

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35

Євгеній БОРОДІН

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

МЕДІАЦІЯ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ЯК ФОРМА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО КОМПРОМІСУ

Розглядається медіація як форма інституціонального компромісу в публічному управлінні. Зазначається роль неінституціональних практик у розвитку системи публічного управління в умовах трансформації. Обґрунтовується, що джерелом суспільної динаміки за таких умов є принцип рівності – основний принцип медіації. Доводиться, що міра комплементарності інституційних структур і неінституціональних практик залежить від того, наскільки будуть запитані на рівні публічного управління процедури медіації.

Ключові слова: публічне управління, медіація, інституціоналізація, неінституціональні практики.

Yevhenii Borodin. Mediation in public administration as a form of institutional compromise

The article considers mediation as a form of institutional compromise in public administration. The role of non-institutional practices in the development of the system of public administration in conditions of transformation is shown. It is substantiated that the source of the social dynamics in these conditions is the principle of equality as the basic principle of mediation. It is proved that a measure of the complementarity of institutional structures and non-institutional practices depends on how strong the mediation will be requested at the level of public administration.

Key words: public administration, mediation, institutionalization, non-institutional practices.

Революція гідності в Україні стала вираженням суспільної потреби в трансформації українського суспільства у якісно новий стан, складником якого є новий формат взаємовідносин держави і суспільства. Як відомо, трансформаційний період завжди супроводжується інституціональною невпорядкованістю і, відповідно, зменшенням ступеня комплементарності інституціональних структур і неінституціональних практик. За таких умов істотно збільшується потреба в медіації як формі конструктивного діалогу держави і суспільства. Це обумовило вибір теми дослідження.

© Бородін Є. Є., 2017

Державне управління та місцеве самоврядування, 2017, вип. 3(34)

Взаємовідносини держави і суспільства в Україні активно обговорюються науковцями: В. Алексєєвим, Е. Афоніним, І. Письменним, С. Серьогіним; процеси інституціоналізації – В. Баштанником, Н. Липовською, О. Молодцовим. Питанням медіації присвячені дослідження В. Баранової, Є. Борисової, В. Землянської, Д. Давиденко, І. Ясиновського та ін.

Мета статті – розглянути медіацію як форму інституціонального компромісу в публічному управлінні.

Публічне управління утворює інституціональний комплекс, усі елементи якого тісно пов'язані між собою. При цьому їх реакція на зміни зовнішнього середовища, обумовлені трансформаційними процесами, має інерційний характер. За таких умов, коли виклики зовнішнього середовища набувають рис нестандартності та іррегулярності, як, наприклад, бойові дії на сході України, інституційна інерційність істотно зростає. Час, який проходить між отриманням такого виклику (сигналу) і відповіддю на нього з боку того чи іншого інституту, найчастіше виявляється набагато більшим за швидкість реагування на зміни зовнішнього середовища.

Неінституціональні практики як форми позаінституціональної поведінки, що перебувають за межами інституціонального простору, утворюють неструктуровану сукупність. Ці форми поведінки зазвичай формуються в результаті інтеріоризації потреб та інтересів громадян під впливом суспільних традицій. При цьому вони зберігають незалежність, гнучкість і здатність змінюватися під впливом трансформаційних процесів.

Розвиток публічного управління обумовлений співвідношенням між інерційністю інституційних структур і зростанням різноманітності неінституціональних практик, які задають вектор трансформації інститутів. У період переходу суспільства від одного стану до іншого загострюється асинхронність між упорядковуючою дією інститутів та швидкістю змін неінституціональних практик. Перехідний період також характеризується децентралізацією владних повноважень і ресурсів та домінуванням неінституціональних практик, які містять потенціал подальшого розвитку системи – нове соціальне знання, що відображає досвід вирішення проблемних ситуацій на рівні міжособистісних взаємодій, і медіативні процедури, за допомогою яких воно здійснюється. Під час використання медіації для міжособистісної взаємодії конструюються локальні фрагменти єдиного простору, що утворює одну з умов (можливостей) кооперації дій сторін конфлікту. Реальність, яка формується в перехідні періоди, повинна типізувати нові взаємини, що склалися в суспільстві.

Джерелом суспільної динаміки стає принцип рівності – основний принцип медіації. Вимога рівності сприяє становленню гомогенного простору, у якому відносини сторін стають стабільними і відповідають взаємним очікуванням. Поширення застосування процедури медіації в Україні, де діє ціла низка регіональних груп медіації, які об'єдналися в Асоціацію груп медіації України та Український центр порозуміння, свідчить про те, що відбувається інституціоналізація медіації шляхом перетворення неінституціональних практик в інституціональні. Це створює передумови для їх можливого поширення на рівні публічного управління. Виникає потреба унормування медіативних практик.

Міра комплементарності інституційних структур і неінституціональних практик залежить від того, наскільки будуть запитані на рівні публічного управління процедури медіації. Якщо в українському суспільстві зберігатиметься вертикальна модель взаємовідносин суспільства і держави, медіація не отримає поширення у сфері публічного управління, а співвідношення між інституційними структурами і неінституціональними практиками набуде конфліктного характеру. Побудова діалогічних, мережевих взаємовідносин, навпаки, уможливить інституціоналізацію медіації у сфері публічного управління. Цей процес мають супроводжувати такі

інституціональні практики, як довіра і орієнтація на співпрацю, свобода інтерпретації, велика різноманітність інформаційних джерел і синергія інформаційних ресурсів, відкритість спілкування.

На сьогодні, за даними соціологічних опитувань, рівень довіри громадян до публічних структур залишається на невисокому рівні. Як свідчать результати опитування, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова з 21 по 26 квітня 2017 р. (опитано 2 018 респондентів віком від 18 років в усіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей, за вибіркою, що репрезентує доросле населення за основними соціально-демографічними показниками), серед інститутів держави та суспільства найбільшу довіру громадян мають волонтерські організації (66 %), церква (63,3 %), Збройні сили України (55,9 %), Національна гвардія України (49 %), добровольчий рух (територіальна оборона) (45,2 %), Державна служба з надзвичайних ситуацій (45 %) [9]. Кількість респондентів, які довіряють цим інститутам, на статистично значущому рівні перевищує кількість тих, хто їм не довіряє. Президенту України довіряють лише 22 % опитаних, не довіряють – 71,9 %, Уряду – відповідно 12,8 % і 81,9 %, Національному банку – відповідно 11,7 % і 81,5 %, Верховній Раді – відповідно 9 % і 86,6 %, прокуратурі – відповідно 9,5 % і 83,3 %, судам – відповідно 7 % і 86,6 %. Національному антикорупційному бюро України довіряють 21,3 % опитаних, не довіряють – 64,8 %. Довіру до державного апарату (чиновників) висловили 7,9% опитаних, не довіряють – 87 %. Український низький рівень довіри мають також політичні партії (відповідно 8,6 % і 83,5 %), комерційні банки (відповідно 10,4 % і 83,9 %), засоби масової інформації Росії (відповідно 3,4 % і 85,2 %). Дії Президента України повністю підтримують 4,4 % опитаних, підтримують окремі дії – 39,1 %, не підтримують – 51,7 %; дії Уряду – відповідно 2,4 %, 29 %, 61,9 %, дії Прем'єр-міністра – відповідно 3,9 %, 31,3 % і 57,9 %, Верховної Ради України – відповідно 1,9 %, 25,2 %, 67,5 %, Голови Верховної Ради України – відповідно 2,7 %, 25,1 %, 62 % [9].

Послідовний характер інституціоналізації медіативних процедур, в основі якого лежить принцип рівності сторін, визначає особливості інституційного розвитку. Поширення процедур медіації на рівень публічного управління здійснюється в межах «вирощування інститутів» [7, с. 136 – 137]. Під «вирощуванням» розуміється підтримка природної еволюції інституту, тобто типізація унікального досвіду вирішення міжособистісних конфліктів за допомогою медіації. Цей процес передбачає інституціональні компроміси.

Інституціональний компроміс – це прояв медіації на рівні публічного управління, що забезпечує домінування комплементарного й узгоджувального способу організації взаємодії інституційних структур та неінституціональних практик.

Простір кооперації суб'єктів, які застосовують процедури медіації, сприяє поступовій «імплантації» інституту. «Для того щоб новий інститут почав функціонувати, доводиться йти на певні відступи від його кінцевої ідеальної форми» [5, с. 45], що дозволяє новому інституту не тільки змінюватися під впливом зовнішніх чинників, а й поступово змінювати інституційну матрицю. Узгодження інтересів якомога більшої кількості суб'єктів необхідно для легалізації та ефективної дії інституту. Прийняття рішень про подальші альтернативи розвитку приймається всіма суб'єктами, оскільки в основі інституціоналізації медіації лежить діалог як форма взаємодії держави і суспільства на основі принципу рівності сторін.

Для діалогу характерна взаємодія по лінії горизонтальних відносин «суб'єкт – суб'єкт», а не односторонній, вертикально орієнтований вплив суб'єкта на об'єкт. Діалог як форма взаємодії суб'єктів публічного управління забезпечує інформаційну підтримку нових інститутів, роз'яснюючи сенс нових правил і поширюючи прецеденти їх успішного втілення. Функції медіації у сфері публічного управління полягають у

мінімізації трансакційних витрат і нейтралізації різкого зростання невизначеності. Багатосторонні переговори забезпечують суспільний баланс. Медіація не тільки створює умови для переговорів, але й надає публічному управлінню відкритий характер.

При інституціоналізації медіативних процедур домінування неінституціональних практик набуває позитивного ефекту, оскільки традиційні форми соціальності є альтернативою адміністративно-бюрократичному апарату і лежать в основі реформування представницької демократії та посилення медіації (переговорних процесів) у публічному управлінні [8, с. 24]. Перехідний період стає часом розквіту демократії як переговорного процесу, коли політична участь стає вагомим фактором інституційного розвитку.

У результаті поширення медіації на сферу публічного управління укріплюється демократія, коли широка участь сторін у процесі інституціонального розвитку легітимізує нові інститути, оскільки вони є результатом угоди. У цій ситуації прогистояння сторін трансформується в консенсус – переговори, коли сторони спільно шукають взаємоприйнятні рішення на основі взаємної вигоди. Як наслідок, поширення процедур медіації на рівні публічного управління стабілізує соціальну ситуацію. У такій мережевій системі комунікації структури публічного управління відносно автономні, а їх функціонування будується на основі принципів самоорганізації і самоврядування, у ситуації кризи вони виявляють підвищену здатність до виживання, збільшуючи синергетичний потенціал суспільства [6]. У ситуації ж, коли процедури медіації не застосовуються навіть у сфері міжособистісних взаємодій, будь-яка розбіжність перетворюється суспільством на конфлікт. За таких умов сфера публічного управління малопридатна для функціонування медіації, у зв'язку з чим інституціональна трансформація вимагає повної зміни існуючих інституційних структур, а не їх часткового оновлення. Перехід «зазвичай супроводжується послабленням держави і, зокрема, занепадом інститутів примусу, а вакуум, що утворився, заповнюють неформальні інститути, які забезпечують панування, поки не підготують підґрунтя для зміцнення нових формальних інститутів» [2, с. 15] (тут і далі переклад автора. – С. Б.).

Примус обмежує сферу дії неінституціональних практик і не надає можливості часткового оновлення інституційних структур за рахунок альтернативних інститутів. В основі інституціонального розвитку лежить шокова терапія, що передбачає швидке формування нових інституційних структур без проміжних етапів шляхом запозичення інститутів з інших країн. Як зазначає О. Молодцов, це, зокрема, пояснює інертність зміни старих інститутів на нові, що імпортуються з Європи. На його думку, відсутність інфраструктури культурно-інституціональної ідентичності в Україні є бар'єром імпорту європейських інститутів. Він зазначає, що «сьогодні нам важко знайти переконливі успішні приклади формування європейської ідентичності. Навпаки, Україна демонструє, головним чином, невіддале перейняття європейських інституціональних практик: ринок – базар; конкуренція – монополія; партнерство – клієнтелізм; чесність влади – корумпованість влади тощо. Сьогоднішня українська інституціональна практика, орієнтована на ліберально-демократичну конституційно-правову доктрину та засадничі принципи класичного капіталізму, потрапила в пастку демократизації (чим більше демократії, тим більше безладу). Вона спричинила деформалізацію норм взаємодії суб'єктів різних рівнів публічного управління та секторів суспільства» [4].

Централізація управління не передбачає поширення процедур медіації на рівні публічного управління, тому запозичені інститути розвиваються стихійно, а не трансплантуються в соціокультурний контекст політики. У результаті взаємодія запозичених інституційних структур і неінституціональних практик набуває характеру конкуренції, коли кожна зі структур прагне до придушення і заміщення іншої. «Неформальні інститути, які конкурують, створюють у суб'єктів стимули, несумісні з формальними правилами, – виконуючи одні, не можна не порушити інші» [10, с. 6].

Конфлікт між запозиченими інститутами і неінституціональними практиками зумовлює деформалізацію інституційних структур, підриває легітимність влади. У результаті основним способом взаємодії нових інституційних структур і неінституціональних практик стає заміщення, коли «основні учасники не опираються введенню нових правил (інститутів), а проводять їх деформалізацію, пристосовувавши їх до своїх інтересів» [10, с. 7], тобто розрив між інституційними структурами і неінституціональними практиками як і раніше зберігається. За таких умов медіація служить процедурою узгодження інтересів у межах «тіньових структур», що протистоять формальним інститутам.

Особливості періоду трансформації обумовлені мірою фрагментації і єдності публічного простору. З цієї точки зору, головною детермінантою, що визначає результати цього періоду, є характер співвідношення між інституційними структурами і неінституціональними практиками, ступінь їх комплементарності. «Формальні (за способом встановлення і контролю) інститути завжди включають неформальний складник, без урахування якого не можна зрозуміти механізми їх функціонування і розвитку, вектор можливої трансформації ... Без урахування характеру співвідношення формального й неформального складників конкретних інститутів не можна зрозуміти закономірності трансформації жодного з них» [11].

Внутрішньою основою успішної трансформації системи публічного управління є розвинута медіація на рівні не тільки міжособистісної, а й міжінституціональної взаємодії. Комплементарність інституційних структур і неінституціональних практик є запорукою ефективного інституціонального розвитку країни.

Список використаних джерел / List of references

1. **Алексєєв В. М.** Взаємовідносини держави та суспільства в Україні: управлінський аспект : монографія / В. М. Алексєєв. – Чернівці : Технодрук, 2010. – 524 с. [Aleksieiev V. M. *Vzaïemovidnosyny derzhavy ta suspilstva v Ukraini: upravlinskyi aspekt : monohrafiia* / V. M. Aleksieiev. – Chernivtsi : Tekhnodruk, 2010. – 524 s.]
2. **Гельман В. Я.** Институциональное строительство и неформальные институты в современной политике / В. Я. Гельман // Полис. – 2003. – № 4. – С. 15 – 23 [Gelman V. Ya. *Institutsionalnoe stroitelstvo i neformalnyiye institutyi v sovremennoy politike* / V. Ya. Gelman // Polis. – 2003. – № 4. – S. 15 – 23].
3. **Липовська Н. А.** Креативні аспекти дослідження інституціалізації соціального управління / Н. А. Липовська // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 3. – С. 184 – 192 [Lypovska N. A. *Kreatyvni aspekty doslidzhennia instytutsializatsii sotsialnoho upravlinnia* / N. A. Lypovska // Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia : zb. nauk. pr. – Lviv : LRIDU NADU, 2006. – Vyp. 3. – S. 184 – 192].
4. **Молодцов О. В.** Проблема формування європейської культурно-інституціональної ідентичності України / О. В. Молодцов // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. – Харків : ДокНаукаДержУпр, 2014. – № 3. – С. 182 – 187 [Molodtsov O. V. *Problema formuvannia yevropeiskoi kulturno-instytutsionalnoi identychnosti Ukrainy* / O. V. Molodtsov // Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka : zb. nauk. pr. – Kharkiv : DokNaukDerzhUpr, 2014. – № 3. – S. 182 – 187].
5. **Норт Д.** Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. – М. : Прогресс, 1997. – 187 с. [Nort D. *Institutyi, institutsionalnyiye izmeneniya i funktsionirovanie ekonomiki* / D. Nort. – M. : Progress, 1997. – 187 s.]
6. **Письменний І. В.** Синергетичний потенціал публічного управління в умовах суспільних трансформацій / І. В. Письменний. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 271 с. [Pysmennyi I. V. *Synerhetychnyi potentsial publichnoho upravlinnia v umovakh suspilnykh transformatsii* / I. V. Pysmennyi. – Dnipropetrovsk : DRIDU NADU, 2012. – 271 s.]
7. **Полтерович В. М.** Элементы теории реформ : монография / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – 447 с. [Polterovich V. M. *Elementyi teorii reform* : monografiya / V. M. Polterovich. – M. : Ekonomika, 2007. – 447 s.]

8. **Сергеев В. М.** Демократия как переговорный процесс / В. М. Сергеев. – М. : Прогресс, 1999. – 146 с. [Sergeev V. M. Demokratiya kak peregovornyy protsess / V. M. Sergeev. – М. : Progress, 1999. – 146 s.].

9. **Ставлення** громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації: результати соціологічного опитування. – Київ, 2017. – Режим доступу : <http://razumkov.org.ua/uploads/socio/Press0417.pdf> [Stavlennia hromadian Ukrainy do suspilnykh instytutiv, ektoralni oriientatsii: rezultaty sotsiologichnoho opytuvannia. – Kyiv, 2017. – Rezhym dostupu : <http://razumkov.org.ua/uploads/socio/Press0417.pdf>].

10. **Хлопин А. Д.** Деформализация правил: причина или следствие институциональных ловушек / А. Д. Хлопин // Полис. Политические исследования. – 2004. – № 6. – С. 6 – 15 [Hlopın A. D. Deformalizatsiya pravil: prichina ili sledstvie institutsionalnykh lovushek / A. D. Hlopın // Polis. Politicheskie issledovaniya. – 2004. – № 6. – S. 6 – 15].

11. **Шабанова М. А.** О некоторых преимуществах интеграции экономического и социологического анализа институциональных изменений / Шабанова Марина Андриановна // Экономическая социология : электрон. журн. – 2006. – Т. 7, № 4. – С. 11 – 26. – Режим доступа : <https://jsps.hse.ru/index.php/ecsoc/issue/view/209/237> [Shabanova M. A. O nekotorykh preimuschestvah integratsii ekonomicheskogo i sotsiologicheskogo analiza institutsionalnykh izmeneniy / Shabanova Marina Andrianovna // Ekonomicheskaya sotsiologiya : elektron. zhurn. – 2006. – Т. 7, № 4. – S. 11 – 26. – Rezhim dostupa : <https://jsps.hse.ru/index.php/ecsoc/issue/view/209/237>].

Надійшла до редколегії 20.09.17