаляється через це від сприйняття праці як природного способу життєдіяльності. Причина тут полягає в тому, що в народній свідомості протягом століть був розірваний прямий зв'язок між працею, розподілом та споживанням. Розподіл визначався не результатами праці, а статусом, становищем у системі влади, інколи власністю. У моральних настановах у свідомість людини закладалися патерналізм і зрівнялівка.

Окрім того, характерною соціально-психологічною ознакою слов'янина є широта, розмах, які трансформуються у співчуття до всіх людей. Звідси й почуття відповідальності за весь світ, і жага соціальної справедливості. Саме цим можна пояснити наполегливе прагнення до загального щастя, що не може не породжувати сліпої віри в ідею, утопічних теорій та соціальних катаклізмів. Зазначеному компоненту соціокультурного генотипу слов'янського народу присвячено багато наукових праць, де серед його першопричин визначають недорозвиненість мотивації цивілізованого приватного власника – господаря, для чого вкрай необхідні приватна власність, громадянське суспільство та правова держава. Представникам слов'янського генотипу ж навпаки притаманна мотивація підданого великої імперії, цілком залежного від наказів вищої ієрархії (ідеться про загальні ознаки слов'янського укладу, незважаючи на певні винятки: визвольні війни окремих народів, національні повстання тощо).

На практиці настанова на державу конкретизується в мотивах утримання та служіння. Цікавим при цьому є той факт, що ціннісна орієнтація

на державу поєднується з відчуженням від неї. Така настанова передбачає сприйняття держави як якоїсь зовнішньої сили, незалежної від індивіда, що, у принципі, природно за браком демократичної традиції.

Проте, незважаючи на переважання ролі держави в системі загальних цінностей, загальнодержавні правові норми не посіли належного місця в системі норм та стимулів слов'янського народу. На перший план виходить продукт бюрократії – адміністративні норми та нормативи. Свавілья бюрократії посилюється жорсткістю самих норм і санкцій за порушення цих норм, але ця суворість нівелюється необов'язковістю їх виконання. Це спричинило заплутаність і неузгодженість правових, адміністративних, моральних і економічних норм. Вони дезорієнтують і породжують невпевненість у суспільстві, а прірва між бідними й заможними швидко зростає.

Під час дослідження впливу зазначених вище особливостей слов'янського генотипу на організацію системи публічної влади показовими можна вважати сучасні характеристики таких основних формальних інститутів, як інститути державного управління; інститути самоврядування; принципи організації і взаємодії центральної, регіональної та місцевої влад; порядок формування органів публічного управління; порядок прийняття політичних рішень; спосіб контролю за діяльністю публічних органів влади та ін.

Отже, серед основних характеристик зазначених вище інститутів можна виділити, з одного боку, високу централізацію та концентрацію державної влади, вертикальний розподіл ресурсів, свавілья влади, корумпованість, формальність виборів та використання адміністративного ресурсу, а з іншого – низьку соціальну активність громадян, нерозвиненість інститутів громадянського суспільства, небажання брати участь в управлінні державними справами і т. ін.

Досліджуючи перспективи розвитку слов'янської моделі публічного управління, застосування інституціонального підходу передбачає існування індивідуальної для кожного суспільства (а значить і для системи публічного управління) інституціональної матриці, а саме переплетення взаємопов'язаних

формальних правил і неформальних обмежень. Така матриця є історично обумовленою і запозичення «правил гри» в країнах з різними інституціональними системами приводить до істотно різних наслідків.

Як зазначає О. Молодцов, пострадянські країни пішли шляхом запозичення ринкових інститутів, які формувались на Заході під впливом власної довготривалої історії та культури. Запозичені інститути у процесі децентралізації державної влади увійшли у стан конфлікту з укоріненими нормами та правилами, що спричинило появу інституціональних пасток та деформалізацію правил. Цей процес є характерним й для України, в інституціональному середовищі якої має місце значна доля опортуністичної поведінки представників органів публічного управління та акторів економічного розвитку, яка підриває ресурси територіального розвитку [3].

Інституціональний підхід має якісний, а не формальний характер. Він зосереджує увагу на тому, що формування ефективної публічної влади на різних рівнях її організації не може бути досягнуто на основі копіювання інституціональних моделей, які довели свою ефективність у іншому інституціональному середовищі. Якісні рішення мають враховувати економічні, політичні, ідеологічні, технологічні, культурні, моральні та соціально-психологічні аспекти перетворень.

Вітчизняні науковці одноголосні у висновках, що головні на сьогодні завдання перетворень, сформульовані як «перехід до ринкової економіки» та публічного врядування нового типу, набагато ширші та складніші. Ідеться, по суті, про кардинальне зрушення в соціокультурному генотипі слов'янських народів. Не можна не зважати та те, що примат держави і пов'язані з ним ознаки: бюрократичний диктат, вертикальна економічна та політична залежність людей, постійне випередження вимог держави проти можливостей її громадян – панували століттями. Докорінна ж перебудова слов'янського соціокультурного генотипу потребує поступового переходу, з одного боку, до примату особистості – вільної та ініціативної, котра б відповідала за себе, свої

дії і результати діяльності, з іншого – до трансформації ролі та функцій держави, і нарешті, – до розбудови громадянського суспільства.

Окрім того, здійснюючи реформи системи державного управління та поступового «переходу» до публічного врядування, треба усвідомлювати цілісність і певну інертність соціокультурного генотипу та його компонентів. Разом з тим, без урахування особливостей соціокультурного генотипу і його динаміки неможливо якісно реформувати жодне суспільство.

Список використаних джерел

1. *Беляев О. О.* Інституціональні складові формування ринкової економіки / О. О. Беляев // Проблеми формування ринкової економіки . – К., 2002 – 376 с.
2. *Кох И. А.* Інституціональність соціального управління / И. А. Кох // Известия Уральского гос. ун-та. – 2005. – № 37. – С. 167–175.
3. *Молодцов О.* Методологічні аспекти аналізу інституціональних ефектів функціонування політичної сіті територіального розвитку / О. Молодцов // Вісник НАДУ. – К., 2009. – № 3.

Ilchenko N. M. The impact of institutional factors on the formation and development of the system of public governance in the society.

In the article the influence of the features of a socio-cultural way of life (genotype) of the society for specifics of the system of public governance in this society.

Key words: public governance, institutional factors, socio-cultural genotype, slavic model, values, traditions, social memory of society.

Ильченко Н. М. Влияние институциональных факторов на формирование и развитие системы публичного управления в обществе.

Исследовано влияние особенностей определенного социокультурного уклада (генотипа) общества на специфику системы публичного управления в этом обществе (на примере славянской модели).

Ключевые слова: публичное управление, институциональные факторы, социокультурный генотип, славянская модель, ценностные установки, традиции, социальная память общества.