

УДК 35.076

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.2.15>

І. П. Козак

здобувач наукового ступеня
кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ЯК ТРЕНД СУЧАСНОГО РОЗВИТКУ

Початок XXI століття активізував пошук гностичних підходів до ідентифікації державних інститутів як управлінських конструкцій та їх зміни в нових умовах суспільного розвитку, що тим самим поставило питання про пошук балансу між публічною політикою та управлінськими механізмами її реалізації.

Теоретико-методологічний аналіз публічного управління в умовах інституційних змін зумовлює доцільність деталізації індивідуально-типологічних особливостей його реалізації в контексті сучасних дослідницьких підходів, що дозволяє екстраполювати теоретичну завершеність моделі його розуміння поданої проблематики. Це свідчить про те, що можливість запровадження інституційних змін у сфері публічного управління завжди спрямована на модернізацію державного управління в напрямі деконструкції системи правил, процедур та повноважень органів публічної влади щодо досягнення конкретного результату. У цьому відношенні йдеться про те, що основними суб'єктами інституційних змін у сфері публічного управління виступають групи спеціальних інтересів, які формують стратегічні управлінські рішення, які й визначають синергію результативності зміни інституційного дизайну органів публічної влади.

Метою поданої статті є здійснення аналізу інституційних змін у публічному управлінні як тренду сучасного розвитку. Здійснений у статті аналіз інституційних змін у публічному управлінні як тренд сучасного розвитку дозволив охарактеризувати основні методологічні проблеми щодо деконструкції традиційних інституційних структур, на підставі цього розкрито структурно-функціональну роль адміністративної реформи, яка характеризує результативну практику діяльності державних інституцій, показано статусно-функціональну роль держави в умовах інституційних змін як аксіоматичну умову розвитку публічного управління, яка забезпечує функціональну конгломерацію управлінських рішень та управлінських функцій, розкрито сутність результативної деконструкції інституцій та її вплив на функціонування публічного простору держави, яка слугує стабілізації інституційного балансу публічних відносин.

Ключові слова: публічне управління, інституційні зміни, інституціоналізація публічного управління, раціоналізація публічного управління, публічна політика, суспільний розвиток, інституційні зміни.

Постановка проблеми. Початок XXI століття активізував пошук гностичних підходів до ідентифікації державних інститутів як управлінських конструкцій та їх зміни в нових умовах суспільного розвитку, що тим самим поставило питання про пошук балансу між публічною політикою та управлінськими механізмами її реалізації.

Теоретико-методологічний аналіз публічного управління в умовах інституційних змін зумовлює доцільність деталізації індивідуально-типологічних особливостей його реалізації в контексті сучасних дослідницьких підходів, що дозволяє екстраполювати теоретичну завершеність моделі його розуміння даної проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Аналізуючи сутність інституційних змін у сфері публічного управління, Д. Норт особливу увагу приділяє кризовим умовам, які функціонально спонукають систему до запровадження деконструкції діяльності традиційних інституцій управління. У цьому відношенні йдеться про те, що саме криза зумовлює стратегічне обґрунтування інституційних змін, що тим самим зумовлює формування «дієвих політико-адміністративних інституцій, включених до багаторівневої системи формування цілей та стимулів для основних акторів управлінського процесу – від вищого політичного керівництва та провідних бізнесме-

нів до регіональних та місцевих чиновників, а також отримувачів державних послуг» [1, с. 17]. Це свідчить про те, що можливість запровадження інституційних змін у сфері публічного управління завжди спрямована на модернізацію державного управління в напрямі деконструкції системи правил, процедур та повноважень органів публічної влади щодо досягнення конкретного результату. У цьому відношенні йдеться про те, що основними суб'єктами інституційних змін у сфері публічного управління виступають групи спеціальних інтересів, які формують стратегічні управлінські рішення, які й визначають синергію результативності зміни інституційного дизайну органів публічної влади.

Дотримуючись поданого дослідницького контексту артикуляції сутності інституційних змін у публічному управлінні, П. Холл звернув увагу на доцільності врахування соціокультурних трендів, які призводять до зміни традиційних управлінських моделей організації діяльності органів публічної влади. У такий спосіб, на думку вченого, інституційні зміни у сфері публічного управління, які базуються на синхронізації умов сучасного розвитку й відповідного їм ресурсно-забезпечення, слугують можливості створення моделі «хорошого державного управління». Саме така модель, урахувавши «конкретні культурні, соціально-економічні та політичні умови, здатна створити оптимальні умови для реформування процедур розроблення та запровадження інститутів публічного управління з урахуванням політико-адміністративного устрою системи, політичної конкуренції, якості механізмів примусу до виконання посадовими особами адміністративних правил, дієвості інститутів підзвітності» [2, с. 940]. Йдеться про те, що саме інституційні зміни у сфері публічного управління характеризують модернізацію інститутів соціальної практики, що передбачає «розроблення програми інституційного будівництва, яке охоплює необхідні управлінські структури з чіткими повноваженнями й підзвітністю, синхронізований із цінностями мотиваційний механізм, який стосується як адміністративного потенціалу органів державного управління, так і до способів формування політики реформ» [2, с. 945]. З огляду на це, інституційні зміни у сфері публічного управління, супроводжуючись відповідним інституційним будівництвом організаційних структур, слугують розширенню адміністративного потенціалу держави, що тим самим посилює її ресурсну спроможність у напрямі реалізації політики модерного оновлення.

Аналізуючи сутність інституційних змін у сфері публічного управління, Ж.Р. Олсен указав на дефрагментацію політико-адміністративних процесів, які носять нелінійний характер, породжуючи тим самим складну причинно-наслідкову вертикаль, яка ігнорує багаторівневу інституційну природу сучасної держави. З огляду на це вчений указав на інституції, які забезпечують відповідні показники факторних змін у сфері публічного управління, серед них: «як ендогенні (нормотворчість, державна служба), так і екзогенні (представництво інтересів) інститути, вплив яких істотно модифікований неінституційними соціокультурними факторами, а також політикою інституційного будівництва» [3, с. 399]. У такий спосіб йдеться про те, що інституційні зміни у сфері публічного управління призводять до зміни «правил гри», що створює обмежувальні рамки формального та неформального характеру для функціонування основних суб'єктів публічного простору. Саме тому інституційні зміни у сфері публічного управління завжди мають супроводжуватись вибором «моделі державного управління із заданими ззовні характеристиками», що посилює результативність модернізаційної спроможності державного управління. На підтвердження результативності такої тези вчений указав на те, що інституційні зміни завжди мають «спиратись на певні блоки багаторівневої системи норм, що дозволяє домогтись локальної відповідності між операційним, колективними й конституційними правилами; саме так відповідність дозволить вибудувати результативний ланцюг проміжних інститутів, які мінімізують неминучі реакції відторгнення з боку інституційного середовища і ймовірність нових інституційних пасток» [3, с. 400]. Це свідчить про те, що запровадження інституційних змін у сфері публічного управління з необхідністю передбачає створення відповідних організаційних та функціональних умов, які б слугували максимальній відповідності політики держави зміненим обставинам.

Із цього приводу на особливу увагу заслуговує методологічна конструкція визначення сутності інституційних змін у сфері публічного управління, запропонована Дж. Вергром. Для ідентифікації таких змін вчений запропонував дуальний підхід, розуміючи під ними:

1) впровадження нових інститутів у статичний пристрій (наявний інституційний дизайн) публічного управління;

2) механізм включення у процеси змін, які мають різноманітність динаміки й детермінантів [4, с. 48].

Це свідчить також і про те, що здійснення інституційних змін у сфері публічного управління завжди має супроводжуватись дотриманням легітимних норм та організаційних принципів, відповідно до яких і має відбуватись переструктурування ролі суб'єктів, які відповідають за інституційну динамізацію публічного простору держави. Водночас учений особливу увагу приділяє так званому процесові «прироцнення інститутів», який характеризує самотрансформацію системи публічного управління як регулятивної лінійки, яка мінімізує ймовірність негативного результату інституційних реформ.

Мета статті. Метою поданої статті є здійснення аналізу інституційних змін у публічному управлінні як тренду сучасного розвитку. Досягнення мети зумовлює вирішення відповідних завдань, а саме: охарактеризувати основні методологічні проблеми щодо деконструкції традиційних інституційних структур, розкрити структурно-функціональну роль адміністративної реформи, яка забезпечує операційно-адміністративну систему результативної практики діяльності державних інституцій, показати статусно-функціональну роль держави в умовах інституційних змін як аксіоматичну умову розвитку публічного управління, яка забезпечує функціональну конгломерацію управлінських рішень та управлінських функцій, розкрити сутність результативної деконструкції інституцій та її вплив на функціонування публічного простору держави, яка слугує стабілізації інституційного балансу публічних відносин.

Виклад основного матеріалу. Значний методологічний інтерес у межах даного дослідження становить концепція П. Енграума, який розробив блокову модель інституційних змін публічного управління, що дозволяє перенести «пріоритети методів реформування з проектного на процесний підхід, що дає можливість краще адаптувати створені новостворені інститути до умов навколишньої дійсності та наявної соціальної практики» [5, с. 6]. Інституції у сфері публічного управління виступають у ролі модернізаційного інструменту, який визначає траєкторію розвитку державного управління. З огляду на це варто зазначити, що траєкторія зміни інституцій у сфері публічного управління безпосередньо залежить від відповідності їх діяльності інституційним умовам розвитку, що в окремих випадках призводить до заміни

однієї інституційної системи на іншу. Саме тому в межах свого дослідження вчений особливу увагу акцентував на інституційній спадкоємності у сфері публічного управління, оскільки у разі її відсутності остання зазнає деструктивних форм, що призводить до «розриву між формальними і неформальними інститутами, інститутами та неінституціональними факторами, слабкої керованості і, в кінцевому підсумку, до деінституціалізації державного управління» [5, с. 10]. Сповідуючи таку методологічну лінію, вчений особливу роль у процесах забезпечення інституційних змін та їх результативності для функціонування сфери публічного управління відводить стратегії реформ. З огляду на це, на його думку, «стратегія реформ повинна орієнтуватися не на разове впровадження нових інститутів, що є ефективним способом змін лише в короткостроковій перспективі, а на побудову ланцюга проміжних інститутів» [5, с. 15]. Це зумовлює запровадження у сфері публічного управління перехідних інституціональних норм, які б забезпечували функціональну сталість інституцій навіть в умовах технологічної й функціональної зміни форм їх функціонування.

Аналізуючи особливості реалізації публічного управління в умовах інституційних змін, А. Кол звертає увагу на методологічній доцільності ранжування інститутів, які «представляються особами, які приймають рішення та інститути, які втілені в дійсності і забезпечують технологічну результативність публічного управління» [6, с. 250]. Водночас учений звертає увагу на те, що публічне управління в умовах інституційних змін зазнає жорсткої бюрократичної регламентації, яка переважно призводить до широкої дистанції між інституційними реформами та реалізованими реформами на практиці. Саме тому, на думку вченого, в умовах інституційних змін система публічного управління перебуває в найбільш стратегічно й технологічно крихких обставинах, які призводять до штучної імплементації відповідних інституційних змін. За таких обставин формуються «спроцені, ідеалізовані інститути, тобто інститути, позбавлені «інституційності», які не мають чіткої функціональної органіки своєї діяльності, а кордон їх повноважень виявляються повністю розмитим, тим самим деінституціоналізує нормативні критерії їх діяльності. У такий спосіб, в умовах інституційних змін публічне управління досить часто набуває інертних ознак, що засвідчує прагнення запровадження нормативних критеріїв функціонування інституцій, а

з іншого – вказує на абсолютну делегітимність та подвійну природу інституцій у сфері публічного управління. Це свідчить про те, що інституційні зміни для сфери публічного управління мають подвійну природу, «вони можуть не лише сприяти наближенню до умов оптимальності, але й перешкоджати цьому». Це безпосередньо свідчить про те, що в умовах інституційних змін сфера публічного управління все більш набуває інерційних ознак, що характеризується протилежністю інтересів між суб'єктами сфери публічного управління, яка є результати розгортання діаметральної позиції.

Аналізуючи специфіку реалізації публічного управління в умовах інституційних змін, А. Каер указав на двояку природу його інститутів. Із цього погляду йдеться про те, що в умовах інституційної деконструкції, яка супроводжується певною інституційною зміною, інститути «не лише не сприяють наближенню до умов оптимальності, але й перешкоджають цьому» [7, с. 83]. Це свідчить про певну інерційність публічного управління в умовах інституційних змін, яка однак, на думку вченого, не пов'язується із протилежністю інтересів, які стосуються відповідної зміни в суспільстві, здебільшого є наслідком «розподільного конфлікту», який стосується отримання вигоди однієї суспільної групи від іншої. На підставі цього основну особливість реалізації публічного управління в умовах інституційних змін учений убачає в запровадженні координуючої функції, яка спрямована на забезпечення взаємної вигоди між суб'єктами публічної сфери, які свою діяльність спрямовують на зняття «розподільного конфлікту», який виникає час від часу між відповідними вертикалями та горизонталями. Водночас також важливо враховувати й той факт, що інституційна зміна – це завжди інституційний проєкт, який охоплює втрати та вигоди, а тому загальний показник результативності реалізації публічного управління за таких умов має містити збільшення показників «синергійної продуктивності» як результату відповідної інституційної деконструкції. Саме тому в більшості теоретичних конструкцій методологія інституційної зміни розглядається через призму реформування сфери публічного управління. Її кінцевим результатом, на думку вченого, завжди виступає «не стільки структурна зміна в системі державного управління, скільки її реальні наслідки в найбільш важливих із погляду втрат-та переваг сферах» [7, с. 87]. Це свідчить про те, що визначальним критерієм результативності реалізації публічно-

го управління в інституційних умовах є запровадження нормативних стандартів надання публічних послуг та відповідних антикорупційних механізмів, що регламентувало результативність їх запровадження.

Актуалізуючи увагу на структурній реформаційній синергії інституційних змін як умови результативності реалізації публічного управління, Д. Озборн указав також на технологічну доцільність синхронізації таких змін із безпосередніми інтересами цільових груп. Це зумовлено тим, що інституційні зміни не є афірмативно-декларативною константою, а завжди залежать від конкретних способів їх реалізації, ініційованих відповідними цільовими групами. Саме тому, на думку вченого, доцільно враховувати три типи механізмів функціонування публічного управління в умовах інституційних змін, серед яких:

- конкурси як певний стимул до проведення реформ;
- належне законодавство як ключовий інструмент реалізації реформ;
- методичні рекомендації та директиви для стимулювання та реалізації реформ [8, с. 44].

Запропонована вченим конструкція механізмів функціонування публічного управління в умовах інституційних змін дозволяє розробити уніфікований підхід до його реалізації, методологічно абсорбуючи водночас переважання особистісно орієнтованих форм координації процесів інституційних змін, які блокують можливість реалізації успішних інституційних проєктів.

Зважаючи на це, однією з характеристик публічного управління в умовах інституційних змін виступає «фрагментарність проєктування реформ», яка створює додаткові перешкоди на шляху до забезпечення його результативності. Із цього боку, йдеться про те, що в умовах інституційних змін суб'єкти публічного управління здебільшого користуються різними ціннісними та методологічними установками, які блокують загальностратегічну лінію забезпечення його результативності. З огляду на це, аби блокувати відповідні виклики реалізації публічного управління в умовах інституційних змін, органи публічної влади мають орієнтуватись не на реальні проблеми інституційного реформування, а на правильну реакцію на запит суспільства щодо забезпечення відповідної інституційної зміни в суспільстві. Такий контекст зумовлений тим, що в умовах інституційних змін, на думку А. Ліденва, певна «фрагментарність інституційних проєктів доповнюється нормативною невизначеністю як похідною характеристикою

транзитного процесу створення норм, які забезпечують зміну функціонування інститутів публічної сфери» [9, с. 122]. Це увиразнює високу структурно-функціональну й технологічну роль закону як регламентаційної практики забезпечення результативності публічного управління в умовах інституційних змін. Такий контекст свідчить про певну структурну й технологічну нестабільність реалізації публічного управління, яка характерна для зміни традиційної інституційної парадигми. Подана аргументація ґрунтується на тому, що у стабільному суспільстві високу результативність сфері публічного управління гарантують закони як «спосіб фіксації» наявного інституційного стану. Саме тому здебільшого закон і є визначальним атрибутом, який визначає відповідну гарантію стабільності реалізації публічного управління в умовах інституційних змін. Це, на думку вченого, свідчить також і про те, що «прийняття закону частіше всього означає, що суспільство вирішило визнати обов'язковим для всіх своїх членів певні норми, які вже склались і прийняття більшістю» [9, с. 125].

Йдучи за такою логікою, доцільно визнати той методологічний факт, що реалізація публічного управління в умовах інституційних змін перебуває в нестабільному режимі, а тому, аби забезпечити таку стабільність, діяльність органів публічної влади має бути деконструйована. Це свідчить про те, що структурною методологією їх діяльності має виступати «режим рефлексії, відстеження потреб регулювання в тих чи інших сферах діяльності, а потім – формалізація та легітимізація вже віднайдених суспільством регулятивних процедур» [10, с. 358]. У такий спосіб, йдеться про те, що в умовах інституційних змін сфера публічного управління здобуває новий інструментарій налагодження публічних відносин, на підставі чого «вкорінюються» нові публічні структури, умови та форми для її новітнього інституційного розвитку. Це свідчить про те, що відбувається своєрідна раціоналізація сфери публічного управління, яка проєктує новий режим для реалізації публічного управління, який здобуває підтримку з боку суспільства.

Однак, водночас *P. Родес* звертає увагу також і на ту обставину, що в умовах інституційних змін у сфері публічного управління виникають певні складнощі, пов'язані із введенням нових управлінських інститутів, які передбачають наявність розвинених контрактних відносин, які не «мають шансів на розвиток без зрозумілих, стабільних та обов'язкових для виконання всіма учасниками правил»

[11, с. 177]. Нівелювання таких правилами здебільшого у сфері публічного управління породжує ситуацію інституційного вакууму, коли адміністративна і правозастосовна практики не здобувають відповідного інституційного й інструментального забезпечення, відкриваючи простір для реалізації бюрократичного типу реалізації публічної політики. За таких умов та обставин трансформаційні процеси, спрямовані на реальні інституційні зміни у сфері публічного управління, «неминуче наштовхуються на суттєві перешкоди, які виключають особливості реального формування та здійснення державної політики, нездатної виробити послідовну стратегію реформування» [11, с. 207]. Це свідчить про те, що в умовах інституційних змін у сфері публічного управління завжди зберігається суттєвий методологічний та технологічний розрив між стратегіями та рішеннями, прийнятими за умови реалізації цих стратегій. Йдеться про методичну розбалансованість цілей, завдань та ресурсів публічного управління щодо просування відповідних інституційних змін, що тим самим виступає стримуючим фактором для реалізації відповідних інституційних перетворень. З огляду на це, за таких умов «традиційні ієрархії вимушені вбудовуватись у нові мережеві структури, що приводить до виникнення системних суперечностей, вирішення яких залежить від наявного інституційного потенціалу» [11, с. 217]. Зважаючи на це, вчений указав на три групи системних суперечностей, які характеризують особливості реалізації публічного управління в умовах інституційних змін і вирішення яких вимагає відповідного інституційного потенціалу. До таких системних суперечностей належать:

- суперечності між тенденцією до централізації політичної влади та необхідністю забезпечити координацію та інституційну автономію;
- дисбаланс реформаторських зусиль, спрямований на одночасне досягнення ефективності та підзвітності діяльності бюрократичних організацій на основі поєднання ринкових та адміністративних інструментів;
- конфліктна взаємодія та напруга між інституційними змінами та спадкоємністю, що приводить до централізації – координації – підзвітності – ефективності – зміні – спадкоємності [11, с. 220].

Висновки і пропозиції. Здійснений нами аналіз інституційних змін у публічному управлінні як тренд сучасного розвитку дозволив

охарактеризувати основні методологічні проблеми щодо деконструкції традиційних інституційних структур, на підставі цього розкрито структурно-функціональну роль адміністративної реформи, яка характеризує результативну практику діяльності державних інституцій, показано статусно-функціональну роль держави в умовах інституційних змін як аксіоматичну умову розвитку публічного управління, яка забезпечує функціональну конгломерацію управлінських рішень та управлінських функцій, розкрито сутність результативної деконструкції інституцій та її вплив на функціонування публічного простору держави, яка слугує стабілізації інституційного балансу публічних відносин.

Список використаної літератури:

3. Норт, Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. Москва : Фонд экономической книги «Начала», 2017. 509 с.
4. Hall, P. A., Taylor R. C. Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies*. 2016, XLIV. P. 936–957.
5. Olsen J. P. Governing through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization. Oxford: Oxford University Press, 2010. 507 p.
6. Vegncr G. Evolutionary markets and the design of institutional policy. *The Evolutionary Analysis of Economic Policy* / ed. by G. Wegner and P. Pelikan. Cheltenham: Edward Elgar, 2013. P. 47–49.
7. Government performance: why management matters / Ingraham P.W., Joyce P.G., Donahue A.K. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2013. 689 p.
8. John P., Cole A. When Do Institutions, policy sectors, and cities matter? Comparing networks of local policy makers in Britain and France. *Comparative political studies*. L.: SAGE publications, 2018. Vol. 33. № 2. P. 248-268.
9. Kjær A.M. Governance. Cambridge: Polity press, 2004. 191 p.
10. Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. N.Y.: Addison-Wesley, 1992. 420 p.
11. Ledeneva A. Can Russia Modernise?: Sistema, Power Networks and Informal Governance. Cambridge: Cambridge univ. press, 2013. 305 p.
12. O'Flynn J. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic change and managerial implications. *The Australian journal of public administration*. Sydney, 2007. Vol. 66, N 3. P. 353–366.
13. The Oxford handbook of political institutions / Ed. by R.A. W. Rhodes. Oxford: Oxford univ. press, 2018. 816 p.

Kozak I. P. Institutional changes in public administration as a trend of modern development

The beginning of the 21st century intensified the search of Gnostic approaches to the identification of public institutions as administration structures and their change in the new conditions of social development, thus raised the issue of finding the balance between public policy and management mechanisms of its implementation.

Theoretical and methodological analysis of public administration in the context of institutional change establishes the feasibility of detailing the individual and typological features of its implementation in the context of modern research approaches, which allows extrapolating the theoretical completeness of the model of it understanding of this issue. All this demonstrates that the possibility of implementation institutional changes in the field of public administration is always focus on modernization public administration towards deconstructing the system of rules, procedures and powers of public authorities to achieve a specific result. This is about that the main subjects of institutional change in the field of public administration are groups of special interests that form strategic management decisions that determine the synergy of effectiveness of changes in the institutional design of public authorities, in this regard.

The purpose of the article is to analyze institutional change in public administration as a trend of modern development. The analysis of the article of institutional changes in public administration as a trend of modern development, has allowed characterizing the main methodological problems regarding the deconstruction of traditional institutional structures. On the basis of this, the structural and functional role of administrative reform, which characterizes the effective practice of the activity of public institutions, indicates the status and functional role of the state in the context of institutional changes as an axiomatic condition for the development of public administration, which provides functional conglomeration of administrative decisions and administrative functions institutions and its impact on the functioning of the public space of the state, which serves to stabilize the institutional of public relations.

Key words: public administration, institutional change, institutionalization of public administration, rationalization of public administration, public policy, social development.