

І. В. Костенок,
к. е. н., доцент, доцент кафедри загального та адміністративного менеджменту,
Донецький державний університет управління

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕМОКРАТИЧНОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ: НОВІ ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ТА МОЖЛИВОСТІ ВИВЧЕННЯ

I. V. Kostenok,
Associated Professor of the Department of Administrative Management,
Donetsk State University of Management

LOCAL GOVERNMENT INSTITUTIONALIZATION AS AN OBJECT OF DEMOCRATIC STATE ORGANIZATION: NEW THEORETICAL APPROACHES AND INVESTIGATION OPPORTUNITIES

У статті продемонстровані можливості поглиблення теоретичного бачення місцевого самоврядування як соціального інституту. Аналізуються принципові зміни у баченні соціальних інститутів із позицій неоінституціоналізму, що передбачає розгляд соціальних інститутів не як застиглих форм, а як рухливі структури, що конструюються та видозмінюються активно діючими суб'єктами (соціальними агентами). Відповідно нового значення набуває розгляд нормативної системи, ціннісного світу та повсякденних практик, що продукуються цими суб'єктами та надають нових форм та змістів соціальним інститутам, зокрема — місцевому самоврядуванню. З іншого боку, продемонстровані теоретичні можливості теорії інституційних матриць, що є своєрідним поворотом до структуралістського бачення системи інститутів кожного конкретного суспільства.

The opportunities of deepening the theoretical vision of local governing as a social institution are shown in the article. It analyses fundamental changes in the vision of social institutions from the standpoint of neoinstitutionalism that foresees consideration of social institutions not as frozen forms, but as mobile structures, constructed and modified by active subjects (social agents). Absolutely new significance acquires the analyses of normative system, values of world, everyday practices produced by this subjects and gives new forms and sense to social institutions, to local governments, in particular. On the other hand, the theoretical opportunities of institutional matrices theory, which is a turn to structural system vision of institutions of each particular society, are demonstrated.

Ключові слова: місцеве самоврядування, соціальний інститут, інституціоналізація, неоінституціоналізм, інституціональні матриці.

Key words: local government / governing, social institution, institutionalization, neoinstitutionalism, institutional matrices.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Рівень розвитку суспільства, ступінь його демократичності характеризується якістю та диференційованістю соціальних інститутів, які в ньому з'являються, тобто ступенем та характером його інституціоналізації. Особливого значення цей процес набуває в умовах перехідного періоду. Незамінним чинником, що стимулює відзначений процес, виступає місцеве самоврядування, оскільки первісні форми інституціоналізації, як прави-

ло, з'являються на рівні суспільного самоуправління. Інституціоналізація місцевого самоврядування є важливим етапом процесу демократизації суспільства.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Аналіз місцевого самоврядування як соціального інституту є традиційним для управлінських та суспільствознавчих наук, а поняття "соціальний інсти-

тут" є одним з базових у науках про суспільство. У сучасній соціальній науці виділення інституційного аспекту суспільства в окрему предметну область кореспондує з поглядами Т. Парсонса [1], Е. Гідденса [2], Д. Норта [3], Дж. Тернера [4], інших західних і вітчизняних соціологів. На їхню думку, інституціоналізація відображає процес і результат структурного і функціонального сполучення культури та соціальної системи. Однак між їх позиціями є й істотні відмінності. Залежно від авторського підходу акцент ставиться на певному аспекті інституціоналізації.

МЕТА СТАТТІ

Зважаючи на зазначене, мета статті полягає в опрацюванні нових теоретичних підходів та можливості вивчення інституціоналізації місцевого самоврядування як об'єкта демократичного державотворення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Найбільш чітко класичну концепцію соціальних інститутів виразив Т. Парсонс у структурно-функціональній теорії. Інститути здійснюють координацію соціальних дій у суспільній системі й тим самим забезпечують її стійке функціонування. Тобто соціальний інститут розглядається як нормативно-рольова система суспільства, основною функцією якої є забезпечення стабільності соціального ладу [5, с. 5]. У концептуальних рамках відзначеного підходу соціальний інститут постає як сукупність регламентуючих норм, стійкий комплекс формальних і неформальних правил, принципів, настанов, що регулюють різні сфери людської діяльності та організовують їх у систему ролей та статусів.

Таким чином, місцеве самоврядування може розглядатися як один із соціальних інститутів, призначення якого — впорядкування, гармонізація та узгодженість дій і взаємин учасників соціальної взаємодії для здійснення управлінського цілеспрямованого впливу на певні суспільні відносини, з метою їх нормалізації та приведення у відповідність із заданими параметрами.

Крізь призму інституціонального підходу місцеве самоврядування характеризується наступними ознаками:

- сталий характер відносин індивідів, які вступили в спільний процес соціальної взаємодії;
- набір специфічних соціальних норм і правил, що регламентують відповідні типи поведінки (нормативно-правові акти з питань функціонування місцевого самоврядування, рішення населення тощо);
- наявність суспільної потреби в місцевому самоврядуванні (необхідність врахування інтересів населення та окремих соціальних груп, що є основою громадянського суспільства);
- чітка визначеність і артикуляція мети діяльності (реалізація інтересів населення, задоволення їх основних потреб);
- певна сукупність соціальних статусів та ролей (суб'єкти самоврядування — органи місцевого самоврядування, населення, різні громадські організації та об'єднання).

В останні десятиліття значне поширення в соціальному та управлінському дискурсі одержала так звана неоінституціональна теорія. У середині 1960-х рр. економісти Р. Коуз [6] та Д. Норт [7] запропонували принципово інше розуміння механізмів формування та зміни соціальних інститутів. Новий інституціональний підхід намагався подолати "статичність" і слабку чутливість до соціальних змін структурно-функціонального аналізу. Цей підхід дозволяв звернутися до динамічного аспекту та аналізувати зміни, що відбуваються в соціальних інститутах, враховуючи при цьому інтерсуб'єктивний характер суспільних відносин.

Внесені неоінституціоналістами зміни досить істотні. Принциповими теоретичними узагальненнями неоінституціоналізму є:

- а) не лише формальні соціальні норми та правила, але й неформальні правила та практики виступають як елемент соціальних інститутів;
 - б) неформальні практики легітимізуються, якщо набувають масового поширення, і не суперечать "системі правил";
 - в) соціальні агенти, що ініціюють нові норми, правила та практики, висуваються на перший план;
 - г) правила гри можуть істотно варіюватися в межах різних суспільних сфер, тобто відкидається принцип стійкого функціонального взаємозв'язку соціальних підсистем.
- Таким чином, нормою буття соціальних інститутів постає не їх стабільність, а можливість змін як реакції на динамізм соціальних, політичних, економічних процесів.

Таким чином, соціальні інститути в неоінституціональному ключі розглядаються як певні правила поведінки та способи підтримки цих правил. Вочевидь, що інститути одночасно обмежують і стимулюють повсякденні дії агентів (суб'єктів). Разом із тим, підкреслюється важливий додатковий момент: інститути фіксують типологічні елементи дії, пов'язаної з дотриманням або недотриманням правил. У такому розумінні інститути утворюють не твердий каркас, а гнучку структуру, що змінюється під впливом практичної дії. Один з теоретиків неоінституціоналізму Д. Норт визначає інститути як "рамки, в межах яких люди взаємодіють один з одним", та які складаються з "формальних правил і неписаних кодексів поведінки, що знаходяться глибше формальних правил і доповнюють їх" [8]. В. Радаєв у роботі, присвяченій побудові дослідницької схеми в рамках свого інституціонального підходу, пропонує розглядати інститути як "правила поведінки та способи підтримки цих правил" [9].

Інститути у своїй сукупності утворюють інституціональну структуру суспільства. Вони задають структуру людської взаємодії — у політиці, соціальній сфері або в економіці, впливають на функціонування соціально-економічних систем. "Інститути, — відзначає Д. Норт, — створюють базові структури, за допомогою яких люди протягом усієї історії підтримували суспільний лад та у такий спосіб мінімізували рівень своєї невпевненості" [10]. Інститути за Д. Нормом — це "правила гри" у суспільстві, або створені людиною рамки обмежень, що організують відносини між членами суспільства. Вони задають структуру спонукальних мо-

тивів людської взаємодії у політиці, соціальній сфері, економіці тощо. Головна функція інститутів у суспільстві — зменшення невизначеності шляхом встановлення стійкої (хоча і не обов'язково ефективної) структури взаємодії між індивідами, тобто вони окреслюють спектр можливих та прийнятних для членів суспільства дій.

У цьому контексті, інститут місцевого самоврядування забезпечує сталість та відтворюваність практик самоорганізації територіальних громад, надаючи та окреслюючи правила соціальної взаємодії, що базуються на культурних та історичних особливостях цих співтовариств. Тобто неоінституціональний підхід намагається враховувати і особливості соціокультурного середовища, в межах якого формується та функціонує інститут місцевого самоврядування.

Основними дослідницькими питаннями в такому випадку стають: хто, і яким чином встановлює правила, і де ці правила реалізуються. У випадку з місцевим самоврядуванням реалізація встановлених правил відбувається в рамках певного простору — як географічного, так і соціального. Інтерес для дослідника у цьому випадку представляє те, як створюються "локальні соціальні порядки" залежно від історичного і соціокультурного оточення. Отже, при розгляді місцевого самоврядування у якості сучасної соціальної практики цілком доцільно використовувати термін "інституціоналізація". А саму інституціоналізацію розглядати як процес конструювання норм, цінностей і установок, що роблять практику місцевого самоврядування регулярною та стійкою.

Інституціональний аналіз місцевого самоврядування, спрямований на виявлення чинних правил взаємодії в місцевому соціокультурному та політичному просторі, дозволяє прогнозувати успішність проведення адміністративних і політичних змін, визначивши необхідні умови реалізації нових моделей взаємин акторів. Критеріями ефективності реалізації нововведень є відповідність нових формальних правил стратегіям взаємодії акторів, а також готовність і наявність акторів, зацікавлених у змінах [11].

Подальший розвиток положення неоінституціональної теорії, через спробу її адаптації до пострадянських реалій, одержали в межах концепції інституціональних матриць, що була сформульована російською дослідницею С. Кирдіною [12]. Ідея інституціональних матриць базується на роботах К. Поланьї [13] і, насамперед, Д. Норта, які першими застосували відзначений термін. Як відзначає Ш. Ейзенштадт, розробка поняття інституційної матриці продовжує традиції структуралістського підходу, який пояснює природу будь-якого інституційного порядку і особливо його динаміку, відштовхуючись від принципів глибинної або прихованої структури [14].

Саме ними вперше були зроблені припущення про те, що система інститутів кожного конкретного суспільства утворює своєрідну "інституціональну матрицю", що визначає спектр можливих траєкторій подальшого соціального розвитку. На відміну від визначення Д. Норта, С. Кирдіна під інституціональною матрицею

розглядає систему не лише економічних і політичних, але також й ідеологічних інститутів. Крім того, якщо Д. Норт вважав, що кожне суспільство має свою унікальну інституціональну матрицю (що виходить з його розуміння інституту), то російський соціолог відстоює існування двох ідеальних типів інституціональних матриць, що відрізняються специфічною комбінацією базових економічних, політичних і ідеологічних інститутів.

Інституціональна матриця — це стійка система базових інститутів, що регулюють функціонування основних суспільних підсистем — економічної, політичної та ідеологічної. Мова йдеться не про всі інститути взагалі, а саме про базові інститути, які можна простежити практично у всіх суспільствах від стародавності до наших днів.

"Базові інститути, що утворюють інституціональну матрицю суспільства, виступають у якості своєрідної внутрішньої структури, інтегруючи основні підсистеми суспільства в цілісне утворення, що не дозволяє суспільству розпастися. Інституціональна матриця є основою мінливих емпіричних станів конкретного суспільства та постійно відтворюється. Вона інваріантна щодо дій людей, хоча має прояв у різних інституціональних формах, що обумовлені культурним і історичним контекстом". Саме комбінація соціальних базових інститутів дає той чи інший тип інституціональної матриці" [15, с. 10].

За С. Кирдіною, інституціональні комплекси, що регулюють життя сучасних суспільств, мають у своїй основі одну з двох інституціональних матриць — Х-матрицю (східну) або Y-матрицю (західну). Матриці відрізняються змістом інститутів, з яких вони складаються.

"Х-матриці характеризують наступні базові інститути: в економічній сфері — інститути редистрибутивної економіки (термін К. Поланьї); у політичній сфері — інститути унітарного (унітарно-централізованого) політичного устрою; в ідеологічній сфері — інститути комунітарної ідеології, основний зміст якої полягає в домінуванні колективних, загальних цінностей.

Х-матриця поширена у більшості країн пострадянського простору, Азії та Латинської Америки.

Y-матриця має наступні базові інститути: в економічній сфері — інститути ринкової економіки; у політичній сфері — інститути федеративного (федеративно-субсидіарного) політичного устрою; в ідеологічній сфері — інститути субсидіарної ідеології, в яких закріплюється домінуюче значення індивідуальних цінностей, примат особистості, її прав і свобод відносно до цінностей співтовариств більш високого рівня. Y-матриця характеризує суспільний устрій більшості країн Західної Європи та США" [16, с. 12].

Під субсидіарністю розуміється такий устрій політичної системи, за якого окремі територіальні утворення делегують частину своїх повноважень владному центру, а не навпаки. Субсидіарна ідеологія припускає пріоритет інтересів місцевих співтовариств (громад) як елемента громадянського суспільства, над державними.

З позицій теорії інституціональних матриць процес вироблення нових норм співвідноситься із природою та характером інституціональної матриці конкретного суспільства. Норми, що їй відповідають, — впроваджуються та діють, а ті, що не відповідають, мають, як правило, мінливий та тимчасовий характер.

Одночасно можна припустити, що в історичній перспективі внутрішнім чинником розвитку інституціональних форм і соціальних практик є тенденція до усе більш ретельного та адекватного віддзеркалення в них характерних властивостей інституціональних матриць.

Інституціональні форми змінюються, постають об'єктом конструювання та реконструкції, але незважаючи на це, відтворюють в оновленому вигляді основні базові інститути. Інституціональні форми утворюють конкретне інституціональне середовище суспільства, вони мінливі, постійно модифікуються, мають історичний характер. На відміну від них, базові інститути, що утворюють інституціональну матрицю суспільства та підтримують фундаментальні процеси збереження соціальної трансмісії та суспільної еволюції, є незмінними.

ВИСНОВКИ

Таким чином, процес еволюційних інституціональних змін можна розглядати як процес вдосконалення інституціональних форм. І хоча базові інститути, як сутнісні зв'язки між основними сферами людської діяльності в суспільстві, зберігають свій зміст, їх втілення в конкретних формах соціальної практики постійно змінюється. Такий підхід відрізняється від відомих концепцій інституціональних змін, оскільки враховує природу інституціональної матриці певного суспільства. У цілому, з позицій неоінституціоналізму інституціональна організація місцевого самоврядування розглядається як специфічний для певного суспільства (або певної інституціональної матриці), внутрішньо узгоджений комплекс інститутів (формальних та неформальних правил та практик), що регулюють взаємодію індивідуальних і колективних акторів з питань місцевого самоврядування.

Література:

1. Парсонс Т. Очерк социальной системы / Т. Парсонс // О социальных системах / перевод с английского А. Харраша / Под редакцией В.Ф. Чесноковой и С.А. Белановского. — М.: Издательство "Академический проект", 2002. — С. 545—687.
2. Гидденс Э. Элементы теории структуризации / Э. Гидденс // Современная социальная теория: Бурдье, Гидденс, Хабермас. — Новосибирск: НГУ, 1995. — 426 с.
3. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А.Н. Несторенко / Д. Норт. — М.: Начала, 1997 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.liberal.ru/library_all/north/north.pdf
4. Тернер Дж. Структура социологической теории / Дж. Тернер. — М.: Прогресс, 1978 [Электронный ре-

сурс]. — Режим доступа: <http://www.twirpx.com/file/412699/>

5. Макеев С. Социальные институты: классические толкования и современные подходы к изучению / С. Макеев // Социология: теория, методы, маркетинг. — 2003. — № 4. — С. 5—20.

6. Коуз Р. Фирма, рынок и право: сб. статей / пер. с англ. Б. Пинскера; науч. ред. Р. Капелюшников / Р. Коуз. — М.: Новое издательство, 2007. — 224 с. — Серия "Библиотека Фонда Либеральная миссия". — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://inliberty.ru/assets/files/coasepdf.pdf>

7. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А.Н. Несторенко. / Д. Норт. — М.: Начала, 1997 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.liberal.ru/library_all/north/north.pdf — Назва з екрана.

8. Глотов М. Социальный институт: определение, структура, классификация / М. Глотов // Социологические исследования. — 2003. — № 10. — С. 13—19.

9. Радаев В. Новый институциональный подход: построение исследовательской схемы / В. Радаев // Журнал социологии и социальной антропологии. — 2001. — Т. 4 — № 3. — С. 109—130.

10. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А.Н. Несторенко / Д. Норт. — М.: Начала, 1997 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.liberal.ru/library_all/north/north.pdf

11. Самойлова А.С. Институциональные условия реализации модели сити-менеджмента в городском управлении / А.С. Самойлова // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. — 2010. — № 1 (9). — С. 154—170 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.lib.tsu.ru/mmimo/000063105/phil/09/image/09-154.pdf>

12. Кирдина С.Г. Институциональные матрицы: макросоциологическая объяснительная гипотеза / С.Г. Кирдина // Социологические исследования. — 2001. — № 2. — С. 13—23.

13. Нуреев Р.М. "Великая трансформация" Карла Полаanyi: прошлое, настоящее, будущее / Под общей ред. Р.М. Нуреева. — М.: ГУ-ВШЭ, 2007. — (Серия "Конференции Департамента экономической теории ГУ-ВШЭ") [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://rustem-nureev.ru/wp-content/uploads/2011/01/277.pdf>

14. Эйзенштадт Ш. Революция и преобразование обществ. Сравнительное изучение цивилизаций / Ш. Эйзенштадт. — М: Аспект Пресс, 1999. — 416 с.

15. Кирдина С.Г. X-эффективность и X-экономики: синтез теоретических подходов / С.Г. Кирдина // TERRA ECONOMICUS. — 2007. — Т. 5. — № 2. — С. 9—26 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://ecsocman.edu.ru/data/157/885/1219/journal5-2-2.pdf>

16. Кирдина С. Социокультурный и институциональный подходы как основа позитивной социологии в России / С. Кирина // Социологические исследования. — 2002. — № 12. — С. 23—33.

Стаття надійшла до редакції 11.02.2013 р.