

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2023.2.15>

О. В. Баштанник

кандидат політичних наук, доцент кафедри політології
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА/ІНСТИТУЦІЙНА СПРОМОЖНІСТЬ ІНСТИТУТІВ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ ЯК АНАЛІТИЧНА КАТЕГОРІЯ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Посилення загроз для національної безпеки України, що відбулося з початку повномасштабної збройної агресії проти нашої держави, актуалізувало, в тому числі, проблеми інституціональної стабільності її політичної системи та інституціональної спроможності окремих її інститутів. У роботах фахівців з державного управління основну увагу звернено переважно на реалізацію інституціональної/інституційної спроможності в системі органів місцевого самоврядування. В статті обґрунтовується за необхідне розширити рамки аналізу та інтегрувати наявні підходи до концептуалізації інституціональної/інституційної спроможності в науці як такої. У даному дослідженні поставлено за мету сформулювати інтегроване визначення інституціональної/інституційної спроможності як атрибуту інституту у комплексному його форматі, проаналізувавши ті виміри даного явища, які вже виокремлені в дослідницькому середовищі.

У результаті проведеного у статті дослідження інституціональна спроможність може бути визначена як здатність регулювати певний тип суспільно-політичних відносин в політичній системі або систему в цілому (у випадку інституту держави) на основі нормативно-ціннісних засад (дотримання прав і свобод людини, реформування системи управління за європейськими стандартами та ін.). Інституційна спроможність може бути охарактеризована як здатність виконувати певною структурою покладені на неї функції (що можуть представляти собою перелік завдань, які виокремлюються для якомога більш комплексного виконання функцій організації), спираючись на необхідне ресурсне забезпечення.

Ці статті також акцентовано, що для реалізації як інституціональної так і інституційної спроможності необхідно враховувати чинники, що визначають особливості регулятивної та функціональної властивості інститутів та інституцій. До них можливо віднести параметри самого інституціонального явища – елементи його внутрішньої структури повинні корелювати між собою; а також характеристики політичної системи в цілому – інституціональні елементи мають кореспондувати до її типологічних особливостей; окрім цього, потужну трансформуючу дію може мати вплив наднаціональних інституційних структур, який реалізується через механізми зовнішньої інтеграції.

Ключові слова: *регулювання, функціонування, органи місцевого самоврядування, територіальні громади, громадські організації, громадянське суспільство, органи державної влади, держава.*

Постановка проблеми. Посилення загроз для національної безпеки України, що відбулося з початку повномасштабної збройної агресії проти нашої держави, актуалізувало, в тому числі, проблеми інституціональної стабільності її політичної системи та інституціональної спроможності окремих її інститутів. Важливість цих аспектів обґрунтовується як у досить значній кількості публікацій із даної проблематики (які часто стосується вузьких питань), так і визначається у програмних документах органів влади,

наприклад «Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки». В останній, зокрема, зазначено, що розв'язання проблем у сфері державного стратегічного планування можливе, серед іншого, шляхом посилення інституційної спроможності центральних органів виконавчої влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження інституціональної та інституційної спроможності (як диференціюють Н. Колісниченко і М. Войновський та О. Рось) окремих

політичних інститутів та інших структур проводяться вітчизняними вченими вже досить тривалий час, і є складовою різних галузей науки, але переважають серед них державне управління та економіка. В роботах фахівців з державного управління основну увагу звернено переважно на реалізацію інституціональної/інституційної спроможності в системі органів місцевого самоврядування, як-то у працях вже вказаних Н. Колісніченко і М. Войновського та О. Рось, а також Є. Бородіна, В. Мельничука, С. Романюка, О. Васильєвої, О. Омельчука, М. Стасишина, І. Гринчишина, І. Положешної та ін..

Як ми вже відзначали, вивчення реалізації інституціональної/інституційної спроможності найчастіше зорієнтоване на дослідження особливостей функціонування окремих інститутів або структур, серед яких особливе місце займає місцеве самоврядування. Ми вважаємо за необхідне розширити рамки аналізу та інтегрувати наявні підходи до концептуалізації інституціональної/інституційної спроможності в науці як такої.

Мета статті. У даному дослідженні ми ставимо за мету сформулювати інтегроване визначення інституціональної/інституційної спроможності як атрибуту інституту у комплексному його форматі, проаналізувавши ті виміри даного явища, які вже виокремлені в дослідницькому середовищі.

Виклад основного матеріалу. В науковій літературі із відповідної проблематики дефініції інституційної/інституціональної спроможності часто застосовується авторами досить довільно, без акценту на термінологічних відмінностях. Втім, слід зазначити, що у даних понять все ж є притаманні їм властивості, на які звертають увагу Н. Колісніченко та М. Войновський у статті про особливості визначення інституційної та інституціональної спроможності місцевого самоврядування. «Інституціональна спроможність місцевого самоврядування – спроможність інституцій (органів) місцевого самоврядування. Інституційна спроможність включає в себе інституціональну. Відтак, під нею ми розумітимемо як спроможність всього інституту місцевого самоврядування, так і його органів (інституцій)» [1, с. 299]. У своїй аргументації розмежування значення вказаних понять дослідники апелюють до змістовного наповнення явища інституціональності та його номіналізації: «інституціональний (від «інституція», англ. institution) – офіційно затверджений,

встановлений, закріплений у своєму суспільному статусі; пов'язаний із такою організацією суспільних відносин, яка базується на певних нормах і правилах життєдіяльності й поведінки людей» [1, с. 299].

Подібний підхід до розуміння визначення понять може мати право на існування, втім ми більшою мірою поділяємо підхід О. Рось, яка посилається на приклади застосування термінології щодо інституційної/інституціональної спроможності у документації міжнародних організацій. На її думку, «“інституційна спроможність” відповідає англійському терміну “institutional capacity”, тобто інституційна спроможність стосується не інституту, а інституцій» [2, с. 98]. Оскільки, наприклад, «у документах Європейської Комісії відзначається, що зміцнення інституційної спроможності спрямоване передусім на інституції (системи і структури), однак зміцнення спроможності індивідів (тобто штату інституцій) може бути так само важливим для зміцнення здатності інституцій діяти більш ефективно і результативно» [2, с. 98–99], то О. Рось пропонує розуміти інституційну спроможність як «здатність інституції виконувати свої функції через забезпечення належного рівня процесів, організації та ресурсів відповідної інституції» [2, с. 99].

Конкретизуючи наше дослідження прикладними складовими, в першу чергу звернемося до розгляду параметрів інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, оскільки даний аспект їх функціонування, як ми вже могли відзначити, багатьма вченими покладений в основу визначення сутності інституційної спроможності як такої. О. Омельчук в даному контексті вважає за необхідне говорити про інституційну спроможність громади в цілому, яка має дві основні складові: «інституційну спроможність ОМС та інституційну спроможність самих жителів громади» [3, с. 94]. Дослідник виокремлює значний комплекс параметрів інституційної спроможності органів місцевого самоврядування: «стратегічне планування (якісний показник стратегії розвитку та плану реалізації стратегії); навчання та вдосконалення (показники кадрового забезпечення, підвищення кваліфікації посадових та виборних осіб місцевого самоврядування); упровадження інноваційних підходів та SMART технологій (показники активного впровадження, зокрема електронного врядування); ефективно використання ресурсів та потенціалу

(показники ефективності владних рішень); управління співпрацею та конкурентність (показники міжсекторального співробітництва та рейтингові показники в системі всіх ОТГ); узгодження із цілями громади (показники відповідності місцевої політики очікуванням жителів громади, показники реалізації стратегії)» [3, с. 95]. Що ж до інституційної спроможності жителів громади, яку О. Омельчук іще називає громадянською спроможністю, то в якості найважливішого її аспекту він виділяє «бажану активну участь у процесах управління громадою (показники явки виборців на місцевих виборах, рівня доступності та залученості жителів громади до громадянської освіти, кількості органів самоорганізації населення, кількості активних місцевих об'єднань громадян тощо)» [3, с. 95–96].

Як можливо помітити, за такого підходу аналіз інституційної спроможності на місцевому рівні не обмежується дослідженням функціонування структур управління, а включає в себе також врахування фактору впливу громадянського суспільства. Подібне бачення поділяє Е. Мулеса, яка зазначає, що «в широкому розумінні інституційну спроможність доцільно розглядати як ефективну діяльність всіх складових організаційного механізму регіонального управління, що здатні забезпечувати здійснення реального моніторингу ситуацій та проблем на місцях, і на його основі розробку та впровадження заходів, спрямованих на підтримку сталого, збалансованого, соціально орієнтованого розвитку території та формування єдиних соціальних стандартів життя її населення і контроль за їх виконанням» [4, с. 167]. Розширення оптики аналізу із включенням до нього додаткових елементів сприяє більш повному відображенню реальних особливостей соціально-політичних процесів на регіональному рівні, оскільки яким би ефективно організованим не був управлінський апарат, в сучасній демократичній державі він не може бути єдиним регулятором суспільних відносин. Тут можна додати також зауваження Ю. Харченко, що «ціллю деволуції є посилення органів місцевого самоврядування на користь місцевих громадян, таким чином сприяючи процесу демократизації суспільства. Ця модель, без заперечень, є виграшною для місцевих автономій і передбачає наявність спроможного та відповідального місцевого самоврядування» [5, с. 85–86]. Таким чином, для ефективного демократичного управління не достатньо лише

факту передавання повноважень – необхідно, щоб даний процес підкріплювався інституційною спроможністю ці повноваження відповідним способом реалізувати, а отже структури місцевого самоврядування мають для цього володіти всіма необхідними складовими.

Ще одним елементом політичної системи, стосовно якого може бути реалізований аналіз його інституціональної спроможності, є інститути громадянського суспільства. Попри суттєвий прогрес, який останніми роками спостерігається в розвитку цього інституту в нашій країні, все ще залишаються аспекти, які потребують вдосконалення. Наприклад, Н. Самолюк серед проблем розвитку соціального діалогу в Україні відзначає «відсутність дієвих недержавних організацій, спроможних представляти інтереси сторін соціального діалогу» [6, с. 112]. В цілому, характеризуючи особливості інституціональної спроможності цього елементу політичної системи, є дослідники, які пропонують розуміти її як «результат взаємодії громадських об'єднань та держави, який проявляється у здатності громадських інститутів виконувати покладені на них функції (надавати соціальні послуги) у визначених державою нормативних рамках» [7, с. 112], втім, такий підхід видається нам некоректним.

Зрозуміло, що взаємодія між організаціями держави та громадянським суспільством може бути реалізована в різному форматі, і, наприклад, А. Леухіна виокремлює декілька «форм взаємодії між державними інститутами та організаціями громадян і їх характеристики: ворожість, ігнорування, приборкування, використання, співпраця» [8]. Щоб не перевантажувати виклад матеріалу, наведемо розгорнуту характеристику такої форми взаємодії, як співпраця, оскільки вона є найбільш відповідною політичній практиці сучасних демократичних країн. Отже, як пише А. Леухіна, «співпраця базується на взаємовигідних умовах, партнерство є двостороннім та автономним, вплив об'єднань громадян на розробку та впровадження політики може бути істотним» [8]. Власне, саме останнє твердження, на нашу думку, є визначальним щодо змістовного наповнення сутності інституційної спроможності інститутів громадянського суспільства, оскільки основний запит від широкої громадськості спрямований на проблематику взаємодії з державою.

Серед дослідників є різні точки зору на можливість і необхідність, а також граничні межі

взаємодії громадськості і влади в управлінських відносинах з огляду на складно вимірювану ефективність даного процесу. Ми у цьому аспекті погоджуємося зі М. Стасишином, який аргументує, що «залучення громадськості до процесу прийняття рішень через інституції громадянського суспільства, як організованої форми впливу на органи місцевого самоврядування, надає змогу применшувати або ж повністю вирішувати проблемні питання щодо: визнання громадськістю легітимності діяльності органів влади; зменшення закритості влади, корупції; сприяння якості розробки та прийняття управлінських рішень, їх реалізації; зміцненню інституцій громадянського суспільства; забезпечення можливості активізації суспільства, яка може бути використана в інтересах держави і суспільства» [9, с. 133]. Таким чином, активізація залучення громадськості до врегулювання суспільно-політичних процесів, а також модернізація ролі органів влади в них відповідно до стандартів розвинених країн зумовлюється не лише критерієм очікуваної ефективності, а, в першу чергу, аспектом вибору цивілізаційної приналежності політичної системи.

На завершення нашого дослідження звернемося до розгляду такого складного феномену, як інституційна спроможність держави в цілому. В дослідницьких розробках поняття інституційної спроможності держави часто вживається як певного роду константа, із мінімальним коментарем стосовно того, що саме даний автор мав на увазі. Наприклад, С. Романюк, аналізуючи реформу системи державного управління, пише так: «висока інституціональна спроможність держави дає змогу суттєво мінімізувати корупцію на національному і місцевому рівнях, запроваджувати однакові для всіх громад стандарти і норми, що є обов'язковими для виконання. Водночас сильна держава є основою формування довіри до неї у громад щодо дотримання загальних «правил гри» [10, с. 122]. Цей дослідник у якості змістовної сутності інституціональної спроможності держави розглядає її так звану силу, що, як ми розуміємо, може базуватися на різному підґрунті, але бути затребуваною суспільством у кризові періоди. На підтвердження такого підходу можливо додати дослідницьку позицію Т. Шлемкевич, яка зазначає, що «Українська політична система, як і будь-яка інша, узагальнено є синтезом можливостей та потреб. Визначення перших і артикуляція других неможливі без посеред-

ництва комунікаційних механізмів. Вказуючи на можливості, мається на увазі інституціональна спроможність влади, тобто здатність реагувати на кризові явища та суспільні хвилювання. Потреби ж мають переважно соціальну природу – це запити, вимоги і прагнення суспільства» [11, с. 195].

Окрім цього, інституціональна спроможність виступає не лише атрибутом інституту, але і певного роду критерієм для зовнішнього та внутрішнього оцінювання політичної системи в цілому. Наприклад, за підходом Г. Поченчук, «Умови співробітництва щодо отримання допомоги МВФ країнами-позичальниками (для країн, що розвиваються, та з перехідною економікою), можна об'єднати в такі групи: 1) економічні умови (обмежувальні або попереджувальні); 2) умови, пов'язані зі станом врядування в країні (інституціональна спроможність органів управління)» [12, с. 20]. Тобто ми бачимо, що інституціональна спроможність держави виступає критерієм для визначення можливості надання зовнішньої економічної допомоги, а тому значущість її концептуалізації, дослідження та розбудови є беззаперечною. Поряд з цим, для комплексної характеристики даного феномену варто також звернути увагу на внутрішньосистемний вимір реалізації інституціональної спроможності держави, який має бути опосередкований певними ціннісними регуляторами, щоб не перетворитися на свавілля. М. Савчин, характеризуючи складові інституціональної спроможності, говорить про наступне: для сучасної держави характерною є «трансформація суверенітету на основі мережо-центричного конструювання публічної влади, яка зумовлена правами людини та визначає параметри інституційної спроможності держави. Інституційна спроможність держави розглядається через призму забезпечення високого становища її демократичної легітимації як фундаментального установчого рішення [13, с. 44–45]. Таким чином, від особливостей функціонування структур управління держави залежить здатність як боротися із зовнішніми викликами, так і долати негативні внутрішні тенденції функціонування владного механізму.

Висновки і пропозиції. Проведений аналіз підходів до розуміння інституціональної та інституційної спроможності деяких інститутів політичної системи та держави в цілому дозволяє зробити висновок про те, що цей аспект інституціональних параметрів має

першочергове значення для визначення регулятивних можливостей інститутів та функціональних особливостей інституцій. Інституціональна спроможність може бути визначена як здатність регулювати певний тип суспільно-політичних відносин в політичній системі або систему в цілому (у випадку інституту держави) на основі нормативно-ціннісних засад (дотримання прав і свобод людини, реформування системи управління за європейськими стандартами та ін.). Інституційна спроможність може бути охарактеризована як здатність виконувати певною структурою покладені на неї функції (що можуть представляти собою перелік завдань, які виокремлюються для якомога більш комплексного виконання функцій організації), спираючись на необхідне ресурсне забезпечення.

Аналізуючи інституційну спроможність певної структури (наприклад, органів місцевого самоврядування), дослідники зазвичай виокремлюють комплексні групи її параметрів, серед яких відзначають як конкретні особливості реалізації їх діяльності, так і аспекти стратегічного планування, кадрового навчання та ін. На сьогоднішній день складність політичного процесу спонукає саме до такого багатовимірного дослідження, в якому також необхідно враховувати вплив громадянського суспільства на проблеми інституціонального будівництва. Слід акцентувати також, що для реалізації як інституціональної так і інституційної спроможності необхідно враховувати чинники, що визначають особливості регулятивної та функціональної властивості інститутів та інституцій. До них можливо віднести параметри самого інституціонального явища – елементи його внутрішньої структури повинні корелювати між собою; а також характеристики політичної системи в цілому – інституціональні елементи мають кореспондувати до її типологічних особливостей; окрім цього, потужну трансформуючу дію може мати вплив наднаціональних інституційних структур, який реалізується через механізми зовнішньої інтеграції. Більш ґрунтовний аналіз зазначених параметрів може бути предметом подальших наукових досліджень із проблематики статті.

Список використаної літератури:

1. Колісниченко Н., Войновський М. Інституційна та інституціональна спроможність місцевого самоврядування: сутність понять та особливості визначення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2015. Вип. 16. С. 296–309.
2. Рось О. Поняття та сутність нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 18. С. 97–100. DOI: 10.32702/2306-6814.2019.18.97
3. Омельчук О. Інституційна спроможність об'єднаних територіальних громад в Україні. *Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. Том 31 (70). № 6. С. 93–97. DOI: <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.6/15>
4. Мулеса Е. Теоретичні засади дослідження спроможності регіону. *Актуальні проблеми розвитку економіки регіону*. 2020. Вип. 16. Т. 1. С. 162–170. DOI: 10.15330/apred.1.16.162-170
5. Харченко Ю. Теоретичні аспекти децентралізації владних повноважень. *Публічне адміністрування: наукове дослідження та розвиток*. 2019. № 1 (7). С. 80–87.
6. Самолюк Н. Проблеми розвитку соціального діалогу в Україні. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2022. № 4. С. 111–117. DOI: <https://doi.org/10.31891/2307-5740-2022-308-4-17>
7. Петренко К. М. Взаємодія громадських об'єднань та держави в Україні (інституційний аспект) : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Київ, 2016. 192 с.
8. Леухіна А. Взаємодія між об'єднаннями громадян та інститутами держави: концепція й можливі моделі. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/2506a0ce-7c80-4358-8325-9926b1b174fc/content>
9. Стасишин М. Інституційна спроможність громадянського суспільства в процесі прийняття управлінських рішень: вітчизняна практика. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 1(69). С. 129–134.
10. Романюк С. Суперечності та виклики реалізації реформи системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: методологічні аспекти. *Демографія та соціальна економіка*. 2018. № 2 (33). С. 117–129. DOI: <https://doi.org/10.15407/dse2018.02.117>
11. Шлемкевич Т. В. Інформаційно-комунікаційний вимір сучасної політичної системи України : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Івано-Франківськ, 2020. 240 с.
12. Поченчук Г. М. Інституціональна трансформація національної економіки: вплив фінансової системи : автореф. дис. ... докт. екон. наук : 23.00.02. Київ, 2019. 44 с.
13. Савчин М. Інституційна спроможність держави та права людини. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*. 2019. Vol. 26 No. 3. P. 43–61. DOI: 10.31359/1993-0909-2019-26-3-51

Bashtannyk O. V. Institutional/institutional capacity of institutions of the political system as an analytical category and functional aspect

The strengthening of threats to the national security of Ukraine, which occurred since the beginning of the full-scale armed aggression against our state, has actualized, among other things, the problems of the institutional stability of its political system and the institutional capacity of its particular institutions. In the papers of public administration specialists, the main attention is paid mainly to the implementation of institute/institution capacity in the system of local self-government authorities. The article substantiates the need to expand the framework of analysis and integrate existing approaches to the conceptualization of institute/institution capacity in science as such. The purpose of this study is to formulate an integrated definition of institute/institution capacity as an attribute of the institute in its complex format, having analysed those dimensions of this phenomenon that have already been identified in the scientific community.

As a result of the conducted research, institute capacity can be defined as the ability to regulate a certain type of socio-political relations in the political system or the system as a whole (in the case of a state institution) on the basis of normative and value principles (respect for human rights and freedoms, reforming the government system according to European standards etc.). Institution capacity can be characterized as the ability to perform the functions assigned to it by a certain structure (which can be a list of tasks that are singled out for the most comprehensive performance of the organization's functions), relying on the necessary resource provision.

The article also emphasizes that in order to implement both institutional and institutional capacity, it is necessary to take into account the factors that determine the peculiarities of the regulatory and functional properties of institutes and institutions. The parameters of the institutional phenomenon itself can be attributed to them – the elements of its internal structure must correlate with each other; as well as the characteristics of the political system as a whole – institutional elements must correspond to its typological features; in addition, the influence of supranational institutional structures, which is implemented through the mechanisms of external integration, can have a powerful transforming effect.

Key words: *regulation, functioning, local self-government authorities, territorial communities, public organizations, civil society, state authorities, state.*