

УДК 005.12:316.3

DOI <https://doi.org/10.30970/2307-1664.2019.25.24>

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ПІДХОДУ

Олена Чальцева

*Донецький національний університет імені Василя Стуса,
історичний факультет,
кафедра політології та державного управління
вул. 600-річчя, 21, 21000, м. Вінниця, Україна*

Інституціональний підхід розглядає публічну політику як систему інститутів публічної політики, що має властиву їй конфігурацію або архітектуру, тобто інституціональний дизайн у вигляді системи структурних елементів публічної сфери суспільства, розташованої на стику держави і громадянського суспільства. У статті проаналізовано напрями інституціонального підходу, які визначають різні версії методологічного обґрунтування публічної політики.

Головну увагу інституціональний підхід у своїх версіях (політичній, соціологічній, історичній тощо) приділяє питанню ролі державних і соціальних інститутів у процесі визначення й формування публічної політики. Згідно з логікою цього підходу, інститути визначають сутність публічної політики, стратегію її розвитку через систему прийняття рішень. Інституціональний розвиток – це процес, який можна оцінити за організаційним складником і за результатами здійснення публічної політики.

Інституціональний підхід включає в аналіз публічні інститути й інституції, що формують публічну політику на різних її етапах і рівнях. На кожному етапі розроблення політики публічні інститути й інституції, залежно від своїх ресурсних можливостей, є тією силою, від спрямованості дій якої залежать ефективність і результативність усього процесу. Інституціональні структури фактично визначають контекст вироблення політичних рішень і зміст публічної політики в сукупності з більш динамічними факторами політичного життя.

Кожен із напрямів неінституціоналізму автономно намагається відповісти на питання, як впливають інститути на формування публічної політики.

Аналіз публічної політики з позиції неінституціонального підходу передбачає врахування того, як конфігурація інтересів та ідей в інституціональному контексті формує й визначає процес вироблення політики. Інститути не існують ізольовано, вони постійно взаємодіють у процесі формування публічної політики, можуть одночасно брати участь на різних рівнях політики та виробляти альтернативні варіанти рішень.

Ключові слова: публічна політика, інституціоналізм, неінституціональний методологічний підхід, теорія раціонального вибору.

Дослідження публічної політики за допомогою інституціонального підходу в політичній науці почалося із 70-х рр. ХХ ст. і поступово сформувалися в теоретичні напрями, які мали свою специфіку та спрямованість. Основними для інституціонального аналізу в дослідженні публічної політики були питання, як впливають політичні інститути на публічну політику і яким якимостям вони повинні відповідати. У статті проаналізовані напрями інституціонального підходу, що визначають різні версії методологічного обґрунтування публічної політики.

З 80-х рр. ХХ ст. інституціональний підхід після певної «неуваги» з боку дослідників знову став популярним. Учені інституціонального напрямку стали приділяти увагу проблемам формування публічної політики й участі в цьому процесі різних інституцій.

Виразився цей інтерес у появі оновленого, що під впливом «нового інституціоналізму» (Дж. Марч, М. Ольсен) прийшло з економічної науки. Згодом сформувалися окремі напрями неінституціонального підходу, такі як соціальний, нормативний, історичний, міжнародний, політичний, економічний, які кожен зі свого боку розглядали роль інститутів у політичних процесах, зокрема й публічному.

У 80-рр. ХХ ст. американські політологи, представники структурного інституціоналізму К. Уївер і Б. Рокман у книзі «Чи справді інститути мають значення?» на прикладі порівняння різних за інституціональною структурою держав (США, Швеції, Великобританії, Канади, Франції, Німеччини, Нідерландів, Японії) стверджували, що вплив інститутів на публічну політику складний і має різні наслідки в конкретних умовах [1]. У деяких випадках він прямий та односкерований, але в більшості галузей політики цей вплив більш вразливий чи непрямий і залежить за силою й напрямом від наявності інших чинників.

Узагальнено картину, розроблену неінституціоналістами щодо ролі інститутів, можна представити у двох напрямках: інструментальному та культурному. Відповідно до першого напрямку, інститути впливають на поведінку акторів насамперед шляхом більшої чи меншої передбачуваності поточної й майбутньої поведінки інших подібних акторів. Головним об'єктом такого роду аналізу виявляється саме стратегічна взаємодія. За версією другого напрямку, інститути надають моральні й когнітивні моделі інтерпретації різних ситуацій і дій у них. Інститути не тільки забезпечують стратегічно корисною інформацією, а й формують самі ідентичності акторів, їхні переваги й уявлення про самих себе. Проте обидва напрями не заперечують ролі індивіда, тобто основані на методологічному індивідуалізмі.

Еволюціонуючи, неінституціоналісти привнесли в політичну науку нові уявлення щодо ролі інститутів. Наприклад, у дусі популярного в 70-і рр. «державоцентричного» бачення політики з'явилися роботи, де автори аналізують, які саме інститути відіграють головну роль у формуванні публічної політики [2, с. 207]. Так, представниця політичного інституціоналізму Теда Скокпол відводить головну роль державі та її інститутам. Вона стверджує, що державні інституції часто характеризуються стабільністю і протягом довгого періоду часу можуть здійснювати свою діяльність безперервно. Для ілюстрації цієї думки Т. Скокпол подає приклади досліджень, у яких доводиться, що в ліберальних демократіях як із сильною, так і слабкою державністю публічна політика формувалася державними службовцями й інститутами: 1) праця Г. Гекло (1974) стосовно розроблення політики соціального забезпечення у Великобританії й Швеції. Це дослідження показує, що державні службовці відіграють головну роль у формуванні політики, значно більшу, ніж партії чи групи інтересів [3]; 2) дослідження Д. Краснера (1978) щодо формування зовнішньої політики США в галузі міжнародних інвестицій. Актори, які приймали рішення, були ізольовані від «суспільного» тиску [4]; 3) праця Т. Скокпол і К. Файнголда (1982) про сільськогосподарську політику, в якій показано, що остання була результатом адміністративних інновацій, а не фермерських груп тиску [5].

Представники політичного неінституціоналізму Т. Скокпол, П. Голл намагалися відійти від індивідуалістичного раціонального вибору й запропонували модель макропогляду на стосунки інституціональних організацій і суспільства, яка передбачає більш розширене поняття інститутів і включає в аналіз міжнародну економіку та історичні фактори. Інституціональні чинники, на думку П. Голла, в широкому сенсі відіграють дві ролі: вони впливають на ступінь влади, якою володіє актор стосовно прийняття рішень і його наслідків, і зумовлюють інституціональне становище, що впливає на визначення їхніх інтересів, обов'язків і зв'язків. Вироблення політики відбувається в конкретних конституційних та інституціональних умовах, а також під сильним впливом попереднього політичного досвіду країни [6].

У 1990-ті роки помітно посилилися позиції політичного інституціонального підходу до аналізу динаміки громадської підтримки. Цей підхід акцентує увагу на інституціональних факторах, а саме на структурі політичних інститутів і її ролі у визначенні способів вираження громадянським суспільством своєї підтримки або недовіри до влади (К. Андерсон, Дж. Бінгхем Пауелл, Г. Віттен, А. Найджеб та ін.) [7; 8; 9].

Взаємозв'язок держави та громадянського суспільства – це сфера соціологічного неоінституціоналізму (Б. Пітерс), який за допомогою інституціональної методології й термінології розкриває наявність стабільних моделей взаємодії, що існують між групами приватного сектору, а також між цими групами й державним сектором [10, с. 224].

Соціологічний неоінституціоналізм звертає увагу на те, як відбувається зміна інститутів, особливо шляхом «запозичення» зразків з уже наявних інститутів (на глобальному й державному рівнях). Основним для цього підходу є питання, що надає «легітимності» й «соціальної прийнятності» інституціональним утворенням. У результаті взаємодії актори виробляють загальні когнітивні схеми (cognitive maps), що включають у себе формулювання сенсу відповідних інституціональних практик, які пізніше стають загальноприйнятими. Варто зазначити, що конвенційні поняття сучасності надають певного ступеня авторитетності практикам найбільш «розвинених» країн, а взаємні контакти під егідою світової спільноти підтримують відповідну інтерпретацію цих практик, що сприяє їх поширенню у світі [11, с. 61].

Доповнює методологічну картину історичний неоінституціоналізм (В. Геттам, Т. Скокпол [12], С. Стеінмо [13], К. Телен [14], Ч. Тіллі [15], С. Скворенек [16] та ін.), де основний акцент робиться на контекстуальних особливостях публічної політики. Інститути здійснюють щось більше, ніж просто надають канали реалізації політики й забезпечують структурні умови протікання політичних конфліктів. Навпаки, швидше саме визначення інтересів і цілей зумовлюється інституціональним контекстом і невіддільне від нього [17, с. 83].

Історичний інституціоналізм, на думку П. Голла, відзначається чотирма особливостями. По-перше, представники цього напрямку прагнуть концептуалізувати зв'язки між інститутами та поведінкою індивіда; по-друге, підкреслюють асиметрію владних відносин, пов'язану із розвитком і функціонуванням інститутів; по-третє, наполягають на залежності інституціонального розвитку від обраного шляху й підкреслюють непередбачуваність результатів; по-четверте, залучають в інституціональний аналіз інші види факторів (ідеї, культуру тощо), що впливають на політичний процес [18, с. 50].

Величезний внесок в інституціоналізм здійснила теорія раціонального вибору (далі – ТРВ), під впливом якої склався окремий методологічний підхід. Дослідження публічної політики стосувалися пошуку раціональності в прийнятті рішень, індивідуальній і колективній поведінці акторів, в оформленні інституціонального дизайну тощо. З погляду теорії раціонального вибору оцінюються доцільність і продуктивність політичних стратегій, відбувається визначення політичного курсу. Прихильники інституціоналізму раціонального вибору (Ф. Шарпф [19], М. Ольсен [20], Б. Ротштейн [21], Е. Остром [22]), стверджують, що поведінка актора визначається не дією безособових історичних сил, а стратегічним розрахунком, який багато в чому залежить від того, як будуть діяти інші учасники ситуації. Актори в процесі добровільного договору між собою й конкурентного відбору створюють інститути для досягнення «вигоди співробітництва» або «вигоди взаємообміну». Отже, ТРВ дала можливість окреслити значення тих чи інших інститутів залежно від їх можливості приймати індивідуальні та колективні рішення шляхом співробітництва, орієнтуючись на свою раціональність.

Представники структурного інституціоналізму (К. Уівер, Б. Рокман, Дж. Пресман, А. Віддавські, М. Шугарт, Р. Лейпхарт та ін.) дають змогу нам зрозуміти, як саме публічні інститути впливають на публічну політику та як приймаються рішення (теорія «контрольно-пропускних пунктів») [23]. Цей напрям основний акцент робить на структурно-діяльнісному аспекті публічної політики, де ключова роль відведена структурі інституціональних акторів і механізмам прийняття рішень.

Включення інституціональної детермінанти, що визначає характер публічної політики, досить часто використовується авторами наукових робіт як однієї з основних із виділенням численних індикаторів, що характеризують якість інститутів. Таку логіку дослідження ми можемо побачити в роботах К. Скартазіні, Е. Штеїна, М. Томмазі [24], Д. Родрік [25].

Виконуючи політико-управлінську функцію, інституціональні спільноти, за версією Р. Родса й Д. Марша, повинні володіти такими характеристиками, як обмежене число учасників із навмисним виключенням деяких груп; інтенсивна й регулярна взаємодія всіх членів спільноти з приводу будь-якої проблеми, що належить до державної політики; спільність цінностей, почуття причетності та згода з приводу результатів політики, які не змінюються з часом; консенсус, за якого учасники дотримуються спільної ідеології, спільних цінностей і переваг, що належать до державної політики; спільне володіння ресурсами в цьому мережевому співтоваристві, яке зумовлює їхні відносини у вигляді обміну або торгу ресурсами; рівновага сил, що не завжди передбачає ситуацію, за якою всі члени спільноти отримують однакові переваги, але всі члени завжди вважають, що беруть участь у грі з позитивною сумою; ієрархічна структура наявних груп, що дає змогу їхнім лідерам гарантувати підпорядкування [26].

Отже, характеристика інститутів залежить від сфери їхньої діяльності, інтересів, ресурсів, часового періоду функціонування, режимності, соціально-економічних і культурно-ідеологічних умов, мережевих форм взаємозв'язків. Критерії якості інститутів варіюються залежно від поставлених дослідниками цілей і не мають універсального характеру, тому така невизначеність породжує масу нових теорій у межах неоінституціонального підходу й дає ґрунт для пошуку нових моделей публічної політики.

Публічні актори (інституціоналізовані й неінституціоналізовані), діючи в конкретно заданих інституціональних обставинах (інституціональне середовище), формують публічну політику в різних системах диференційовано та з різним ступенем результативності й ефективності.

Фактично інституціональне середовище являє собою «правила гри», яким слідує актори в публічному просторі для збереження стабільності системи [27, с. 283]. Однак стабільність системи – це відносна величина, оскільки в політичному житті відбуваються процеси, що вимагають коректування, а іноді й зміни інституціональних гравців у публічному полі. Керівники держави здатні змінювати інституціональні параметри або «правила гри» лише в формотворчі періоди історії. Ці формотворчі моменти політичної історії супроводжуються таким явищем, як нездатність наявних політичних інститутів упоратися з новим станом речей. У таких ситуаціях керівники держави не тільки беруть участь у великій грі, а й можуть також змінити самі правила, встановити вигідні їм самим [28, с. 174].

Логіка інституціонального розвитку (зміни) включає, як правило, два компоненти – інноваційний, що породжується в результаті природного відбору або конструювання, й імітаційний, що виникає внаслідок запозичення (трансплантації) інститутів із інших успішних інституціональних систем [29]. У публічній політиці це проявляється в здатності системи адаптуватися до нових викликів постмодерної доби й відповідати духу часу в інституціональному вимірі, формуючи інноваційний шлях розвитку.

Результативність цих змін не є лінійною, тобто, по суті, неможливо однозначно гарантувати, що змінені інститути (інноваційним або трансплантаційним шляхом) будуть ефективно працювати й впливати на публічний процес скрізь однаково. Наприклад, традиційний інститут держава, об'єктивно інституціонально трансформуючись, може в різних системних умовах (навіть за однаковою режимністю) формувати публічну політику «згори – вниз» із різним ступенем результативності (виділяють різні стилі й моделі публічної політики). Наприклад, політичні та економічні реформи в Східній Європі мали різний успіх, хоча програми реформування були схожі. Або, так само, ми не можемо стверджувати, що окремі інститути в демократичних типах систем всюди будуть діяти з однаковим успіхом.

Варто також звернути увагу й на той факт, що публічні інститути можуть проявляти себе на різних рівнях публічної політики по-різному, тобто одна й та сама інституція може бути ефективною на регіональному рівні, але неефективною на національному. Наприклад, П. Пірсон в аналізі еволюції політики гендерної рівності в ЄС показує, що умови, які прийняті членами ЄС і мають символічний і незначний ефект на національному рівні, пізніше були підхоплені виниклим жіночим рухом, який використовував їх для закріплення своїх прав на рівні всього ЄС [30, с. 91].

Підводячи підсумок проведеному теоретичному огляду інституціоналізму, варто зазначити, що представники різних напрямів цього підходу розглядають інститути як змінні (залежні та незалежні), пропонуючи свої пояснювальні сутнісні характеристики й критерії. Кожен із напрямів неінституціоналізму автономно намагається відповісти на питання, як впливають інститути на формування публічної політики. Головну увагу інституціональний підхід приділяє питанню ролі державних і соціальних інститутів у процесі визначення й формування публічної політики. Згідно з логікою цього підходу, інститути визначають сутність публічної політики, стратегію її розвитку через систему прийняття рішень. Інституціональний розвиток – це видимий процес, який можна оцінити за організаційним складником і за результатами здійснення публічної політики.

Отже, інституціональний підхід означає, що аналіз публічної політики передбачає врахування того, як конфігурація інтересів та ідей в інституціональному контексті формує й визначає процес вироблення політики. Інститути не існують ізольовано, вони постійно взаємодіють у процесі формування публічної політики, можуть одночасно брати участь на різних рівнях політики та виробляти альтернативні варіанти рішень.

Список використаної літератури

1. Walker J.L. Setting the Agenda in the U.S. Senate: A Theory of Problem Selection. *British Journal of Political Science*. 1977. Vol. 7 (4). P. 423–445.
2. Парсонс В. Публічна політика. Вступ до теорії й практики аналізу політики / пер. з англ. Київ : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. 549 с.
3. Hecl H. Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance. Publisher : European Consortium for Political Research Press. 374 p.
4. Krasner D. Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy. Princeton University Press, 1978. 404 p.
5. Scocpol T., Finegold T. State capacity and economic intervention in the New Deal. *Political Science Quarterly*, 1982. P. 255–278.
6. Hall P. The Political Power of Economic Ideas. N.J. : Princeton university press Princeton, 1989. 416 p.
7. Anderson C. Party Systems and the Dynamics of Government Support: Britain and Germany. *European Journal of Political Research*. 1995. Vol. 27. P. 93–118.

8. Powell W.W., DiMaggio P.J. The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago : University of Chicago Press, 1991. 486 p.
9. Najeeb A. Institutional theory and human resource management. Being Practical with Theory: A Window into Business Research. Wollongong. Australia: THEORI.2014.P.25-30. URL: http://eurekaconnection.files.wordpress.com/2014/02/-institutional-theory-theori-ebook_finaljan2014-v3.pok_finaljan2014-v3.pdf
10. Питерс Б.Г. Политические институты: вчера и сегодня. Политическая наука: новые направления / пер. с англ. М.М. Гурвица, А.Л. Демчука, Т.В. Якушевой ; под ред. Р. Гудина и Х.Д. Клингеманна ; научн. ред. русского изд. проф. Е.Б. Шестопал. Москва : Вече, 1999. 816 с. С. 218–231.
11. Холл П. Новый институционализм в сравнительной политологии. *Ойкумена. Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций*. Харьков : Константа, 2006. Вып. 4. С. 48–76.
12. Skocpol T. States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China. Cambridge : Cambridge University Press, 2015. 421 p.
13. Steinmo S. Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge : Cambridge University Press, 1992. 272 p.
14. Thelen K. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*. 1999. Vol. 2. P. 369–404.
15. Тилли Ч. Принуждение, капитал и европейские государства 1990–1992 гг. / пер. с англ. Т.Б. Менской. Москва : Издательский дом «Территория будущего», 2009. 328 с.
16. Skowronek S., Orren K. Beyond the Iconography of Order: Notes for a “New Institutionalism”. *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*. Boulder, 1994. 451 p.
17. Телен К. Исторический институционализм в сравнительной политологии. *Ойкумена. Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций*. Харьков : Константа, 2006. Вып. 4. С. 77–118.
18. Холл П. Новый институционализм в сравнительной политологии. *Ойкумена. Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций*. Харьков : Константа, 2006. Вып. 4. С. 48–76.
19. Scharpf Fritz W. Governing in Europe: Effective and democratic? New York, Oxford : Oxford University Press, 1999. P. 93–115.
20. Olson M. The Logic of Collective Action. Cambridge : Harvard Univ. Press, 1965. 208 p.
21. Rothstein B., Samanni M., Teorell J. Explaining the Welfare State: Power Resources vs. the Quality of Government. *European Political Science Review*. 2012. № 4 (1). P. 1–28.
22. Ostrom E. Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity. *American Political Science Review*. 1991. Vol. 85 (1). P. 237–343.
23. Pressman L., Wildavsky A. Implementation How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland. Berkeley : University of California Press, 1973. 182 p.
24. Scartascini C., Stein E., Tommasi M. Political institutions, intertemporal cooperation and the quality of public policies. *Journal of Applied Economics*. 2013. Vol. XVI (1). P. 1–32.
25. Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F. Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development NBER Working Paper, 2002. № 9305. 46 p.
26. Marsh D., Rhodes R.F.W. Policy Networks in British Government. GB : Oxford, Clarendon Press, 1992. 312 p.
27. Rose R., Davies P.L. Inheritance in Public Policy. Change Without Choice in Britain. New Haven Yale university Press, 1994. 257 p.
28. Ротстайн Б. Политические институты: общие проблемы. Политическая наука: новые направления / под ред. Р. Гудина и Х.Д. Клингеманна. Москва : Вече, 1999. С. 149–181.

29. Полтерович В.М. Стратегии институциональных реформ. Перспективные траектории. *Экономика и математические методы*. 2006. Т. 42. № 1. С. 3–18.
30. Телен К. Исторический институционализм в сравнительной политологии. *Ойкумена. Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций*. Харьков : Константа, 2006. Вып. 4. С. 77–118.

CONCEPTUALIZATION OF PUBLIC POLICY IN THE CONTEXT OF THE INSTITUTIONAL APPROACH

Olena Chaltseva

*Vasyl' Stus Donetsk National University of Ukraine,
Faculty of History Vinnitsa,
Department of Political Science and Public Administration
600-richehya Str., 21, 21000, Vinnytsia, Ukraine*

The institutional approach views public policy as a system of public policy institutions, which has its own configuration or architecture, i.e. institutional design in the form of a system of structural elements of the public sphere of society, located at the junction of the state and civil society. The article analyzes the directions of the institutional approach that define different versions of the methodological justification of public policy.

The institutional approach in its versions (political, sociological, historical, etc.) focuses on the role of state and social institutions in the process of defining and forming of public policy. According to the logic of this approach, institutions determine the essence of public policy, the strategy of its development through the system of decision-making. Institutional development is a process that can be evaluated for its organizational component and for the results of public policy implementation.

The institutional approach includes in the analysis public institutions and institutions that form public policy at different stages and levels. At each level of policy development, public institutions and institutions, depending on their resource capacities, are the force that determines the effectiveness and efficiency of the entire process. Institutional structures actually determine the context of political decision making and the content of public policy in conjunction with more dynamic factors of political life.

Each of the strands of neoinstitutionalism seeks to answer the question of how institutions influence public policy-making.

The analysis of public policy from the perspective of a neoinstitutional approach takes into account how the configuration of interests and ideas in an institutional context forms and determines the process of policy development. Institutions do not exist in isolation, they constantly interact in the process of formation of public policy, can simultaneously take part at different levels of policy and produce alternative solutions.

Key words: public policy, institutionalism, neo-institutional methodology, regional selection theory.