

# ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-05>

УДК 354 : 332.122

*Тетяна Володимирівна Ковальова,  
доктор наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри права, національної безпеки та європейської інтеграції  
навчально-наукового інституту "Інститут державного управління"  
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,  
м. Харків, Україна*

e-mail: [nojanojushka@gmail.com](mailto:nojanojushka@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0003-2079-7101>

## ПРАВОВА ІНСТИТУЦІАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СУСПІЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

**Анотація.** У статті досліджуються особливості та проблеми правової інституціалізації публічного управління в трансформаційному суспільстві, визначено чинники, які сприяють або перешкоджають становленню правових інститутів і їх ефективності. Обґрунтовано застосування неінституційного підходу у вивченні правової інституціалізації. Стаття має теоретико-методологічний характер, і викладений у ній матеріал може бути підґрунтям для дослідження правової інституціалізації в різних сферах публічного управління.

**Ключові слова:** закон, інститут, інституція, неінституціалізм, право, правовий інститут, публічне управління, суспільні трансформації.

**Постановка проблеми.** Широке коло проблемних питань публічного управління пов'язане з інституціалізацією політико-управлінських відносин в умовах суспільних трансформацій і їх впливом на публічне управління. Теоретики права й державного управління намагаються пояснити взаємозв'язок між правовими й соціальними змінами в контексті розвитку правових інститутів, наголошуючи на взаємозалежності права та інших соціальних систем. Суспільні трансформації зумовлюють зміну ролі права, яке поряд з інструментальним значенням як основного регулятора суспільних

---

**Як цитувати:** Ковальова Т. В. Правова інституціалізація публічного управління в умовах суспільних трансформацій. *Актуальні проблеми державного управління*. 2022. № 1 (60). С. 77–90. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-05>.

**In cites:** Kovalova T. V. (2022). ). Legal institutionalization of public governance within recent social transformations. *Pressing Problems of Public Administration*, 1(60), 77–90. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-05> [in Ukrainian].

---

© Ковальова Т. В., 2022

відносин набуває рис ціннісного орієнтуру. З огляду на це особливу вагу сьогодні в Україні мають теоретико-методологічні дослідження сучасних інституційних перетворень у суспільстві та їх репрезентації у правових формах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** При дослідженні державної політики та державного управління в контексті суспільних змін постає проблема вибору оптимальної методології з відповідними методами пізнання політичної реальності. У науці державного управління інституціоналізація розглядається в контексті інституціональної теорії та її сучасного підходу – неоінституціоналізму, який акцентує увагу на динамізмі суспільних структур і суспільства в цілому з особливою опорою на соціальні інститути [18, с. 215]. Постулати цього напрямку, закладені Дж. Марчем та Й. Ольсенем, полягають у такому: “1) політичні інститути та держава є повноправними творцями політики, а люди, які обіймають посади в них, мають власні інтереси; 2) інститути здійснюють визначальний вплив на політичну поведінку, встановлюючи рамки індивідуального вибору; 3) усвідомлення громадянами політичних цілей певною мірою визначається інституціональним контекстом” [26].

Теорія неоінституціоналізму стала основою для багатьох ґрунтовних наукових робіт економістів, соціологів, правників, а також учених з публічного управління різних країн, але з огляду на українську специфіку, яка має, на нашу думку, більший сенс для цього дослідження, слід звернути увагу на доктори вітчизняних учених. Сучасні наукові дослідження неоінституціонального підходу в державному управлінні й публічній політиці проводили такі українські вчені, як О. Бень, С. Войтович, І. Дунаєв, М. Кармазіна, Т. Ковальова, А. Колодій, В. Корженко, А. Михненко, Н. Мельтюхова, В. Моравський, Є. Перегуда, О. Петроє, В. Ребкало, С. Телешун, Ю. Тищенко, О. Чальцева та ін.

Дослідники визначають різну кількість етапів інституціоналізації та різні її напрями. Так, О. Петроє виділяє шість компонентів поетапної структури інституціоналізації: 1) виникнення потреби, задоволення якої вимагає сумісних організованих дій; регулювання спільних цілей; 2) поява соціальних норм і правил в ході стихійної соціальної взаємодії, яка здійснюється методом проб і помилок; 3) поява процедур, пов'язаних із нормами і правилами; 4) інституціоналізація норм і правил, процедур, тобто їх прийняття, практичне застосування; 5) встановлення системи санкцій для підтримки норм і правил, диференційованість їх застосування в окремих випадках; 6) створення системи статусів і ролей, які охоплюють усіх без винятку членів інституту [17, с. 264].

В. Моравський виокремлює дві фази інституціоналізації з кількома етапами: формально-політичну та соціально-культурну [27]. Формально-політичною фазою починається процес змін, виникають умови – зовнішні та внутрішні, під впливом яких формуються інститути, формальні установчі акти, закони, тобто відбувається інституціоналізація норм, правил і процедур. У соціально-культурній фазі формується індивідуальне ставлення людей до визначених правил, виникають формальні обмеження, суспільство адаптується до нових інститутів. Друга фаза набагато триваліша, ніж перша, й охоплює, як правило, не одне покоління. Виділення таких фаз є цілком логічним, адже на початковому етапі під впливом екзогенних та ендогенних чинників формується державна політика шляхом інституціоналізації суспільних відносин, а на другому етапі відбувається засвоєння суспільством нових правил поведінки, що може супроводжуватися як їх сприйняттям, так і протистоянням їм.

О. Барабаш виділяє три основні моменти інституціоналізації: 1. Соціальний інститут утворюється на основі соціальних зв'язків, взаємодії і відносин конкретних індивідів, соціальних груп та інших спільнот. До його основних елементів належить система цінностей, норм, ідеалів, а також зразків діяльності і поведінки людей. 2. Однією з необхідних умов появи інститутів слугує відповідна соціальна потреба. 3. Індивіди й колективи проходять адаптацію до нормативних вимог соціальних інститутів, у процесі якої формуються соціальнопсихологічні механізми, що забезпечують стабільність і усталеність суспільної організації [1, с. 5].

У дисертаційному дослідженні авторка цієї статті вивчає проблеми інституціоналізації державної мовної політики й робить висновок, що формування й реалізація останньої можливі за умови закріплення в певних формах практик регулювання мовних відносин у процесі комунікації під впливом історичних, соціально-економічних та інших чинників, тобто її інституціоналізації [10]. Інституціоналізацію державної мовної політики пропонується визначати як процес формалізації комплексу принципів, правил і практик регулювання мовних відносин у публічній сфері суспільного життя [10, с. 349]. Результатом цього процесу є утворення інститутів державної мовної політики – формалізованої в нормах і правилах організації мовних відносин.

Аналіз соціальної і правової практики дає підстави стверджувати, що інституціоналізація може відбуватися двома шляхами: інститути або засновуються за рішенням органів публічної влади, або формуються в практиці суспільних відносин, існують у вигляді фактичних моделей поведінки і тільки потім стають загальними правилами. У першому випадку інституціоналізація є цілеспрямованим і контрольованим процесом, натомість другий спосіб передбачає стихійне зародження інституту. Проте варто зазначити, що на цьому інституціоналізація не завершується. Новостворений інститут проходить перевірку часом, соціальна практика може істотно видозмінити закріплені в ньому моделі поведінки, змінити його структуру та організацію.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** У парадигмі інституціоналізму сутність інституціоналізації визначається як процес створення інституту, а зміст зводиться до системи соціальних норм. Трактуювання ж правової інституціоналізації виключно як процесу створення інституту дається без викладу її системної природи та кореляційної залежності від тієї діяльності, у тому числі й управлінської, яка й надає нормам права їх системної організації у формі інститутів права. Також слід визнати, що сьогодні деякі форми державно-управлінської практики перебувають у стадії інституційної невизначеності, тобто у стані відсутності чітко окреслених формальних меж їхньої ідентифікації в системі управлінської діяльності. Важливо зазначити, що теоретико-методологічні засади реформування державноуправлінських систем повинні враховувати низку філософських вимог, серед яких, зокрема, такі: аналіз державного управління повинен здійснюватися в контексті розвитку суспільного цілого (держави); суспільні цілі, до яких має відношення державне управління, повинні забезпечувати підтримку позитивним тенденціям розвитку суспільства, тобто бути реальними [12].

**Метою статті** є визначення ролі правової інституціоналізації в державноуправлінських процесах і публічному управлінні, виявлення чинників, які сприяють або перешкоджають формуванню, розвитку та ефективності правових інститутів в Україні.

**Застосована методологія і методи.** Методологічним підґрунтям цього дослідження є неінституціональний підхід до аналізу правової інституціоналізації в різних сферах державного управління. За основу взято працю Дж. Марча та Й. Олсена “Новий інституціоналізм: організаційні чинники політичного життя” [26]. Як відомо, основна ідея неінституціоналізму полягає в тому, що організаційні структури є глибоко вбудованими в соціальне та політичне середовище, а організаційні практики є або відображенням, або відповіддю на правила цього середовища. На відміну від інституціоналізму, який не розглядає зворотний вплив політичних акторів на політичні інститути, у неінституціоналізмі політичні інститути аналізуються в динаміці”, нормою існування соціальних інституцій стає не їх стабільність, а можливість змін як реакції на динамізм економічних, політичних і соціальних процесів.

Неінституціональна парадигма є продуктивною для аналізу демократизації політичної системи в умовах сучасних українських реалій, які характеризуються “конфліктністю та нестабільністю, суперечливим поєднанням частоти інституційних реформ та відсутністю докорінних інституційних змін” [5]. Таким чином, особливої актуальності неінституціональний підхід набуває в трансформаційних суспільствах, коли руйнуються старі соціально-економічні відносини разом із формами їх існування (інституціями) й зароджуються нові.

Дослідницька традиція неінституціоналізму актуалізувалася в другій половині ХХ ст. саме завдяки увазі до культурно-ціннісних аспектів проблем модернізації перехідних суспільств. Неінституціоналізм тісно пов’язаний з вивченням трансформаційних процесів у політичних системах, що стали на шлях демократичних перетворень, де “юридично-формалізоване бачення природи політичних інститутів не задовольняло вимоги повноти дослідження реальних феноменів політичної дійсності” [2, с. 15]. Учасниками політичного процесу в неінституціоналізмі виступають індивіди й групи в межах інститутів, а держава постає як сукупність індивідів і їх груп, що мають власні інтереси [16, с. 15].

Дослідники справедливо зазначають, що серед сутнісних характеристик держав демократичного транзиту (до яких належить і Україна) є “засилля недієспроможних неформальних інститутів, що ховаються за фасадами формальних” [9, с. 9]. Оскільки інституціоналізацію як процес утворення інститутів пов’язують із приведенням соціальних норм у систему, стає очевидним, що інституціоналізація виражає системні прояви процесу створення інститутів. Значущість цього постулату полягає в тому, що одні соціальні норми можуть реалізувати свою регулятивну роль лише у взаємозв’язку з іншими нормами. Інституціоналізація норм права характеризує процес визрівання передумов для надання суспільному явищу статусу юридично значущого елемента практики. Виходячи із системного характеру інститутів, виділення такого аспекту вивчення інституціоналізації, який акцентує увагу на приведенні соціальних норм у систему, є методологічно витриманим і доцільним для правової характеристики інституціоналізації.

**Виклад основного матеріалу.** Найперше необхідно визначитися із термінологією в обраній царині дослідження. Основними поняттями інституціоналізації є “інститут” та “інституція”. Їх використання як аналітичних інструментів дозволяє створювати теоретичні моделі, які пояснюють вплив соціальної структури на правотворення.

Детально проблему розрізнення понять “інститут” та “інституція” досліджували М. Кармазіна та О. Шурбована [8]. Узагальнюючи думки зарубіжних дослідників, вони доходять висновку, що в сучасній західній науці повної згоди щодо визначення сутності “інституту” та “інституції” не існує, хоча ці терміни чітко розмежовуються. Автори зазначають, що правильно було б розуміти під терміном “інституція” встановлення, традицію, порядок, заведений в суспільстві, а “інститут”, відповідно, розглядати як закріплення таких звичаїв і порядків у законах і правових нормах [8, с. 14]. Дослідниці розглядають інституцію як соціально-психологічний феномен, який є джерелом інституціонування, тобто створення інститутів, і справедливо зазначають, що інститут у демократичному суспільстві – завжди інституція, оскільки те, що “визріло” в суспільстві, набуває формального закріплення державою, бо “саме демократична держава є механізмом, котрий трансформує інституції в інститути” [там же, с. 14]. Інституціям відводиться значення символічних, звичаєвих, семіотичних значень і практик, закріплення й відтворення яких здійснюється за допомогою інститутів. При цьому слід зауважити, що інститути творяться відповідно до потреб політичної системи, тоді як інституції є спонтанними, традиційними утвореннями.

Отже, інституція є певною соціально-культурною формою, яка виражає національну політичну культуру, історично сформовану “на базі національної ментальності, національної ідентичності та національних потреб”, являє собою “настанови політичної ментальності, соціально-політичної онтології, національних цінностей, ідеалів і ціннісних орієнтацій, національних міфів, символів, стереотипів мислення та поведінки, норм і принципів політичної діяльності, традиційних політичних інститутів, національної ідентичності та національної ідеї, – в яких зосереджена життєво важлива інформація про ідеали нації та її історичний досвід, що забезпечують ефективне функціонування політичної системи суспільства, її відтворення й розвиток на засадах наступності” [20, с. 184].

У контексті інституціалізації досліджуються обидва поняття – “інститут” та “інституція”, а процес інституціалізації фактично являє собою оформлення інституцій в інститут, формальне закріплення першого через друге. Термін “інститут” у науковому полі визначається по-різному й часто залежить від галузі науки, у якій він дефінується. Так, у юридичній науці “інститут” означає “сукупність правових норм у якій-небудь сфері суспільних відносин” [4, с. 251]. І це є правовий інститут. Як об’єкт державного управління розглядають: інститут соціальний – форму організації (держава, право, політичні партії, збройні сили, церква, школа, родина, мораль) і засіб здійснення спільної діяльності людей, що забезпечує стабільне функціонування суспільних відносин [15, с. 263]; інститут публічний – комплексну категорію, “що включає в себе нормативний компонент (формальні і неформальні норми й правила), комунікативний компонент (комунікацію між усіма суб’єктами публічного процесу), діяльнісний компонент (механізми й платформи взаємодії публічних акторів) і власне інституції (держава, громадянське суспільство, бізнес-структури, інститут омбудсмена тощо), що знаходяться у відносно довгострокових взаємозв’язках у конкретно заданому режимному середовищі” [22, с. 56]. Такий концепт публічних інститутів слід розглядати в контексті сучасних глобальних і трансформаційних процесів.

Інститут також визначають як форму організації політичної, економічної, соціальної, правової діяльності людей через чіткий поділ функцій [7, с. 336]. Слід наголосити, що іноді дослідники у своїх роботах, ототожнюючи інститути з організаційними формами індивідуальної (стереотипи поведінки) і колективної (різні організації) діяльності людей, абсолютизують роль формальних інститутів і нівелюють значення неформальних інститутів та організацій, які іноді стають більш впливовими, ніж офіційні формальні органи влади. Такий підхід є хибним, оскільки формальні інститути не виникають на порожньому місці, а відображають дійсні соціальні взаємодії.

Твердження про те, що інститути легко сформувати, не відповідає дійсності, адже їх неможливо створити законом чи іншим нормативно-правовим актом, оскільки “нормативний акт не створює інститут, а робить інституціональне закріплення (у законодавстві) тих соціальних явищ, що досягли необхідного ступеня розвитку (тобто інституцій – Т.К.). ...інститут – це не яке-небудь нове явище соціальної реальності, а якісна характеристика вже існуючого; соціальне явище може як набути, так і втратити цю інституціональну характеристику” [13, с. 153–154].

Щодо терміна “інституціалізація”, то сьогодні в науці існує певна термінологічна плутанина й уживання як синонімічних трьох варіантів: “інституціалізація”, “інституціоналізація”, “інституалізація” та похідних від них слів. Дослідженням застосування цих термінів у державному управлінні займалася І. Плотницька. Авторка робить узагальнення, що за Реєстром сайта “Словники України” online, від іменника *інститут* утворені, зокрема, такі слова: інституалізація, інституалізований, інституалізувати, інститутований; від іменника *інституція* походить більше слів: інституціалізація – інституціоналізація, інституціалізований – інституціоналізований, інституціалізувати – інституціоналізувати, інституціалізуватися – інституціоналізуватися, інституційний – інституціональний. [19, с. 71–72]. Як бачимо, обидва деривати використовуються з однаковим значенням у наукових контекстах.

В “Енциклопедії державного управління” є визначення двох термінів, які дефінуються як тотожні: “інституалізація” (А. Михненко, Е. Макаренко) та “інституціоналізація” (О. Петроє):

1) “інституалізація – утворення стабільних зразків соціальної взаємодії, основаної на формалізованих правилах, законах, звичаях і ритуалах. Інституалізація слугує закріпленню практик чи сфери суспільних відносин у вигляді законів чи соціальної норми, прийнятого порядку” [14, с. 258];

2) “інституціоналізація (англ. institutionalization, від лат. institutus – встановлення, заснування): (а) утворення стабільних зразків соціальної взаємодії, заснованої на формалізованих правилах, законах, звичаях і ритуалах; (б) процес упорядкування, структурування, формалізації і стандартизації певних усталених компонентів свідомості або поведінки, в ході якого соціальні практики стають достатньо регулярними і тривалими; (в) процес конститування (утворення) соціальних інститутів” [17, с. 264].

В іншому джерелі колектив київських вчених [13] уточнює значення терміна “інституалізація” – це “соціальний феномен”, що означає “процес становлення чи визрівання певного явища до рівня суспільного інституту, процес набуття певним явищем інституційного статусу, тобто становлення його як повноцінного суспільного інституту” [13, с. 103].

Інституціоналізацію трактують як “складний процес, упродовж якого відбувається перетворення аморфного соціального утворення у структуровану одиницю з певними властивостями; у результаті якого з’являється новий, здатний до самовідтворення інститут, що, з одного боку, забезпечує суспільний розвиток і трансформацію, а з іншого – є їхнім наслідком” [3, с. 189].

“Великий тлумачний словник української мови” розмежовує значення термінів: “інституційний” – той, що стосується інституції; “інституційна система – система побудови цивільного кодексу у багатьох країнах, за якої кодекс ділиться на три частини: перша присвячена особам, друга – правилам про майно та власність, у третій ідеться про різні способи, якими вона здобувається”; а “інституціональний” – стосується інститутів і вживається, наприклад, у контексті: “Інституціональна політика – заходи, дії, що їх здійснює держава, по формуванню нових, усуненню старих або трансформації економічних інститутів. Інституціональні чинники – чинники, пов’язані з управлінням, регулюванням окремих сфер, галузей, економічних, суспільних відносин” [4, с. 499].

А. Колодій вважає прийнятними лише терміни “інституціональний” та “інституціоналізм” (і відповідно “інституціоналізація”). Словотвірна модель прикметника від слова “інституція” така: *інституці-я – інституці-альний – інституці-алізм*. Форма “інституціоналізм”, зазначає дослідниця, “прийнятна лише для англословного варіанта терміна, оскільки інституція в оригіналі звучить як “institution”, а в українській мові суфікс *-он* лише видовжує слово” [11, с. 129]. Слід погодитися з такою позицією та розрізнити прикметник “інституційний” як похідний від “інституція”, а “інституціональний” – як похідний від “інститут”.

У концепції формальної інституціоналізації під правовою інституціоналізацією розуміють становлення нових правових інститутів, формалізацію тих чи інших суспільних відносин і соціальних зв’язків. Однак розкриття сутності правової інституціоналізації з формального боку – далеко не єдиний підхід, пов’язаний зі сприйняттям інституціоналізації як правотворчого явища. На противагу концепції формалізації висувуються ідеї про визначальну роль в інституціональному процесі змістовного компонента, коли створення правових інститутів не залежить від їхнього формального визнання з боку законодавця. Це фактично означає, що правові інститути формуються й розвиваються паралельно з нормативними правовими актами, проте форма права не сприймається як показник існування того чи іншого інституту. Основою інституціоналізації виступають самі правовідносини, що об’єднуються в певні види за системною ознакою.

У зв’язку з розширенням сутності правового регулювання змінилося призначення правової інституціоналізації чим пояснюється поява численних інститутів, які не мають формального правового закріплення. Слід зазначити, що поділ правових інститутів на формальні та неформальні має під собою цілком очевидний критерій методу правового регулювання. У тих галузях права, де переважає імперативний метод регламентації суспільних відносин, правові інститути завжди поставлені у залежність від відповідного нормативного правового акта. Це особливо наочно простежується в кримінальному, адміністративному, фінансовому, трудовому, екологічному праві, а також у всіх процесуальних галузях. Навпаки, при переважанні диспозитивного методу, особливо у сфері приватного права, спостерігається найбільша кількість неформальних інститутів.

Соціальні звичаї та ідеали час від часу змінюються, створюючи нові проблеми та модифікуючи старі. Ці зміни не завжди мають позитивний характер, вони можуть бути небажаними й негативними, залежати від волі людей чи бути об'єктивно зумовленими. У найконкретнішому розумінні соціальні зміни означають, що велика кількість людей бере участь у груповій діяльності та стосунках, які відрізняються від тих, у яких вони або попередні покоління брали участь раніше.

Право в широкому тлумаченні й уся правова система з її інститутами, правилами, процедурами, засобами правового захисту є спробою суспільства через державу контролювати й спрямовувати процес змін. Дослідники зазначають, що в останні десятиріччя надзвичайний вплив на формування політико-управлінських процесів в Україні мають соціокультурні фактори, передусім моральні й духовні, відбувається швидке формування соціальних рухів, суспільної ментальності, спрямованих на відображення й закріплення їх у публічній політиці, чим, власне, і пояснюється формування суспільної потреби у громадян бути залученими до процесу розроблення й реалізації публічної політики. І це залучення здійснюється саме через правову інституціоналізацію громадської участі.

Юридичне право не можна розглядати абстрагованим від соціальної реальності. Ефективність права в кінцевому розумінні повинна випливати з права як інструменту соціальних змін, що працює в тандемі із соціальним і культурним життям людей. Задовго до того, як з'явилися писемні юридичні джерела, люди або домовлялися про співпрацю, або під загрозою застосування сили підпорядковувалися правилам соціально-економічної діяльності. Оскільки суспільства еволюціонували від згуртованих родинних груп до більших різноманітних спільнот з більш складними видами діяльності, зросла потреба у формальних правилах. Ключову роль у формалізації цих правил відіграла держава. У транзитних державах, які перебувають на шляху демократизації і в яких проголошується низка прав і свобод, актуалізується питання вибору механізмів правового регулювання: монополія держави на створення правових інститутів поступово послаблюється або зникає зовсім, виявляючись лише в окремих сферах, наприклад для регулювання адміністративно-правових і кримінально-правових відносин.

У сучасних державах закон виконує принаймні три важливі функції в управлінні. По-перше, через закон і правові інститути держави прагнуть впорядкувати поведінку індивідів та організацій. По-друге, закон визначає структуру влади шляхом упорядкування влади, тобто визначення й розподілу влади серед державних суб'єктів і між державою та громадянами. І по-третє, закон також передбачає процедурні інструменти та механізм оскаржень дій влади, відновлення порушених прав, вирішення спорів мирним шляхом, зміну правил тощо.

Однак, як показує повсякденний досвід, просте існування формальних законів не завжди дає передбачуваний результат. Парламенти можуть бути не спроможні прийняти "гарні закони", які відображають найкращу політику, і саме право може використовуватися як засіб закріплення незахищеності, застою й нерівності. Наприклад, закон, який запроваджує політичну цензуру, порушує демократичний принцип свободи слова; дискримінація за ознакою статі, національності, раси на законодавчому рівні порушує принципи рівності й справедливості в неліберальних режимах для узаконення останніх.



Отже, закон може бути двосічним мечем: він може служити для зміцнення соціальних та економічних відносин, що склалися, а може бути потужним інструментом для тих, хто прагне змін і наважується трансформувати ці відносини.

У будь-якому суспільстві юридичний закон є лише одним із багатьох правил системи, яка впорядковує поведінку суб'єктів суспільних відносин. Ці системи правил включають звичаєве та релігійне право, культурні й соціальні норми, нормативні системи (системи правил, розроблені для спільного досягнення конкретних цілей, наприклад в освіті, спорті тощо), а також економічні нормативні системи [29]. З одного боку, такий правовий і нормативний плюралізм може створювати проблеми, а з іншого – може генерувати можливості. Альтернативні нормативні системи можуть доповнювати закони, забезпечуючи порядок там, де можна врегулювати відносини без державних установ, забезпечивши різноманітні інтереси. Так, наприклад, альтернативне врегулювання спорів третейськими судами і шляхом медіації доповнює державну судову систему багатьох країн, у тому числі й України.

Деякі вчені, зокрема антропологи й соціологи О. Ерліх і Б. Малиновський, відкидають ідею про право як про організовану правову систему й замість цього визнають лише “живий закон”, тобто ті головні правила, яких дотримуються індивіди в соціальній взаємодії (звичаєве право). Соціальні норми є фундаментальним інструментом координації очікування людей щодо того, як діятимуть інші. Соціальні санкції, такі як ганьба та втрата репутації, є потужним засобом спонукання до співпраці, щоб запобігти такій поведінці, яка розглядається як антисоціальна та девіантна [28].

Сьогоднішній глобально взаємопов'язаний світ, у якому діють безліч державних і приватних акторів і дифузні правила поведінки та взаємодії, породжує ще одне джерело нормативного плюралізму обов'язкових міжнародних договорів, законів (“hard law”) і добровільних стандартів і керівних принципів (“soft law”). Ці правила можуть як посилювати чи доповнювати юридичні закони, так і конкурувати з ними [24; 25].

Якщо підходити з раціональних позицій до визначення ефективності права, застосовуючи аналіз витрат і вигод, то можна зробити висновок, що люди будуть дотримуватися закону, доки ціна недотримання (зокрема ймовірність бути спійманим і покараним) є вищою ніж переваги. Так, чиновник відмовиться від отримання хабаря, якщо ціна та ймовірність бути спійманим вища, ніж вигода від його отримання. Компанії-виробники виконуватимуть вимоги екологічних норм, якщо є висока ймовірність бути оштрафованим на суму більшу, ніж їхній прибуток в результаті недотримання вимог. Отже, примусова сила права залежить від наявності реальної загрози бути покараним.

Справедливим є й зворотне, коли закон може забезпечувати блага або встановлювати винагороду за дотримання/виконання його норм (наприклад, право на призначення пенсії за віком мають особи в разі наявності трудового стажу відповідно до розділу 2 Закону України “Про пенсійне забезпечення”); особа, яка виявила скарб, має право на одержання від держави винагороди в розмірі до двадцяти відсотків від його вартості на момент виявлення, якщо вона негайно повідомила Національній поліції або органів місцевого самоврядування про скарб і передала його відповідному державному органу або органу місцевого самоврядування (п. 2 ч. 4 ст. 343 Цивільного кодексу України).

Соціальні норми, не вкоріненні в соціальних практиках, можуть підірвати очікуваний результат закону. Щоб запрацювали впроваджені законом правові інститути, потрібна критична маса їх прихильників, і вони повинні бути в змозі брати участь у колективних діях, щоб досягнути переломного моменту, коли суспільство сприйме правові новели. Чим глибше утримується стара норма, тим слабша підтримка нових норм і тим більше необхідно докласти зусиль щодо їх упровадження через закон або інший нормативно-правовий акт. Поступове або часткове виконання норми в поєднанні з просвітницькими та спонукальними кампаніями в суспільстві сприяє реальним, а не формальним змінам норм [23].

Правова сфера сьогодні виходить за межі кордонів національних держав, тому можна спостерігати перенесення правових норм і навіть законів однієї країни в іншу, що не завжди є вдалою практикою через відсутність процесу адаптації та конкуренції. Євроінтеграційні процеси в Україні супроводжуються адаптацією законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Так, із європейської правової практики в українське антикорупційне законодавство було впроваджено інститут викривачів. Проте його ефективність сьогодні вкрай низька з кількох причин. По-перше, в українському суспільстві не розвинута культура повідомлення про правопорушення, у багатьох вона асоціюється з доносами, тобто відсутні соціальні інституції, у яких би було виховано викривачів. По-друге, навіть якщо людина й хоче повідомити про корупцію, вона боїться переслідувань з боку роботодавця або інших осіб, у чому виявляється недовіра до закону й влади, які не можуть захистити викривача. Отже, для того щоб правовий інститут викривачів став органічною складовою вітчизняної правової системи, необхідний період його адаптації, і тривалість цього процесу залежить від багатьох факторів, у тому числі й бажання влади зробити державну антикорупційну політику ефективною.

М. Вебер стверджував, що раціональна правова влада залежить від віри суспільства в законність [31]. Т. Тайлер [30] пропонує емпіричне підтвердження цього аргументу: люди дотримуються законів з причин, відмінних від страху покарання, коли вони вірять, що закони є продуктом системи, яку вони вважають легітимною. Під легітимністю дослідник розуміє процесуальну регулярність, можливості для участі громадян й шанобливе ставлення до громадян з боку влади, а також можливість оскарження рішень влади. Віра людей в те, що держава забезпечить гарантовані їм права й покарає винних у злочинах, спонукає їх дотримуватися закону.

Щоб зрозуміти природу й логіку розвитку інститутів, необхідно вивчати ті чинники, якими керується суспільство, громадяни, соціальні групи у своїх діях, тобто досліджувати інституції. Успішність інституціоналізації переважно залежить від національної специфіки та стану соціально-економічного розвитку країни.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямку.** На сучасному етапі розвитку публічного управління в Україні актуалізуються питання вибору методологічних підходів до формалізації правових явищ. У дослідженні було доведено, що неінституціональна парадигма формування та аналізу правових інститутів є продуктивною в трансформаційних суспільствах (до яких належить і українське суспільство), коли руйнуються старі соціально-економічні відносини разом із формами їх існування (інституціями) й зароджуються нові.

За таких умов право поряд з інструментальним значенням як основного регулятора суспільних відносин набуває рис ціннісного орієнтиру. Оскільки важливим компонентом об'єкта дослідження в неоінституціоналізмі є суспільні цінності й символи, то цей підхід дозволяє зосередитися на вивченні не лише діяльності органів державної влади та актів законодавства щодо створення правових інститутів, а й усіх соціальних інституцій, які формують поведінку суб'єктів та акторів управлінських відносин.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Барабаш О. О. Природа інституціоналізації прав людини: загальнотеоретичний аналіз. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 4. С. 3–10.
2. Баштанник О. В. Теоретико-методологічні засади формування політико-інституційної парадигми: закономірності та тенденції розвитку. *Вісник НАДУ*. 2013. № 11. С. 13–21.
3. Бень О. Т. *Серія соціологічна*. 2012. Вип. 6. С. 181–190.
4. Великий тлумачний словник української мови / упор. Т. В. Ковальова. Харків : Фоліо, 2005. 757 с.
5. Гапоненко В. Неоінституціоналізм як метод дослідження демократизації політичної системи України. *European political and law discourse*. 2019. № 4. С. 38–43.
6. Голубь В. В. Управління публічною політикою: концептуалізація поняття в умовах сучасних викликів. *Теорія та практика державного управління*. 2019. № 4 (67). С. 17–25. DOI: <https://doi.org/10.34213/tp.19.04.02>.
7. Горбатенко В. П. Інститут. *Великий енциклопедичний юридичний словник* / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. Київ : ТОВ “Вид-во “Юрид. думка””, 2007. С. 336.
8. Кармазіна М., Шурбована О. “Інститут” та “інституція”: проблема розрізнення понять. *Політичний менеджмент*. 2006. № 4. С. 10–19.
9. Кліпкова Г. О. Дієспроможність державних інститутів: пострадянський аспект : автореф. дис. канд. політ. н. : спец. 23.00.02 “Політичні інститути та процеси”. Харків : Харк. нац. ун-т імені В. Н. Каразіна, 2016. 18 с.
10. Ковальова Т. В. Теоретико-методологічні засади державної мовної політики України в умовах суспільних трансформацій. Дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Харків, Харків. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. 2020. 528 с.
11. Колодій А. Неоінституціоналізм та його пізнавальні можливості в політичних дослідженнях. *Вісник Львівського університету*. Серія: філософсько-політологічні студії. 2010. Вип. 1. С. 129–139.
12. Корженко В. В., Мельтюхова Н. В. Теоретико-методологічні засади реформування державного управління в трансформаційному суспільстві. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 2 (41). С. 20–27.
13. Михненко А. М., Макаренко Е. М., Макаренко Н. Г. Інституціоналізація суспільного розвитку : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2011. 292 с.
14. Михненко А. М., Макаренко Е. М. Інституціоналізація. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. С. 258–261.
15. Михненко А. М. Інститут соціальний. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. С. 263–264.
16. Перегуда С. В. Політичні ідеї представників неоінституціоналізму. *Політична думка XX – початку XXI століть: методологічний і доктринальний підходи* : підруч. : у 2-х т. Львів : Новий Світ-2000, 2016. Т. 1. Методологічний підхід. С. 14–36.
17. Петрос О. Інституціоналізація. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. С. 264–265.
18. Петрос О. Інституціональний підхід як методологічна основа дослідження та аналізу соціальних систем у державному управлінні. *Збірник наукових праць НАДУ при Президентіві України*. Київ : Вид-во НАДУ, 2012. № 2 (23). С. 208–220.

19. Плотницька І. М. Використання паронімів в управлінських текстах. *Humanity, computers and communication*. 22–24 april 2015. Lviv. С. 103–104.
20. Рудакевич О. Національна політична культура. *Сучасна політична лексика: енциклопед. словник-довідник* / І. Я. Вдовичин, Л. Я. Угрин, Г. В. Шипунов та ін. Львів : “Новий Світ-2000”, 2015. 396 с.
21. Тищенко Ю. В. Інституціоналізація правового міфу як ознака сучасної держави. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 6. С. 457–460. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2019-6/114>.
22. Чальцева О. М. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика : монографія. Вінниця : ФОП Барановська Т. П., 2017. 336 с.
23. Acemoglu D. and Matthew O. Jackson. Social Norms and the Enforcement of Laws. NBER Working Paper 20369. National Bureau of Economic Research. Cambridge, 2014. MA.
24. Braithwaite, John and Peter Drahos. Global Business Regulation. Cambridge, U.K. : Cambridge University Press, 2000.
25. Halliday, Terence C. and Gregory Shaffer. Transnational Legal Orders. *Cambridge Studies in Law and Society Series*. New York : Cambridge University Press, 2015.
26. March J. G., Olsen J. P. The new institutionalism: organisational factors in political life. *American Political Science Review*. 1984. Vol. 78. No. 3. P. 734–749. URL: [http://online.sfsu.edu/squo/Renmin/June%2021\\_institutionalism/New%20Institutionalism\\_James%20March.pdf](http://online.sfsu.edu/squo/Renmin/June%2021_institutionalism/New%20Institutionalism_James%20March.pdf).
27. Morawski W. Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka. Polityka. Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 1998. 316 s.
28. Platteau, Jean-Philippe. Institutions, Social Norms, and Economic Development. *Fundamentals of Development Economics Series*. London : Routledge, 2000.
29. Tamanaha B. Z. The Folly of the Social Scientific Concept of the Legal Pluralizm. *Journal of Law and Society*. 1993. № 20 (2). P. 192–217.
30. Tyler T. R. Why People Obey the Law. Princeton, NJ : Princeton University Press. 2006.
31. Weber, Max. Politics as a Vocation. Philadelphia : Fortress Press, 1965.

Стаття надійшла до редакції 12.08.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 12.09.2022 р.

**T. V. Kovalova,**

*Doctor of Public Administration, Associate Professor,  
Associate Professor of Law, National Security and European Integration Department,  
Education and Research Institute of Public Administration  
of V. N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, Ukraine  
e-mail: [nojanojushka@gmail.com](mailto:nojanojushka@gmail.com)      <https://orcid.org/0000-0003-2079-7101>*

## LEGAL INSTITUTIONALIZATION OF PUBLIC GOVERNANCE WITHIN RECENT SOCIAL TRANSFORMATIONS

**Annotation.** The article substantiates the expediency of applying the neo-institutional approach to the study of legal institutionalization processes under the conditions of social changes, defines the role of legal institutionalization in public governance considering some factors promoting or, on the contrary, hinder effectiveness of legal institutions.

The neo-institutional approach is a relevant methodological basis for the study of the development of the legal system under the conditions of social transformations and reforming of state administration. In the concept of formal institutionalization, legal institutionalization means the formation of new legal institutions, the formalization of certain social relations and social ties. However, revealing the essence of legal institutionalization from the formal side is far from the only approach related to the perception of institutionalization as a law-making phenomenon. In opposition to the concept of formalization, ideas about the decisive role of the substantive component in the institutional process are put forward. According to this theory, the creation of legal institutions does not depend on their formal recognition by the legislator. This actually means that legal institutions are formed and developed in parallel with regulative legal acts, but the form of law is not perceived as an indicator of the existence of one or another institution. The basis of institutionalization is the legal relation itself which is combined into certain types based on systemic features.

In connection to the expansion of the essence of legal regulation, the purpose of legal institutionalization has changed. As a result, it is possible to explain the emergence of numerous institutions which do not have any formal legal consolidation. In order to understand the nature and logic of the development of institutions, it is necessary to study the factors that guide society, citizens, and social groups in their actions, that is, to study institutions. The success of institutionalization mainly depends on national specifics and the state of socio-economic development of the country.

The article has a theoretical-methodological character, and the material presented in it can be the basis for the study of legal institutionalization in various spheres of public administration.

**Keywords:** neo-institutionalism, public administration, institution, institution, social transformations, law, law, legal institution.

## REFERENCES

1. Barabash, O.O. (2018). Pryroda instytutsionalizatsii prav liudyny: zahalnoteoretychnyi analiz [The nature of institutionalization of human rights: general theoretical analysis]. *Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnogo universytetu vnutrishnikh sprav*, no. 4, 3–10 [in Ukrainian].
2. Bashtannyk, O.V. (2013). Teoretyko-metodolohichni zasady formuvannia polityko-instytutsiinoi paradyhmy: zakonomirnosti ta tendentsii rozvytku [The peculiarities of scientific research within old institutionalism of the political-institutional paradigm development patterns and trends]. *Visnyk Natsionalnoi Akademii Derzhavnogo Upravlinnia Pry Prezydentovi Ukrainy*, no. 11, 13–21 [in Ukrainian].
3. Ben, O.T. (2012). Instytutsionalizatsiia: teoretychna interpretatsiia poniattia [Institutionalization: theoretical interpretation of the term]. *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriya sotsiologichna. – Visnyk of the Lviv University. Series Sociology*, is. 6, 181–190 [in Ukrainian].
4. Kovalova, T.V. (2005). Velykyi tлумachnyi slovnyk ukraïnskoi movy. Kharkiv: Folio [in Ukrainian].
5. Haponenko, V. (2019). Heoïnstytutsionalizm yak metod doclidzhennia demokpatyzatsii politychnoi cytelymy Ukrainy. *European political and law discourse*, no. 4, 38–43 [in Ukrainian].
6. Holub, V.V. (2019). Upravlinnia publichnoiu politykoiu: kontseptualizatsiia poniattia v umovakh suchasnykh vyklykiv [Public policy administration: conceptualization of the concept in modern challenges]. *Teoriia ta praktyka derzhavnogo upravlinnia – Theory and Practice of Public Administration*, no. 4(67), 17–25. DOI: <https://doi.org/10.34213/tp.19.04.02> [in Ukrainian].
7. Horbatenko, V.P. (2007). Instytut. Velykyi entsyklopedychnyi yurydychnyi slovnyk. Shemshuchenka, Yu.S. (Ed.). Kyiv: TOV Vyd-vo “Yryd. dumka” [in Ukrainian].
8. Karmazina, M., Shurbovana, O. (2006). “Instytut” ta “instytutsiia”: problema roz riznennia poniat. *Politychnyi menedjment*, no. 4, 10–19 [in Ukrainian].
9. Klipkova, H.O. (2016). Diiespromozhnist derzhavnykh instytutiv: postradianskyi aspekt. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kharkiv: Khark. nats. un-t imeni V.N. Karazina [in Ukrainian].
10. Kovalova, T.V. (2020). Teoretyko-metodolohichni zasady derzhavnoi movnoi polityky Ukrainy v umovakh suspilnykh transformatsii [Theoretical and methodological principles of the state language policy of Ukraine in the conditions of social transformations]. *Doctor's thesis*. Khakiv: KRI NAPA [in Ukrainian].
11. Kolodii, A. (2011). Neoinstytutsionalizm ta yoho piznavalni mozhlyvosti v politychnykh doslidzhenniakh [New institutionalism and its cognitive possibilities in political studies]. *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriya filosofsko-politolohichni studii – Visnyk of the Lviv University. Series Philos.-Political Studies*, is. 1, 129–139 [in Ukrainian].
12. Korzhenko, V.V., Meliukhova, N.M. (2013). Teoretyko-metodolohichni zasady reformuvannia derzhavnogo upravlinnia v transformatsiinomu suspilstvi [Theoretical and Methodological Basis of Public Administration Reformation in Transformational Society]. *Teoriia ta praktyka derzhavnogo upravlinnia – Theory and Practice of Public Administration*, is. 2 (41), 20–27 [in Ukrainian].
13. Mykhnenko, A.M., Makarenko, E.M., Makarenko, N.H. (2011). Instytualizatsiia suspilnoho rozvytku [Institutionalization of social development]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
14. Mykhnenko, A.M., Makarenko, E.M. (2011). Instytutsializatsiia. *Entsyklopediia derzhavnogo upravlinnia*: u 8 t.; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. Kovbasiuk, Yu.V. and others (Eds.). T. 1. Teoriia derzhavnogo upravlinnia; Kniaziev, V.M., Rozputenko, I.V. and others (Eds.) (nauk.-red. kolehiia). Kyiv: NADU, 258–261 [in Ukrainian].
15. Mykhnenko, A.M. (2011). Instytut sotsialnyi. *Entsyklopediia derzhavnogo upravlinnia*: u 8 t.; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. Kovbasiuk, Yu.V. and others (Eds.). T. 1.

Teoriia derzhavnoho upravlinnia; Kniaziev, V.M., Rozputenko, I.V. and others (Eds.) (nauk.-red. kolehiia). Kyiv: NADU, 263–264 [in Ukrainian].

16. Perehuda, Ye.V. (2016). Politychni idei predstavnykiv neoinstytutsionalizmu. Politychna dumka XX – pochatku XXI stolit: metodolohichni i doktrynalni pidkhody: pidruch.: u 2-kh t. Lviv: Novyi Svit-2000. T. 1. Metodolohichni pidkhid, 14–36 [in Ukrainian].

17. Petroie, O. (2011). Instytutsionalizatsiia. *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8 t.; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy*. Kovbasiuk, Yu.V. and others (Eds.). T. 1. Teoriia derzhavnoho upravlinnia; Kniaziev, V.M., Rozputenko, I.V. and others (Eds.) (nauk.-red. kolehiia). Kyiv: NADU, 264–265 [in Ukrainian].

18. Petroie, O. (2012). Instytutsionalnyi pidkhid yak metodolohichna osnova doslidzhennia ta analizu sotsialnykh system u derzhavnomu upravlinni. *Zbirnyk naukovykh prats NADU pry Prezidentovi Ukrainy – Journal of research papers of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*, no. 2(23), 208–220 [in Ukrainian].

19. Plotnytska, I.M. (2015). Vykorystannia paronimiv v upravlinskykh tekstakh. *Humanity, computers and communication*, 22–24 april 2015, 103–104 Lviv [in Ukrainian].

20. Rudakevych, O. (2015). Natsionalna politychna kultura. Suchasna politychna leksyka: entsykloped. slovnyk-dovidnyk. Vdovychyn, I.Ya., Uhryn, L.Ya., Shypunov, H.V. and others (Eds). Lviv: “Novyi Svit-2000” [in Ukrainian].

21. Tishchenko, Yu.V. (2019). Instytutsionalizatsiia pravovoho mifu yak oznaka suchasnoi derzhavy [Institutionalisation of legal myth as a feature of modern state]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*, no. 6, 457–460. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2019-6/114> [in Ukrainian].

22. Chaltseva, O.M. (2017). Publichna polityka: teoretychnyi vymir i suchasna praktyka. Vinnytsia: FOP Baranovska, T.P. [in Ukrainian].

23. Acemoglu, Daron and Matthew O. Jackson. (2014). Social Norms and the Enforcement of Laws. NBER Working Paper 20369, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

24. Braithwaite, John and Peter Drahos. (2000). Global Business Regulation. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

25. Halliday, Terence, C. and Gregory Shaffer. (2015). Transnational Legal Orders. Cambridge Studies in Law and Society Series. New York: Cambridge University Press.

26. March, J.G. and Olsen, J.P. (1984). The new institutionalism: organisational factors in political life. *American Political Science Review*, vol. 78, no. 3, 734–749. URL: [http://online.sfsu.edu/sguo/Renmin/June%2021\\_institutionalism/New%20Institutionalism\\_James%20March.pdf](http://online.sfsu.edu/sguo/Renmin/June%2021_institutionalism/New%20Institutionalism_James%20March.pdf).

27. Morawski, W. (1998). Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka. Polityka, Wydawnictwo Naukowe PWN. Warszawa.

28. Platteau, Jean-Philippe. (2000). Institutions, Social Norms, and Economic Development. Fundamentals of Development Economics Series. London: Routledge.

29. Tamanaha, B.Z. (1993). The Folly of the Social Scientific Concept of the Legal Pluralism. *Journal of Law and Society*, no. 20 (2), 192–217.

30. Tyler, Tom R. (2006). Why People Obey the Law. Princeton, NJ: Princeton University Press.

31. Weber, Max. (1965). Politics as a Vocation. Philadelphia: Fortress Press.

*The article was received by the editors* 12.08.2022.

*The article is recommended for printing* 12.09.2022.