

Наталія ЛИПОВСЬКА

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

СУСПІЛЬНІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РЕФОРМ: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ВИМІР

Аналізуються проблеми управління інституціональними трансформаціями з позиції неінституціоналізму, розкриваються переваги і недоліки імпорту інститутів, підкреслюються можливості керування суспільними трансформаціями, які незмінно супроводжують процес державно-управлінських реформ.

Ключові слова: державне управління, інститут, інституціональні трансформації, імпорт інститутів.

Nataliia Lypovska. Social transformations as a component of public management reforms: institutional measurement

The article analyzes the problems of institutional transformation management from the positions of neoinstitutionalism, reveals the advantages and disadvantages imports institutions emphasize control over social transformation, which invariably accompany public-management reform.

Key words: governance, institution, institutional transformation, the import institutions.

В останні роки Україна почала одну з найістотніших суспільних трансформацій, і найбільшою мірою ці зміни торкнулися державної сфери. В умовах декомунізації виникла необхідність у нових принципах організації взаємодії державних органів і суспільства, чиновників і населення. Протягом цього періоду з'явилися нові форми соціальної взаємодії, деякі були запозичені із західноєвропейського й американського досвіду, інші відтворені ретроспективно. Це актуалізує проблему дослідження інституціональних трансформацій, які дозволяють зробити ці процеси керованими.

Проблематика інституціональних трансформацій була об'єктом досліджень С. Г. Кірдіної, П. М. Леоненка, П. В. Панова, А. А. Чухна, П. І. Юхименка та ін. Водночас, на наш погляд, особливості використання інституціонального підходу в цьому напрямі, його можливості й межі застосування ще недостатньо розкриті.

Мета статті – дослідити особливості управління процесами інституціональних трансформацій в умовах державно-управлінських реформ.

Інституціональні трансформації – досить складний процес, у ході якого відбуваються зміни різних взаємопов'язаних між собою інститутів. Отже, предметом аналізу повинен бути інституційний комплекс – усі інститути, що діють у суспільстві в певний момент часу. Комплексний аналіз необхідний уже з тієї причини, що зміни окремих інститутів відбуваються з різною швидкістю. Зокрема, одні інститути виникають і змінюються спонтанно і поступово (еволюційно, інкрементно), інші – є наслідком навмисних дій раціональних суб'єктів, вони змінюються революційно (дискретно). Таким чином, траєкторія розвитку двох видів інститутів може не збігатися. Уже одне це породжує конфлікти всередині інституційного комплексу.

Фахівці виділяють два основні механізми створення формальних інститутів: легалізація неформальних та «імпорт». Легалізація неформальних норм є надання цим нормам писаної форми і необхідного ступеня універсальності. Для виникнення і розвитку соціального інституту необхідні деякі умови, що визначають його існування. Серед них: 1) потреба (суспільна, або «соціумна»); 2) операціональні засоби задоволення потреби, тобто система суспільних функцій, дій тощо; 3) наявність ресурсів; 4) своєрідне культурне середовище, субкультура.

Домінуючим механізмом створення формальних інститутів в умовах інтеграційних і глобалізаційних процесів стає «імпорт», або «трансплантація», інститутів. Термін «імпорт» прийшов в інституційні дослідження з економіки, а «трансплантація» – з права, хоча очевидно, що правознавці запозичили його (а разом з ним і низку інших термінів: «донор», «реципієнт», «трансплантат» та ін.) з медицини. Ця образна аналогія є досить вдалою, оскільки відображає деяку подібність між суспільством і живим організмом [3]. За визначенням голландських учених, «інституціональна трансплантація включає в себе свідоме прагнення змінити існуючі інститути і замінити або доповнити їх новими інститутами, запозиченими з інших країн або з іншого контексту» [9, с. 188] (тут і далі переклад автора. – *Н. Л.*).

З одного боку, глобалізація, а з іншого – інституціональні вимоги ЄС до країн-кандидатів обумовлюють стрімке поширення інституціональних трансплантацій. Це, однак, має і зворотний бік: «імпорт» інститутів став більш поспішним і частіше призводить до невдач. Найбільш показова в цьому плані «третя хвиля демократизації», яка охопила в кінці ХХ ст. країни Латинської Америки, Східної Європи, а також окремі регіони Азії і Африки [7]. Власне, багато в чому внаслідок такого досвіду дослідження проблеми трансформації політичних інститутів вийшло на передній план у сучасній науці. Транзитологічні концепції, популярні в 1980-х рр., не змогли пояснити невдалі випадки демократичних транзитів, оскільки не приділяли належної уваги інституційним (структурним) факторам.

У цьому контексті привертає до себе увагу концепція інституціональних матриць, запропонована С. Г. Кірдіною. Інституційні матриці згадуються в працях неоінституціоналістів. Так, Карл Поланьї і в більш розгорнутій формі Дуглас Норт висловили припущення про те, що система інститутів кожного конкретного суспільства утворює своєрідну «інституційну матрицю», яка визначає можливі траєкторії його подальшого розвитку. К. Поланьї вважав, що інституційна матриця спрямовує економічні відносини між людьми і визначає місце економіки в суспільстві, вона задає соціальні джерела прав і обов'язків, які санкціонують рух благ і індивідуумів при вході в економічний процес, усередині нього і на виході [4]. За визначенням Д. Нортона, інституційна матриця суспільства являє собою властиву йому базисну структуру прав власності й політичну систему [2, с. 147 – 148]. Абсолютно справедливо Д. Норт вважає, що економічні та політичні інститути в інституційній матриці взаємозалежні, політичні правила формують правила економічні, і навпаки. При цьому і К. Поланьї, і Д. Норт вважають, що кожне суспільство має конкретну, властиву тільки йому інституційну матрицю.

Саме слово «матриця» походить від латинського *matrix* (*matricis*), що означає «матка». У найзагальнішому вигляді матриця означає спільну основу, схему, якусь вихідну, первинну модель, форму, яка породжує подальші відтворення чого-небудь [1]. Отже, під інституційною матрицею можна розуміти вихідну модель базових суспільних інститутів, сформовану ще за часів виникнення перших держав – стійких людських спільнот, здатних відтворювати свою історію. Усі наступні інституційні структури відтворюють, розвивають, збагачують цю первинну модель, суть якої, проте, зберігається. Розвинені, доступні для аналізу форми інституційних матриць можна знайти вже в найдавніших відомих історії державах.

На думку С. Г. Кірдіної, інституційна матриця – це стійка, історично сформована система базових інститутів, які регулюють взаємопов'язане функціонування основних суспільних сфер – економічної, політичної та ідеологічної [1].

Іншими словами, інституційна матриця – це триєдина соціальна форма; вона являє собою систему економічних, політичних та ідеологічних інститутів, пов'язаних між собою, взаємообумовлених.

Виділяють два види матриць – Х- і Y-матриці, які кардинально різняться між собою базовими інститутами, тобто формами соціальної інтеграції в основних

суспільних сферах. Y-матриця (західна інституційна матриця) утворена такими базовими інститутами: в економічній сфері – це інститути ринкової економіки; у політичній сфері – федеративні або децентралізаційні засади державного устрою; в ідеологічній сфері – домінуюча ідея індивідуальних, особистісних цінностей, пріоритет Я над Ми, або субсидіарна ідеологія, що означає примат особистості, її прав і свобод відносно цінностей спільнот більш високого рівня, які, відповідно, мають субсидіарний, підпорядкований відносно особистості характер. Попередні дослідження дозволяють припустити, що Y-матриця характеризує суспільний устрій більшості країн Західної Європи і США.

Для X-матриці (східної інституційної матриці) характерні такі базові інститути: в економічній сфері – інститути редистрибутивної економіки (термін К. Поланьї), сутністю якої є обов'язкове опосередкування центром руху цінностей і послуг, а також прав з їх виробництва та використання; у політичній сфері – інститути унітарного (унітарно-централізованого) політичного устрою; в ідеологічній сфері – домінування ідеї колективних, надособистісних цінностей, пріоритет Ми над Я, тобто комунітарності ідеології [1].

На наш погляд, успішність інституціональних трансплантацій визначається тим, чи відповідає конфігурація інституціональної матриці країни-донора та країни-реципієнта.

Поняття «успіх», або «ефективність інституційної трансплантації», потребує більш точного визначення. Досить часто ефективність запозичення інститутів вимірюється ступенем схожості, досягнутої між запозиченою моделлю і її копією. Це не досить вдалий критерій. «Метою інституційної трансплантації не може бути «клонування» оригінальних інститутів в іншому контексті заради самого «клонування» [9, с. 20]. Адже сенс імпорту інститутів полягає у встановленні більш ефективних інститутів, тобто таких, які мінімізують трансакційні витрати, полегшуючи тим самим соціальні взаємодії. Це – головна функція будь-якого інституту, у тому числі і того, який імпортується.

Тому критерієм ефективності імпорту інституту повине бути не ступінь «зовнішньої схожості» з трансплантатом, а досягнення мети імпорту – зниження трансакційних витрат, за які «відповідає» цей інститут. Це можливо лише за умови, що «трансплантований орган... не відкидається, а потім і інтегрується з іншими частинами організму» [10, с. 26 – 27]. «Зовнішня схожість» при цьому може бути значною мірою втрачена, але сутність інституту зберігається.

Таким чином, запозичення не завжди є копіюванням, у ході трансплантації інституту часто починаються відхилення від «зразка». Такі девіації можуть бути позитивним явищем, якщо мова йде про адаптацію імпортованого інституту до «тіла» реципієнта. Однак девіація може мати і негативні наслідки, якщо відхилення призводить до того, що імпортований інститут втрачає свою сутність: перестає виконувати свої функції [3].

Визначивши критерій ефективності інституційної трансплантації, можна звернутися до ключового запитання: що впливає на успіх інституційних трансплантацій? На нашу думку, основні фактори можна об'єднати в три групи.

Перша група – діяльність суб'єктів, які здійснюють трансплантацію. Тут можна звернутися до концепції «втягування» («actorspulling»), представником якої є Річард Роуз. Він аналізує трансплантацію з позиції двох компонентів, пов'язаних з прямими витратами трансформації: 1) практичних навичок тих, хто проводить трансплантацію; 2) ступеня підтримки цього процесу суспільством [11]. Ідеться про те, що трансплантовані інститути можуть копіюватися («клонуватися»): ініціатори імпорту прагнуть до того, щоб створений інститут повністю відповідав прототипу. Можливий і більш гнучкий підхід, коли «дизайнери» намагаються адаптувати імпортований інститут, змінюючи його характеристики стосовно

контексту. Це значно складніше для тих, хто здійснює імпорт, тому зовсім не обов'язково, що спроби адаптації завжди будуть більш успішними, ніж «клонування».

Друга група – характеристики інституційного «середовища», у яке потрапляє «трансплантат» – концепція «придатності трансплантанта» («goodnessoffit»). Тут акцент робиться на непрямі трансформаційні витрати, звертаючи увагу, що процес трансформації залежить від того, наскільки «придатний» трансплантат для «нового тіла». Суть проблеми полягає в тому, що формальні і неформальні інститути змінюються в різних режимах: перші – дискретно, другі – інкрементно. Нові формальні інститути, будучи трансплантовані, виявляються в оточенні неформальних, що збереглися в колишньому вигляді. Тому «в контексті інституційної трансплантації виникає напруження між формальними і неформальними інститутами... Неможливо трансплантувати все різноманіття формальних та неформальних інститутів відразу. Трансплантуючи формальні інститути країни-донора на свій ґрунт, суб'єкти часто імпліцитно сподіваються, що це сприятиме зміні культурних практик. Однак неформальні інститути, хоча не є повністю незалежними від формальної сфери, набагато складніші і їх важче трансплантувати, ніж формальні. Коли це трапляється, то зазвичай відбувається у формі трансплантації ідеології або набору ідей, відмінних від тих, які раніше превалювали. Хоча навіть у цьому випадку розробка цих ідей відбувається у формі нових формальних меж, які можуть формуватися, а можуть безпосередньо і не формуватися з оригінальних» [10, с. 22].

«Запозичення інститутів з країн з іншим стилем права – дуже складний процес, вирішальною умовою успіху якого є ступінь правової та культурної конгруентності... Трансплантат повинен бути «придатний» для свого нового оточення» [10, с. 57 – 58].

У зв'язку з цим можна дійти висновку, що проведення інституційних реформ в Україні на основі трансплантації європейських зразків може бути невдалим до того моменту, поки воно не буде синхронізовано із соціокультурним, політичним, економічним середовищем.

Для перехідних економік характерні витрати інституціональної трансформації (інституціональні пастки). Сутність їх полягає в тому, що зі зміною якого-небудь інституту, незважаючи на зв'язок із трансформацією правил з іншими інститутами, виникає безвихідь у вирішенні поточних завдань, тобто порушується необхідна узгодженість макроекономічних регуляторів. Стійкість інституціональних пасток означає, що за малих обурень система залишається в інституціональній пастці, лише трохи змінюючи свої параметри, і повертається в попередній стан, якщо усунути джерела обурення.

Досвід України свідчить, що в широкомасштабних реформах витрати інституціональної трансформації несуть як державний бюджет, так і окремі фірми. Трансакційних витрат зазнають тільки юридичні та фізичні особи, які здійснюють економічну діяльність у межах інститутів, що виникли. Тобто трансакційні витрати мають змінний характер, і вони завжди присутні в діяльності підприємств, а трансформаційні витрати виникають лише періодично – у момент зміни взаємодії фірми із зовнішнім світом. Будь-яка трансформація, особливо широкомасштабна, призводить до дезорганізації системи, що збільшує витрати адаптації [8, с. 23]. Можливість свідомого і керованого впливу на соціальні інститути є одним із наріжних каменів державного управління.

На нашу думку, механізм трансформації соціального інституту можна уявити так: усталені норми і цінності деінституціоналізуються, формулюються нові принципи організації взаємодії суб'єктів, ці нові принципи легітимізуються, починається їх пропаганда в усіх громадських колах, суб'єкти мотивуються до їх дотримання за допомогою створення і впровадження системи заохочень та стягнень.

Це процес тривалий, найчастіше виходить за межі життя одного покоління, а тому говорити про його керованість у технічному сенсі не доводиться. Припустимо, що зміну соціального інституту можна ініціювати, але керувати ним неможливо. Саме тому К. Поппер ставив успішність соціальних трансформацій у залежність від відкритості суспільства та демократичності режиму – залучення інститутів громадянського суспільства, насамперед прямої участі в управлінні, дозволяє популяризувати нові цінності й запустити механізм самоврядування [5, с. 33].

Отже, успішність трансформації соціального інституту залежить від таких умов: по-перше, керуючий суб'єкт, починаючи дискредитацію сформованих цінностей і норм, повинен усвідомлювати мету цієї трансформації. По-друге, пропоновані натомість цінності і ролі повинні отримати схвалення і підтримку інших суб'єктів, які взаємодіють у межах цього соціального простору (як концепція справедливості і демократії). По-третє, у зв'язку з тривалістю трансформації забезпечити легітимізацію нових норм можна тільки в разі активного включення керованого суб'єкта в процес їх популяризації та мотивації, тобто цей процес повинен стати самоврядним і незалежним від керуючого суб'єкта.

Концепція гуманістичного планування Е. Фромма містить інструментарій, за допомогою якого можна стимулювати самоврядування. Визначаючи пасивність, втрату особистого контакту й інертність як патологічну рису раціонального технократичного суспільства XIX і XX ст., Е. Фромм протиставляє їм гуманність, яка, на його думку, сприяє свободі і соціальній активності. Особливе значення при цьому набувають моральні цінності. Традиційне управління засноване на маніпулюванні, а тому незмінно призводить до розчарування, втрати надії і віри. Гуманістичне управління має спиратися на інші принципи: «... соціальне, економічне і культурне життя нашого суспільства повинне змінитися так, щоб воно стимулювало людину, сприяло її подальшому духовному зростанню, а не спотворювало б її; щоб воно активізувало індивіда, а не робило його пасивним і слухняним; щоб наш технологічний потенціал служив розвитку людини. Для цього ми повинні взяти у власні руки контроль за економічними і соціальними системами, а воля людини, спрямована його розумом і бажанням бути оптимально активним, повинна забезпечити бажані результати» [6, с. 152]. Громадяни мають брати участь у процесі прийняття рішень та контролювати їх виконання, але для цього вони повинні розуміти, в ім'я чого вони приймають ці рішення і чого хочуть досягти.

Таким чином, управління соціальними інститутами має базуватися на гуманістичному підході, спираючись на історичну практику глибинних соціокультурних трансформацій. Для управління соціальними інститутами необхідно визначити не декларовані, а реальні цінності, тобто не тільки поняття, яке є значущим для суб'єктів цього інституту, а й той сенс, який вони надають цьому поняттю. Норми і соціальні ролі, які становлять соціальний інститут, базуються саме на сенсах, а не на поняттях, тому трансформація соціального інституту полягає в їх дискредитації або зміні. На нашу думку, управління соціальними інститутами полягає саме у формуванні норм, цінностей і ролей, які організують суспільне життя, тому тільки брендуння не може розглядатися як достатній метод трансформації в системі публічного управління.

Легітимізація нового сенсу концептів, які становлять основні цінності соціального інституту, полягає не стільки в його поширенні, скільки у визнанні, тобто згоді членів спільноти використовувати нове значення як єдино правильне, і це найбільш тривалий етап процесу трансформації соціального інституту.

Таким чином, аналіз інституціональних трансформацій вимагає, перш за все, виявити, як імпортовані інститути впливають на орієнтації, очікування, переваги членів спільноти. Теоретично тут можливі дві крайності трансформацій. Перша – повний успіх трансплантації: після формального проголошення нового правила

орієнтації суб'єктів поступово змінюються. З часом виникає нова інституційна рівновага, досягається узгодженість між окремими складовими частинами інституційного комплексу. Мова не йде про те, чи будуть реальні взаємодії повністю відповідати імпортованій нормі. У свою чергу, ця норма тією чи іншою мірою може доповнюватися неформальними правилами (новими або трансформованими з колишніх), у цьому, власне, і полягає процес адаптації нового інституту до соціального контексту. Але «успішний імпорт» передбачає, що новий інститут працює. Іншими словами, він дійсно змінив орієнтацію і очікування членів спільноти в тому напрямі, у якому це передбачалося. Друга крайність – безрезультатність імпорту, коли нові формальні правила виявляються не здатними змінити існуючі соціальні практики, вони залишаються «мертвими», «непрацюючими», взагалі ніяк не впливають на соціальні взаємодії.

Очевидно, що в практиці інституціональних трансформацій частіше спостерігається щось «середнє» між цими крайнощами. З одного боку, під впливом неформального контексту відбувається реінтерпретація імпортованих формальних правил. З іншого боку, імпортовані формальні правила модифікують неформальні соціальні інститути. У цьому випадку має місце «неефективний імпорт», але не безрезультатний, оскільки орієнтації і переваги суб'єктів змінюються внаслідок впровадження нових правил, хоча і не в тому напрямі, як передбачалося. Зокрема, вчені виявляють випадки інституційного переродження (члени спільноти дійсно користуються новими правилами, але зовсім з іншою метою, ніж припускали імпортери), активізації альтернативних інститутів (суспільство виробляє неформальну «протиотруту» проти імпортованих норм), конфлікту (активна реінтерпретація нових формальних правил). Фіксовані законодавчо правила та інструкції залишають безліч можливостей для інтерпретації та формування різних стереотипів поведінки залежно від інституційного середовища, досвіду та культури діючих суб'єктів. Формальні правила – лише оболонка, у межах якої можуть виникати найрізноманітніші неформальні норми. Тому спроба трансплантації, що розуміється як імітація формальних правил, може зумовити виникнення інституту хоч і життєздатного, але такого, що істотно відрізняється від початкового і, можливо, неефективного.

Список використаних джерел / List of references

1. **Кирдина С. Г.** Теория институциональных матриц, или X-Y-теория: основные тезисы и приложения = Kirdina S. Institutional matrices theory, or X&Y Theory: The Main Provisions and Applications / С. Г. Кирдина // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). – 2014. – Т. 6, № 3. – С. 12 – 31 [Kirdina S. G. Teoriya institutsionalnykh matrits, ili h-y-teoriya: osnovnyye tezisyy i prilozheniya = Kirdina S. Institutional matrices theory, or X&Y Theory: The Main Provisions and Applications / S. G. Kirdina // Journal of Institutional Studies (Zhurnal institutsionalnykh issledovaniy). – 2014. – Т. 6, № 3. – С. 12 – 31].

2. **Норт Д.** Институциональные изменения: рамки анализа / Д. Норт // Вопр. экономики. – 1997. – № 3. – С. 140 – 153 [Nort D. Institutsionalnyye izmeneniya: ramki analiza / D. Nort // Voпр. ekonomiki. – 1997. – № 3. – С. 140 – 153].

3. **Панов П. В.** Институционализм рационального выбора / Панов П. В. // Институциональная политология. – М. : ГПИБ, 2016. – 590 с. [Panov P. V. Institutsionalizm ratsionalnogo vyibora / Panov P. V. // Institutsionalnaya politologiya. – М. : GPIB, 2016. – 590 s.]

4. **Полань К.** Экономика как институционально оформленный процесс / К. Полань ; пер. М. С. Добряковой // Экономическая социология : электрон. журн. – 2002. – Т. 3, № 2. – Режим доступа : https://ecsoc.hse.ru/data/2011/12/08/1208205035/ecsoc_t3_n3.pdf [Polani K. Ekonomika kak institutsionalno oformlennyiy protsess / K. Polani ; per. M. S. Dobryakovoy // Ekonomicheskaya sotsiologiya : elektron. zhurn. – 2002. – Т. 3, № 2. – Rezhim dostupa : https://ecsoc.hse.ru/data/2011/12/08/1208205035/ecsoc_t3_n3.pdf].

5. **Поппер К.** Открытое общество и его враги : пер. с англ. В 2 т. Т.1 / К. Поппер. – М. :

Державне управління та місцеве самоврядування, 2017, вип. 2(33)

Theory and history of Public Administration

Культурная инициатива, 1992. – 446 с. [Popper K. Otkryitoe obschestvo i ego vragi : per. s angl. V 2 t. T.1 / K. Popper. – М. : Kulturnaya initsiativa, 1992. – 446 s.].

6. **Фромм Э.** Революция надежды. Избавление от иллюзий / Э. Фромм. – М. : Айрис-Пресс, 2005. – 634 с. [Fromm E. Revolyutsiya nadezhdy. Izbavlenie ot illyuziy / E.Fromm. – М. : Ayris-Press, 2005. – 634 s.].

7. **Хантингтон С.** Третья волна: демократизация в конце XX века / С. Хантингтон. – М. : РОССПЭН, 2003. – 368 с. [Hantington S. Tretya volna: demokratizatsiya v kontse XX veka / S. Hantington. – М. : ROSSPEN, 2003. – 368 s.].

8. **Чухно А. А.** Институціонально-інформаційна економіка : підручник / А. А. Чухно, П. М. Леоненко, П. І. Юхименко ; за ред. А. А. Чухна. – Київ : Знання, 2010. – 687 с. [Chukhno A. A. Instytutsionalno-informatsiina ekonomika : pidruchnyk / A. A. Chukhno, P. M. Leonenko, P. I. Yukhymenko ; za red. A. A. Chukhna. – Kyiv : Znannia, 2010. – 687 s.].

9. **Knight J.** Institutions and social conflict / Knight J. – N. Y. : Cambridge University Press, 1992. – 234 p.

10. **March J. G.** Rediscovering Institutions / J. G. March, S. P. Olsen. – N. Y. : The Free Press, 1989. – Access mode : <http://www.collegetermpapers.com/viewpaper/1303539696.html>.

11. **The Theory and Practice of Institutional Transplantation: Experiences with the Transfer of Policy Institutions** / Ed. by M. de Jong, K. Lalenis and V. Mammadouh // Kluwer Academic Publishers, 2002. – 367 p.

Надійшла до редколегії 22.05.17