

## ВИМИРИ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ В КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ СЕРЕДОВИЩА ПОЛІТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ В ДЕРЖАВАХ ДЕМОКРАТИЧНОГО ТРАНЗИТУ

### INSTITUTIONAL CAPACITY DIMENSIONS IN THE CONTEXT OF POLITICAL SECURITY ENVIRONMENT FORMING IN THE DEMOCRATIC TRANSIT STATES

Омельченко С.В.,

*аспірант кафедри політології*

*Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

Вивчається інституційна спроможність як інтегральний показник можливостей захисту прав людини, функціонування соціально орієнтованої ринкової економіки та впровадження цілей сталого розвитку. Розглядається специфіка базових параметрів політичної безпеки та виявилися порушень їх відновлення. Схарактеризовано аналіз перспектив усунення зовнішньої загрози та відповідності демократичних інститутів світовим стандартам та вимогам. Розкривається взаємодія публічного управління і місцевого самоврядування на принципових засадах інституційної доцільності. Встановлюються вимоги до рівня політичної взаємодії між центром та периферією. Обговорюються уявлення про міжнародний рівень інституційної спроможності та його випробовування в межах взаємодії дії держав, які мають між собою торговельні та соціально-культурні зв'язки. У статті використані апробовані методи сучасної політичної науки (ретроспективний та нормативний) та загальнологічні підходи (синтетичний, гіпотетико-дедуктивний). З'ясовуються особливості порівняння інституційних моделей різних країн, що слугує критерієм для корекції розвитку національних політичних інститутів. Досліджується невідповідність розвитку навколишніх країн, яка породжує взаємне непорозуміння та неможливість забезпечити адекватні механізми зростання. Розкрито основи середовища політичної безпеки та його залежність від функціональних можливостей конкретних складових політичної системи. Виявляється значення спроможності конкретних складових політичної системи, наприклад, громадського сектору, залежність функціонування системи від спроможності її конкретних елементів. Встановлено специфічні умови демократії, які висувують перед владою виклики комунікаційної спроможності та відкритості, які нехарактерні для розвинених демократій. Досліджується об'єктивне оцінювання та відкрита критика суспільства, що виявляє їх неспроможність. З'ясовуються ступінь відповідності умовам політичної трансформації, яку слід вважати вирішальною для затвердження норм і стандартів інституційної функціональності. Вивчено виклики для подолання міжінституційних протиріч та налагодження міжінституційної співпраці. Зроблено висновок про значення послідовності політичних дій та проєктів щодо підвищення інституційної спроможності та їх вплив на економічні та соціальні аспекти суспільного розвитку.

**Ключові слова:** політична безпека, інституційна спроможність, демократичні реформи, права людини, належне врядування.

Institutional capacity is studied as an integral indicator of the possibilities of human rights protection, the functioning of a socially oriented market economy, and the implementation of sustainable development goals. The specifics of the basic parameters of political security and the revealed violations of their restoration are considered. The analysis of prospects for the elimination of external threats and compliance of democratic institutions with world standards and requirements is characterized. The interaction of public administration and local self-government is revealed on the fundamental principles of institutional expediency. Requirements for the level of political interaction between the center and the periphery are established. The idea of the international level of institutional capacity and its testing within the framework of the interaction of states that have trade and socio-cultural ties are discussed. The article uses proven methods of modern political science (retrospective and normative) and general logical approaches (synthetic, hypothetical-deductive). The peculiarities of the comparison of institutional models of different countries are clarified, which serves as a criterion for correcting the development of national political institutions. The inconsistency of the development of the surrounding countries, which gives rise to mutual misunderstanding and the impossibility of providing adequate growth mechanisms, is investigated. The foundations of the political security environment and its dependence on the functional capabilities of specific components of the political system are revealed. The importance of the capacity of specific components of the political system, for example, the public sector, the dependence of the functioning of the system on the capacity of its specific elements is revealed. Specific conditions of democracy have been established, which pose challenges to the authorities in terms of communication ability and openness, which are uncharacteristic of developed democracies. Objective assessment and open criticism of society, which reveals their incapacity, is studied. The degree of compliance with the conditions of political transformation, which should be considered decisive for the approval of norms and standards of institutional functionality, is clarified. Challenges for overcoming inter-institutional contradictions and establishment of inter-institutional cooperation are studied. The conclusion is made about the importance of the sequence of political actions and projects regarding the increase of institutional capacity and their impact on the economic and social aspects of social development.

**Key words:** political security, institutional capacity, democratic reforms, human rights, good governance.

**Постановка проблеми.** Сучасна політична об'єктивних властивостей конкретних політичних інститутів, які мають забезпечувати подальше просування демократичних реформ. Для країн науки розглядає політико-інституційні передумови розвитку демократії в світлі концепцій

розвиненої демократії інституційна спроможність є інтегральним показником можливостей захисту прав людини, функціонування соціально орієнтованої ринкової економіки та впровадження цілей сталого розвитку. В умовах політичних трансформацій критерії інституційної спроможності вступають аналітичною рамкою оцінювання здатності політичної системи та окремих її елементів реалізувати рух суспільства до демократичних орієнтирів. Середовище політичної безпеки є одним з базових передумов для дієздатної демократії. Воно визначає межі дозволеного в рамках політичної конкуренції, а також забезпечує вихідні позиції для представництва інтересів реалізації довгострокових проєктів, формування консolidованої державної політики тощо. В умовах жорстокої російсько-української війни базові параметри політичної безпеки або виявилися порушеними. Тому їх відновлення вимагає аналізу не лише перспектив усунення зовнішньої загрози, але й відповідності демократичних інститутів світовим стандартам та вимогам. Нагальною потребою є формування завдань для політика-інституційної еволюції на період післявоєнного відновлення України.

**Аналіз публікацій.** Вітчизняні та зарубіжні науковці активно розробляють тему інституційної спроможності у міждисциплінарній перспективі. Е. Гуськова встановлює роль інституціональної спроможності громадських рад у формуванні довіри до органів виконавчої влади [1], Ф. Фукуяма надає дефініцію урядування в політико-інституційній площині [8], П. Хілі розглядає виклики інституційної адаптації та нова політика простору під час трансформації управління [9], Г. Хайден звертає увагу на питання «чутливості» держави на основі переосмислення теорії та практики управління [10]. Однак в предметному полі інституційної спроможності ще необхідно з'ясувати її параметри в контексті формування середовища політичної безпеки.

**Метою** статті є виявлення концептуальних особливостей інституційної спроможності та реалізації її параметрів на основі наявних ресурсів трансформаційної демократії та в контексті формування середовища політичної безпеки. Завданням статті є з'ясування можливостей підвищення інституційної спроможності сучасних перехідних держав.

**Основний зміст.** Рівень інституційної спроможності демократичного суспільства, який виступає базовим для середовища політичної безпеки – це рівень організації державно-владних відносин. Взаємодія публічного управління і місцевого самоврядування має принципові засади. З точки зору потреб сучасного безпекового середовища, вони вимагають ретельної розробки та налаштування механізмів стримувань і противаг, подібних до балансу між гілками

влади на загальнонаціональному рівні. Т. Кравченко аналізує світовий досвід, який свідчить, що «система регулювання суспільно-економічних відносин у державі складається з двох базових складових: державного управління і місцевого самоврядування. Рівень і перспективи розвитку країни, перш за все, залежать від того, наскільки досконалі зазначені складові. Всі інші елементи цієї системи, включаючи господарське управління, є похідними і функціонують відповідно до заданих нею правил гри. Таким чином, місцеве самоврядування належить до головних факторів соціально-економічного розвитку суспільства. Країна не може бути демократичною, мати стійку соціально-економічну базу без розвинутого інституту місцевого самоврядування» [2, с. 153].

Інституційна спроможність в умовах політичних трансформацій має багато вимірів. Одним з найбільш важливим з них є рівень взаємодії між центром та периферією. В цілому інституційна спроможність на макрорівні залежить від рівня розвитку віддалених територій. Згідно з позицією Т. Кравченко, «в умовах нерівномірності територіального розвитку тільки об'єднання зусиль держави, органів місцевого самоврядування, бізнесу та громадських організацій здатне вивести ті чи інші сільські території на траєкторію сталого соціально-економічного розвитку. Нагальною потребою є застосування комплексного підходу до розвитку сільських територій, заснованого на визначенні їх пріоритетності на сучасному етапі державотворення» [2, с. 156].

Міжнародний рівень інституційної спроможності випробовується в межах взаємодії дії держав, які мають між собою торговельні та соціально-культурні зв'язки. Порівняння інституційних моделей різних країн слугує критерієм для корекції розвитку національних політичних інститутів. В умовах сучасної України значення набуває транскордонна співпраця. Вона демонструє рівень розвитку вітчизняних державно-політичних установ та їх ресурсне забезпечення. Н. Мартинюк слушно зауважує, що «відмінності в рівні й темпах економічного розвитку регіонів Європи справляють негативний вплив на розвиток транскордонного співробітництва. Слід зазначити, що зменшення диспропорцій у розвитку регіонів є одним з пріоритетних завдань діяльності як національних урядів, так і Європейського Союзу» [3, с. 30].

Порівняльний крос-національний контекст розвитку політичних інститутів дозволяє збагнути етапи еволюції трансформаційної політичної системи. Невідповідність розвитку навколишніх країн породжує взаємне непорозуміння та неможливість забезпечити адекватні механізми зростання. Це вимагає глибинних перетворень в інститутах державної влади та місцевого врядування, оскільки

інакше вони будуть вважатися слабкими й нерозвиненими для зовнішнього спостерігача. Н. Мартинюк вважає фінансову автономію місцевих влад умовою до «наявності достатнього обсягу власних ресурсів для фінансування значної частини витрат, пов'язаних з виконанням їх функцій відповідно до положень чинного законодавства» [3, с. 31].

Розуміння внутрішньої логіки та динаміки розвитку політичних інститутів дає змогу встановити їх значення для середовища політичної безпеки. Доцільно розділити градації спроможних інститутів натрій на три нерівні зони: спроможні, неспроможні та обмежено спроможні. У випадку домінування останніх держави визнаються як впровадженні або неспроможні. М. Міненко справедливо стверджує, що «інституціональні передумови впливають на те, які саме організації виникають, і на те, як вони розвиваються. Але у свою чергу й організації впливають на процес зміни інституціональних рамок. Інститути розвиваються: одні сприяють росту, інші падінню продуктивності. Тим самим вони формують можливості, якими користуються члени суспільства. Організації створюються для того, щоб використовувати ці можливості, і у міру свого розвитку організації міняють інститути» [4, с. 43].

Визначення інституційної спроможності як функціональності веде до аналізу внутрішньої структури інститутів та спроможності їх окремих елементів. Цей погляд є дещо однобічним, проте він дозволяє виявити слабкі і сильні сторони політичних інститутів з нормативної точки зору. Відтак середовище політичної безпеки залежить від функціональних можливостей конкретних складових політичної системи. М. Міненко обґрунтовано вважає, що «державні органи законодавчої і виконавчої гілок влади, професійні об'єднання та всі заінтересовані сторони повинні створювати належні умови, щоб забезпечити необхідний збалансований еквівалент між інституційною спроможністю, рівнем фаховості та необхідністю саморегулювання окремих сфер чи галузей діяльності. Розуміння необхідності такого збалансованого еквіваленту призведе до об'єктивного розмежування повноважень всіх учасників процесу та законодавчонормативного закріплення цих повноважень заціткою визначеними правами і обов'язками» [4, с. 44].

Спроможність конкретних складових політичної системи, наприклад, громадського сектору, залежить від спроможності його конкретних елементів. Водночас в демократичних умовах громадсько-політичні актори не можуть мати рівний рівень спроможності. Відповідно, і їх значення для середовища політичної безпеки буде різним. М. Міненко характеризує фахові громадські об'єднання як такі, що мають достатньо високий ступінь організаційного розвитку, мають ефек-

тивну структуру керівництва, необхідне ресурсне забезпечення, прозорі у своїй діяльності, співпрацюють з державними органами законодавчої і виконавчої влади та іншими заінтересованими сторонами [4, с. 44].

Наступним рівнем осмислення інституційної спроможності в умовах становлення демократії є взаємодія інститутів врядування та громадськості. Якщо перші мають відносно «нормальну» функціональність та поширюють своє реноме як спроможних, то другі перебувають у фазі становлення і можуть мати обмежену ефективність. Умови демократії висувають перед публічною владою виклики комунікаційної спроможності та відкритості, які нехарактерні для розвинених демократій. Таким чином, відкривається новий вимір спроможності/неспроможності, здатний вплинути на середовище політичної безпеки. О. Чемерис не зважаючи на те, що існує правове забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вважає, що державні органи влади і державні службовці демонструють неготовність враховувати думку громадськості при розробленні політики. Інформація, яку влада доносить до громадянського суспільства часто є декларативною, а не конкретною, стверджує вчений [5].

Перевірка інституційної спроможності інститутів публічного врядування відбувається на основі вирішення конкретних суспільних завдань та виділення прийнятих політичних рішень. У зв'язку з цим виявляється ще один вимір інституційної спроможності: «прихована неспроможність». В умовах політичної трансформації це означає публічне визнання інститутів спроможними, дієвими та ефективними. При цьому об'єктивне оцінювання та відкрита критика суспільства виявляє їх неспроможність. Такий стан є небезпечним для інтересів формування сталого середовища політичної безпеки. О. Чемерис робить справедливий висновок, згідно з яким «при оголошенні політичних рішень суспільна проблема, на вирішення якої спрямовані ці рішення, не розглядається взагалі, або описується не конкретно без ідентифікації заінтересованих осіб і причинно-наслідкових зв'язків, без формулювання моделі причинності. Це призводить до прийняття таких політичних рішень, які не усувають причини проблем, що розглядаються. Іншими словами, державний апарат працює, рішення виробляються і приймаються, бюджет використовується, а суспільні проблеми залишаються та в окремих випадках ще й загострюються» [5].

Справжнім випробуванням для середовища політичної безпеки в умовах політичної трансформації слід вважати затвердження норм і стандартів інституційної функціональності. Цей процес відбувається досить повільно та вимагає практики

спроб та помилок. Водночас якщо суспільство пододало певні прояви неспроможності, рівень його стійкості до зовнішніх загроз буде більш високим. О. Чемерис підсумовує, «що інституалізація – це процес визначення і закріплення соціальних норм, правил, статусів і ролей, приведення їх в систему, здатну діяти у напрямі задоволення деякої суспільної потреби. З огляду на це, ми пропонуємо розглядати інституалізацію спроможності влади до взаємодії з громадськістю як систему, що складається зі стратегії, структури, процесів і шаблонів, вмінь та навичок персоналу та має за мету покращення якості публічної політики за допомогою залучення громадськості до її формування» [5].

Інституційна спроможність політичних інститутів вимірюється на основі взаємодії різномірних інституційних акторів. В цьому контексті важливим є подолання міжінституційних протиріч та налагодження співпраці. Прикладом слугує комунікаційна взаємодія, яка вимагає відкритості та інклюзивних моделей спілкування. О. Чемерис слушно вважає, що «стратегія покращення якості публічної політики за допомогою залучення громадськості має розроблятися після формування образу майбутнього (бачення) стану комунікативного зв'язку «влада – громадськість». Наприклад, це може бути такий стан, коли в державі буде запроваджено обов'язкове інформування владою громадськості на всіх стадіях циклу вироблення публічної політики та прийняття стандартів такого інформування щодо змісту, якості та строків» [5].

Таким чином, оцінювання рівня інституційної спроможності формує аналітичну структуру для виявлення базових чинників середовища політичної безпеки (про це, зокрема, йдеться в матеріалах «Агенства із співпраці в галузі безпеки», яке співпрацює з Міністерством оборони США – див.: [11]). Ними стають адекватні способи оцінювання спроможності, ефективні комунікаційні зв'язки,

координація планування та спільні принципи розбудови держави, зокрема принципи демократії та відкритості.

**Висновки.** Таким чином, інституційна спроможність виступає вихідною точкою для прогнозування майбутнього успіху реформ та цілей демократичного державотворення. На відміну від нормативно-правових критеріїв успіху демократії, оцінка конкретних інституційних підсистем дає змогу зрозуміти потенційні кризові виклики до моменту їх емпіричного прояву. Інституційна спроможність демократичних політичних інститутів впливає на успішність конкретної держави і суспільства у світовому рейтингу демократичного розвитку. Відповідно до цього формується перспективне бачення завдання і ресурсів, які визначають національний порядок денний.

Послідовність політичних дій та проєктів підвищення інституційної спроможності впливає на економічні та соціальні аспекти суспільного розвитку. Безпекова складова інституційної спроможності визначається на основі можливості подолання руйнівних політичних конфліктів на стадії представлення інтересів та позицій сторін. На умовах військової агресії, в яких перебуває сучасна Україна, показниками інституційної спроможності громадянського суспільства слід вважати рівень консолідації населення підтримки діючої влади та концентрації ресурсів щодо підтримки обороноздатності. Вони є подальшим напрямком розвитку демократії в Україні й очищення політичних інститутів від впливу колобарантських політичних мереж, формування середовища відстоювання національних інтересів та досягнення успіхів у процесах євроінтеграції. Перспективи подальшого розвитку теми, порушеної в даній статті, є виявлення загроз політичній безпеці України з боку несистемних політичних партій та громадських рухів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гуськова Е. О. Роль інституціональної спроможності громадських рад у формуванні довіри до органів виконавчої влади. Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. 2014. Вип. 1. 26-30. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdytp\\_2014\\_1\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdytp_2014_1_8).
2. Кравченко Т. А. Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в сільській місцевості Держава та регіони. Сер. : Державне управління. 2013. № 2. 152-158.
3. Мартинюк Н. І. Зміцнення інституційної спроможності євро регіонів та інших суб'єктів транскордонного співробітництва Держава та регіони. Сер. : Економіка та підприємництво. 2013. № 5. 28-33. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/drep\\_2013\\_5\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/drep_2013_5_7).
4. Міненко М. А. Інституційна спроможність фахових об'єднань в Україні Маркетинг в Україні. 2009. № 3. 42-49. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mvu\\_2009\\_3\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mvu_2009_3_13).
5. Чемерис О. М. Інституалізація спроможності влади до взаємодії з громадськістю у контексті формування і реалізації державної політики. Демократичне врядування. 2015. Вип. 15. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2015\\_15\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2015_15_16).
6. Fioretti C. Pertoldi, M, Busti, M, et al. (eds) (2020) Handbook of Sustainable Urban Development Strategies. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

7. Forester J. *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. London: MIT Press 1999.
8. Fukuyama F. What is governance? *Governance*. 2013. 26(3): 347–368.
9. Healey P. Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space. *European Planning Studies*. 2006. 14(3): 299–334.
10. Hyden G. Making the state responsive: Rethinking governance theory and practice. In: Hyden, G, Samuel, J (eds) *Making the State Responsive: Experience with Democratic Governance Assessments*. 2011. New York: UNDP. 5–28.
11. Institutional capacity building. URL: <https://www.dsca.mil/50th-anniversary/institutional-capacity-building>