

Н. М. ІЛЬЧЕНКО

ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ПІДХІД

Розглянуто особливості базових соціально-економічних інститутів, тенденції їх розвитку та вдосконалення, визначено інституціональні фактори впливу на реформування системи державного управління в Україні.

Ключові слова: інститути, державне управління, реформування, інституціональні фактори, інституціональне середовище.

The article considers the features of the basic socio-economic institutions, the tendencies of their development and improvement, identifies institutional factors of influence on the reform of the system of state governance in Ukraine.

Key words: institutions, governance, reform, and institutional factors institutional environment.

Суспільство розвивається через постійні зміни умов існування людей та зміни інститутів життєдіяльності з відповідним пристосуванням поведінки людей до цих змін. На сучасному етапі розвитку Україна зорієнтована на подальшу розбудову ринкової соціально-економічної системи та державного управління нового типу.

Успішне вирішення проблем системної трансформації державного управління в Україні значною мірою залежить від розуміння суспільством реальних суперечностей на шляху розбудови бажаної системи. Так, у процесі життєдіяльності людина набуває певного соціального статусу, знаходить своє соціальне середовище, свою власну соціальну нішу, а будь-яка зміна загрожує стабільності та тягне за собою невизначеність. Тому більшість людей чинить опір навіть тим змінам і реформам, які передбачають покращення життєзабезпечення. Особливо це стосується перехідних (трансформаційних) періодів у будь-якому суспільстві, відмінною рисою яких є саме процеси відмирання або руйнування одних соціально-економічних відносин і зародження інших.

Висунувши ідею інституту як сталих звичок та способу мислення, притаманних великій спільності людей, під впливом і на основі яких формуються соціальні явища, Т. Веблен досліджував походження інститутів з інстинктів, звичок, традицій і соціальних норм. Він аналізував шляхи, форми і механізми розвитку інститутів, а разом з ними розвиток людини як основної складової соціально-економічної системи.

Прихильники інституціонального напрямку досліджують реальне економічне (суспільне) життя. Вони намагаються не стільки пояснити соціально-економічні

явища, скільки зрозуміти їх, описуючи поведінку людей, яка і формує ці явища. Державне управління також доцільно розглядати як складову суспільного життя в єдності із соціальними, культурними його складовими. Тому існує нагальна необхідність у формуванні механізмів реалізації інноваційного типу його розвитку за допомогою становлення, вдосконалення та взаємодії різних інститутів. На сучасному етапі інституціональне середовище, що склалось, не доводить своєї ефективності, що пов'язано, в першу чергу, із швидкістю запровадження реформ та копіюванням без урахування власної специфіки інституціональних структур, що успішно функціонують в інших суспільствах.

Найбільш відомими авторами доктрини інституціоналізму визнані Т. Веблен, Дж. Гелбрейт, Р. Коуз, Д. Норт та ін. Слід відзначити, що значення інститутів для соціально-економічної (суспільної) практики давно вже визнане вченими різних галузей науки, а з часом все більш чітко усвідомлюється і практиками. Серед сучасних вітчизняних доробок щодо проблем функціонування суспільних інститутів можна відзначити праці таких науковців, як О. Оболенський, О. Лазор, О. Беляєв, В. Дементьєв, І. Кох, Л. Кирилов та ін. Однак інституційна динаміка й досі належить до недостатньо вивчених процесів як з теоретичної, так і з практичної точки зору. Незважаючи на підвищений інтерес до проблеми, відчувається брак систематичних досліджень складу, структури й функціонування базових соціально-економічних інститутів та їх впливу на розвиток складних суспільних систем.

Метою статті є розгляд особливостей базових соціально-економічних інститутів, тенденцій їх розвитку й вдосконалення та визначення інституціональних факторів впливу на реформування системи державного управління в Україні.

Як уже зазначалось, інституціонально-еволюційна теорія розглядає соціально-економічну систему як певним чином структуровану систему соціальних і економічних інститутів, які забезпечують її функціонування через їх взаємозв'язок. Головною ланкою цієї системи є інститути, особливості яких і визначають специфіку відповідної соціально-економічної системи. Науковці відзначають, що особливостями інституціональної будови суспільства пояснюються різні темпи розвитку країн, зокрема і неспроможність України досягти успіху у реформах, які проводяться, за наявності всіх необхідних для цього умов.

Узагальнюючи підходи вчених до визначення базового поняття інституціональної теорії, під інститутами будемо розуміти сукупність створених людьми формальних і неформальних правил, що представляють собою обмеження для суб'єктів суспільної системи, а також відповідних механізмів контролю за їх дотриманням і захисту. Визначення правил здебільшого використовується для позначення загальноновизнаних і захищених положень, які забороняють або дозволяють певні види дій одного індивіда або групи людей при взаємодії їх з іншими індивідами або групами. При цьому, правила, що формують інститут, мають сенс тільки тоді, коли вони застосовуються більш ніж до однієї людини. Особливе місце займає поняття рутин, які розуміють як сталу практику заведений

порядок діяльності. Під механізмом контролю мається на увазі набір засобів, за допомогою яких можна ідентифікувати дотримання і/або порушення правила, а також застосування стимулюючих або дестимулюючих санкцій.

Виокремлюють економічні, соціальні, політичні, культурні, виховні, владні та інші інститути. Так, усталеними і визнаними в юридичній науці вважаються інститути права, громадянства, наслідування (успадкування прав) тощо. До економічних і соціальних інститутів традиційно відносять інститути власності і контрактних відносин (включаючи трудові відносини), заробітна плата і соціальне забезпечення. Їх роль полягає у виконанні регулятивних функцій суб'єктів господарювання і трудових відносин, пов'язаних з організацією та управлінням процесами життєдіяльності, матеріального і соціального відтворення.

Поняття інституціонального середовища суспільства розглядається як сукупність соціально-економічних та інших інститутів, які використовуються в основі інституціонального будівництва. Вони задають структуру спонукальних мотивів людської взаємодії в різних сферах життєдіяльності і впливають на функціонування соціально-економічних (суспільних) систем. При цьому ми виходимо з того положення, що інституціональне середовище не є простим набором інститутів, а виступає особливого роду інституціональною матрицею і визначає головний напрямок розвитку системи, а також ті орієнтири, на основі яких відбувається її реформування та розвиток. Відтак, можна припустити, що інституціональне середовище, утворене різноманітними, постійно мінливими інституціональними формами, рухливе і обумовлене історичним, тимчасовим, культурним контекстом. На відміну від нього базові інститути, що утворюють інституціональну матрицю суспільства і підтримують фундаментальні процеси збереження соціальної наступності та суспільної еволюції – незмінні, стійкі і зберігають свій зміст.

Функціонування та розвиток будь-якої системи залежить від дії низки факторів. Економічна енциклопедія визначає інституціональні фактори як фактори, пов'язані з управлінням та регулюванням окремих сфер, складових частин, сторін, елементів соціально-економічних відносин. До інституціональних факторів належать політичні, правові, фінансово-економічні, соціальні, організаційні, науково-технічні, власницькі, фінансові, інвестиційні та інші фактори і заходи вдосконалення і трансформування інститутів (норм права, правил, постанов, звичаїв тощо), управління цими сферами й установами управління.

Отже, розуміючи в загальному вигляді фактор як рушійну силу будь-якого процесу, можна стверджувати, що фактори, які сприяють розвитку державного управління, можна назвати інституціональними факторами. До інституціональних факторів, пов'язаних із провадженням і реформуванням державного управління, можна також віднести всі зазначені вище та інші фактори. Розглянемо характеристики базових соціально-економічних інститутів, а також тенденції їх розвитку та вдосконалення, що і виступає в даному контексті як інституціональні фактори впливу на реформування системи державного управління в Україні.

Особлива роль у формуванні умов розвитку будь-якої системи в цілому та державного управління зокрема належить інституту влади. Люди сприймають власну державу через владу, часто проводячи певну паралель між державою і системою влади, бо через владу держава реалізує себе як суспільна структура. Проте інтереси влади як певної соціальної структури, соціальної групи, на жаль, не завжди збігаються з інтересами нації, тому влада мусить бути контрольованою.

Особливе значення має контроль над владою в часи системних трансформацій, коли люди як носії влади відчувають свою тимчасовість, невизначеність становища. Невизначеність панує і в суспільстві, у законодавчому полі, а тому влада може безкарно привласнювати суспільне багатство через механізми узаконеного беззаконня, тобто приймати закони, укази, розпорядження на свою користь або створювати правові норми, що суперечать одна одній. Інститут влади в Україні несе в собі всі звички і традиції своєї попередниці, а тому звичка власного життєзабезпечення за рахунок суспільства не може зникнути миттєво. Поява олігархічних структур, які сконцентрували у своїх руках велике багатство в грошовій формі при постійному скороченні обсягів виробництва свідчить, що влада в Україні не слугує державі, а дбає про власні кланові інтереси, вона не контрольована з боку громадськості, а тому прогресивні інституціональні перетворення в цій сфері поки що проблематичні. Тому контроль за владою є першочерговим завданням удосконалення інституціональної структури суспільства.

Для розуміння трансформаційних процесів, які відбуваються в державі, з метою виходу з трансформаційної кризи велике значення має усвідомлення пануючого інституту власності. На думку більшості дослідників, власність є центральним соціальним інститутом і базисною конструкцією соціально-економічної системи, розвиток якої залежить від стану цього інституту, від збуджуючих мотивів поведінки власника. Власність формує соціальну структуру суспільства, визначає соціальний статус людини та виступає умовою зміни всієї інституціональної будови суспільства.

Реорганізація власності в Україні не виконала своїх позитивних функцій у процесі системної трансформації, оскільки інституціональна будова лише погіршилась.

Власність, яка підлягає приватизації, – це здобутки праці і бережливості всього населення України і тому вона має слугувати населенню і після того, коли вона передана новому власникові. Власність передбачає відповідальність, а особливістю формування приватної власності в Україні була відсутність відповідальності, а тому сама реорганізація власності не дала економічного ефекту. Інститут власності потребує подальшого свого вдосконалення через відповідність вимогам інституту соціальної справедливості, цьому чи не найголовнішому критерію прогресивності соціально-економічної системи і необхідному чиннику забезпечення економічного зростання.

Слід також зазначити, що успіхи системної трансформації повною мірою залежать від ставлення всіх верств населення до реформ, від рівня підтримки

населенням тих, хто здійснює реформи, від його упевненості в їх добросовісності, порядності, щирості і справедливості, тобто всього того, що формує інститут довіри. Інститут довіри впливає на мотивацію поведінки людини, коригує умови прийняття рішення, тим самим визначає характер динаміки суспільних відносин.

Під час реформування системи державного управління важливим також є врахування особливостей розвитку й інших інститутів, які впливають на результат зазначеного процесу.

Так, адміністративні інститути виступають нормативно-правовим підґрунтям організації діяльності органів державного управління різних рівнів і є однією з форм контролю над економічною активністю, що реалізується за допомогою правил (обов'язкові платежі, проходження певних бюрократичних процедур тощо). Для прикладу, можна навести реєстрацію юридичних осіб та визначення їх статусу, ліцензування підприємницької діяльності, сертифікацію товарів і послуг, систему контролю над поточною діяльністю підприємств тощо. Регіональні органи влади мають право вводити власні механізми адміністративного регулювання.

Нормативно-правові інститути представлені в діяльності органів влади різних рівнів і нормативно-правовими актами, що визначають загальні напрямки політики та встановлюють правила взаємодії різних інститутів. Серед найбільш значущих нормативно-правових актів, що регулюють регіональний розвиток, слід назвати кодекси: бюджетний, цивільний, податковий та ін. Розробка нормативних актів поточного характеру в рамках зазначених документів здійснюється як законодавчими, так і виконавчими структурами.

Фінансово-бюджетні інститути визначають порядок утворення та використання фінансових ресурсів, призначених для соціального та економічного розвитку регіонів. Основним цільовим орієнтиром удосконалення даної системи інститутів є забезпечення реальної податково-бюджетної самостійності та формування повноцінних бюджетів розвитку, які забезпечують необхідний рівень суспільних інвестицій у підвищення якості регіонального середовища.

Окрім того, на сучасному етапі спостерігаємо послідовний процес становлення нового метасуб'єкта політики – інститутів громадянського суспільства, які набувають усе більшої ваги в регулюванні соціально-економічних процесів. Це такі інститути, як громадські організації, асоціації, спілки промисловців і підприємців, асоціації банкірів, торгово-промислові палати тощо. До них також належать профспілки, інститути соціального партнерства, товариства споживачів, екологічні рухи. Слід зазначити, що ці та інші інститути не є інструментами держави або ринкової економіки, разом з тим, – вони є активними учасниками та суб'єктами регулювання економічних та соціальних процесів. Ця тенденція повинна обов'язково знаходити відображення під час удосконалення інституціонального комплексу державного управління (наприклад, становлення та розвиток інститутів зв'язків з громадськістю, колегіальних і дорадчих структур тощо).

Таким чином, реформи державного управління в цілому повинні обов'язково супроводжуватися змінами в конкретних системах його інститутів, причому саме зміни неформальних їх складових є запорукою дієвості таких реформ.

Будь-які соціально-економічні перетворення в Україні мають здійснюватись на основі положень інституціонально-еволюційної теорії та з урахуванням стану інституціонального середовища України.

Визначальними інститутами, які впливають на стан інституціонального середовища демократичного суспільства, є: влада, власність, соціальна справедливість, демократія, довіра, а також сукупність адміністративних, нормативно-правових, фінансово-економічних, соціальних та інших інститутів. Комплексне їх удосконалення веде до успіхів трансформаційних процесів та забезпечує розвиток суспільних та соціально-економічних систем. Отже, до інституціональних факторів впливу на процеси реформування системи державного управління в Україні, розуміючи їх як рушійні сили зазначеного процесу, можна віднести: політичні, правові, фінансово-економічні, соціальні, організаційні, науково-технічні, власницькі, фінансові, інвестиційні та інші фактори і заходи вдосконалення і трансформування інститутів (норм права, правил, постанов, звичаїв тощо).

Таким чином, застосування інституціонального підходу під час реформування державного управління дає можливість такому: об'єктивно оцінити ідеологію, стратегію і практику українських реформ; проаналізувати і визначити коло суб'єктів, які спроможні забезпечити його реформування; поставити питання про відповідність реформ, які запроваджуються, тим цінностям, економіко-правовим та організаційним засадам, які ми розуміємо як інституціональне середовище для відповідних реформ.

Суспільство постійно змінюється і лише гнучкий спосіб врахування інституціональних факторів може допомогти еволюціонувати системі державного управління, відповідати всім вимогам, і щонайцінніше – бути на крок попереду.

Література:

1. *Беляев О. О.* Інституціональні складові формування ринкової економіки / О. О. Беляев // Проблеми формування ринкової економіки. – К., 2002. – 376 с.
2. *Дементьев В. В.* Інститути, поведінка, влада / В. В. Дементьев // Постсоветский институционализм. – Донецьк : Каштан, 2005. – С. 102–123.
3. *Норт Д. С.* Інститути, ідеологія і ефективність економіки / Д. С. Норт // От плана к рынку: будущее постсоциалистических республик ; пер. с англ. под ред. Б. С. Пинскера ; сост. Л. И. Пияшева и Дж. Дорн. – М., 1993. – 307с.
4. *Оболеньский О. Ю.* Державна служба : [підручник] / О. Ю.Оболеньський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.
5. *Шастітко А. С.* Нова інституціональна економічна теорія / А. С. Шастітко. – М. : ТЕИС, 2002. – 273 с.

Надійшла до редколегії 21.09.2012 р.