

УДК 32:339.92 (474)

DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2024.55.35>

ПЕРЕОСМИСЛЕННЯ КОНЦЕПТУ «ІНСТИТУЦІЙНА СПРОМОЖНІСТЬ»: ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ АСПЕКТ

Тарас Захаров

*Український державний університет імені Михайла Драгоманова,
кафедра політичних наук
вул. Пирогова, 9, 02000, м. Київ, Україна
ORCID: 0009-0006-8522-0310*

У статті розглядаються еволюція та основні теоретичні підходи до сутності поняття «інституційна спроможність», аналізується його взаємозв'язок і відмінність з інституційною ефективністю, стабільністю, виокремлюються основні ознаки даного поняття, з'ясовується доцільність їхнього застосування в умовах євроінтеграційних процесів.

Вказується, що формальне визначення інституційної спроможності як належної реалізації своїх функцій, легітимного правління на основі певних процедур розширюється з ускладненням політичних відносин і нині передбачає багаторівневість та різні вектори спрямованості, не лише в державній сфері, але й громадській і приватній. Це спонукає до пошуку не лише юридичних, але й політичних, економічних, світоглядних механізмів забезпечення інституційної спроможності.

Виокремлюються особливості спроможності політичних інститутів в умовах трансформації та гібридності політичного режиму, що зумовлюють її розуміння як здатність формальних демократичних правил конкурувати з авторитарними практиками. Зазначається, що з наростанням кризових явищ інституційна спроможність залежить від гнучкості та адаптивності політичних інститутів, що дає змогу зберігати системні характеристики попри зовнішні виклики, запобігати гострим конфліктам.

Доводиться, що євроінтеграційні прагнення України стимулюють до імплементації європейських цінностей, зокрема розуміння інституційної спроможності як наявності умов для реалізації принципів відкритості політичної системи і рівноправності всіх учасників суспільних процесів. Проте, інтеграція до ЄС є водночас і можливістю, і викликом для інституційної спроможності політичної системи України, тому концепт «інституційна спроможність» має бути адаптованим до сучасних умов.

Обґрунтовано необхідність ширшого бачення інституційної спроможності для вітчизняної політичної науки і практики як здатності забезпечувати ефективне функціонування політичної системи як цілісного організму на різних рівнях і галузях, забезпечувати баланс інтересів різних соціальних груп, поєднувати сталість розвитку та динаміку.

Ключові слова: інституційна спроможність, інституційна ефективність, стабільність політичної системи, інтеграційні процеси, Європейський Союз, трансформаційні політичні системи.

Україна впевнено крокує до членства у Європейському Союзі, проголосивши євроінтеграцію основним вектором зовнішньої політики. Реалізація цієї мети на практиці означає адаптацію вітчизняної інституційної системи до європейських стандартів. Тому законірно виникає питання про спроможність інститутів ефективно виконувати свої функції у інтеграційних процесах, адже в ідеалі інститути формуються на основі вже існуючих норм та цінностей.

Крім того, цінності ЄС нині переживають трансформацію під впливом глобальних викликів і загроз, що унеможливають реалізацію класичних принципів ліберальної демократії. На практиці класичні національні та міжнародні інститути виявляються

неспроможними реагувати на кризові явища та вирішити наявні проблеми розвитку людства. Тому і на теренах західного світу інституційна спроможність набуває нових сенсів і трактувань.

У науковій літературі ґрунтовно розглядається визначення концепту «інституційна спроможність» як в класичному ліберальному сенсі [1–2], так і у сучасних теоріях зарубіжних авторів [3–4]. Низка дефініцій інституційної спроможності міститься у працях вітчизняних дослідників [5–7]. Проте, це поняття досі не набуло термінологічної визначеності у зв'язку з високою динамікою розвитку самих інститутів.

Тобто, виникає об'єктивна необхідність аналізу поняття, ознак та особливостей інституційної спроможності у сучасних умовах, а метою статті є переосмислення концепту «інституційна спроможність» та його адаптація до викликів євроінтеграційних процесів і політики розширення ЄС.

Для досягнення цієї мети доцільно застосувати історичний аналіз для з'ясування тенденцій еволюції поняття інституційної спроможності, порівняльний метод для зіставлення класичних і сучасних дефініцій, виокремлення загальних і специфічних ознак, а також прогнозування та теоретичне моделювання для визначення ризиків інституційній спроможності української політичної системи у процесах євроінтеграції.

Отже, насамперед, необхідно звернутися до витоків поняття «інституційна спроможність». Історично інститути розглядались як об'єктивні природні регулятори поведінки в різних сферах суспільного життя. Тобто, йдеться про те, що інститути будуть ефективними лише за умови їх відповідності соціально-економічному і духовному контексту будь-якого суспільства.

Безумовно, важливий внесок у розробку концепту «інституційна спроможність» належить представникам неінституціоналізму. Вони розуміли її як здатність обмежувати та регулювати людську поведінку в умовах динамічного середовища. Згідно з таким визначенням спроможні інститути водночас втілюють стабільність та здатність трансформуватись залежно від ситуації і очікувань громадян [10, с. 21–22].

Проте, у вітчизняному контексті така дефініція виявляється суперечливою з огляду на наявність авторитарних практик та необхідності проектувати інститути без відповідних соціальних відносин і цінностей. Тобто, інституційна спроможність не тотожна стабільності, оскільки у ситуації з докорінною зміною політичних відносин і цінностей старі інститути можуть бути перешкодою для ефективного функціонування суспільства в нових умовах.

Представники системної теорії [9] розглядали інституційну спроможність як здатність підтримувати цілісність системи, частково трансформуючи окремі взаємозв'язки, складові та їхні функції. Такий підхід цікавий в контексті цього дослідження, оскільки він вказує на об'єктивне прагнення інститутів до збереження рівноваги у суспільстві, попри необхідність постійного саморозвитку.

У сучасному науковому дискурсі розробка поняття інституційна спроможність (institutional capacity) ґрунтовно здійснюється в англійській літературі як здатність вирішувати суперечності та ухвалювати рішення [4].

Часто термін «інституційна спроможність» вживають у широкому розумінні: як синонім ефективного та організованого управління, здатності виконувати власні основні функції, зокрема гарантувати безпеку, порядок, справедливість, дотримання прав і свобод, а також соціальних благ своїх громадян [10, с. 266]. Однак, таке визначення потребує уточнення і конкретизації в контексті можливості її вимірювання і виключення суб'єктивних, а іноді й маніпулятивних тверджень щодо спроможності реальних політичних інститутів.

Низка зарубіжних науковців, розробляючи концепцію інституційної спроможності використовують синонімічні поняття. Наприклад, А. Сен вказує на її здатність створювати умови і можливості для реалізації інтересів і потреб особистості [1]. Ф. Фукуяма розглядав у своїх працях інституційну якість, що похідна від соціального капіталу [2]. Однак, представлена ними ліберальна модель інституційної спроможності стикнулася з викликами, які зумовлюють необхідність переосмислення основних принципів інституційної спроможності.

В контексті теорії менеджменту інституційної спроможність розглядається як компетентність та здатність досягати результатів діяльності. Останні можуть бути критерієм спроможності. Проте, варто пам'ятати, що реалізація державної політики залежить від низки чинників, зокрема і об'єктивних. Тому Дж. Бат пропонує розглядати інституційну спроможність радше як процес і вказує на такі його показники як оцінка та врахування нових соціально-економічних реалій у процесі ухвалення рішень, використання сучасних форм і методів взаємодії, обґрунтованість збору, оперативність обробки й обміну інформацією, відкриття нових каналів інформації [3].

Нові підходи до інституційної спроможності виникають у ході вивчення нестабільних політичних систем. Вони розглядають спроможність на основі вимірювання рівня довіри до них, оскільки спроможні уряди сприяють сприйняттю легітимності, тоді як погана інституційна ефективність знижує ступінь довіри людей до свого уряду [11].

Дослідники стверджують, що створення спроможності для колективних дій у динамічному, розосередженому контексті влади є складним завданням, зважаючи на темпи економічного розвитку, соціально-культурні зміни. Вони урізноманітнюють спосіб життя, динаміку життєвого циклу, породжують нові вимоги до влади, змінюють конфігурацію цінностей. Тому і сучасні інститути складну взаємодію багатьох сил, пристосовуються у відповідь на складні ситуації [12].

Такі визначення є доволі релевантними до українського досвіду з огляду на високий рівень конфліктності українського суспільства та низький рівень легітимності влади. Але слід зауважити, що ці атрибути спроможності є доволі нестійкими, залежними від інформаційних повідомлень у медіа, що часто є популістськими, сфабрикованими, а нині – можуть бути результатом ворожої пропаганди.

Також, необхідно зазначити, що вітчизняні науковці пропонують тлумачити спроможність як «сукупність організаційних та технічних можливостей, взаємовідносин та цінностей, що дозволяють країнам, організаціям, групам осіб та окремим громадянам на будь-якому суспільно-політичному рівні виконувати функції та досягати визначених цілей розвитку протягом певного часу» [6, с. 267]. Н. Колісніченко справедливо зазначає, що «обов'язковою умовою розвитку спроможностей є наявність необхідних ресурсів (матеріальних і нематеріальних активів, людських здібностей, злагоджених організаційних процесів, інформації, знань тощо), що контролюються інституцією і дозволяють їй впроваджувати спрямовані на підвищення раціональності й ефективності їх діяльності» [6, с. 267].

Отже, загалом, у вітчизняному науковому дискурсі переважає розуміння інституційної спроможності як здатності політичного інституту виконувати свої функції через забезпечення належного рівня процесів, організації та ресурсів відповідної інституції [13, с. 3]. Тобто, йдеться про спроможність конкретного політичного інституту, а тому визначення потребує доповнення на системному рівні.

Часто у наукових дослідженнях йдеться про спроможність саме державних інститутів. У цьому випадку, інституційна спроможність держави розглядається крізь призму конституційних принципів. Вона розуміється як здатність приймати компетентні рішення відповідно до нормативно-правових документів і процедур, що передбачають конкретний

алгоритм втілення владних рішень. Традиційно в умовах демократії правовими вимогами до інституційної спроможності є наявність механізмів артикуляції інтересів громадян, пошуку балансу інтересів більшості і меншості та визначення загроз, обґрунтованості рішень і можливості їх оскарження в судовому порядку, підзвітність і підконтрольність уряду [14, с. 82].

В контексті євроінтеграційних прагнень України, формальні ознаки інституційної спроможності можна було б розширити на основі Копенгагенських критеріїв та розуміти завершення інституціоналізації вітчизняної політичної системи як процес імплементації українського законодавства до вимог ЄС.

Протягом всіх етапів євроінтеграції України було вироблено чимало рекомендацій щодо посилення інституційної спроможності конкретних політичних органів. Так, у «Меморандумі про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським Парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності» викладено очікування європейських партнерів щодо забезпечення ефективного виконання конституційних функцій парламентом України, а саме контролюючої, представницької та законодавчої. Цьому мають сприяти: підвищення прозорості, якості, ефективності, та відкритості в процесі діяльності Верховної Ради України, налагодження ефективного діалогу між опозицією та більшістю, також між комітетами парламенту, налагодження й розширення діалогу між Верховною Радою України та громадськістю, засобами масової інформації та іншими суб'єктами інформаційного простору. Також у документі містяться рекомендації щодо реформування апарату Верховної Ради до сучасного рівня парламентаризму [15, с. 26].

Вочевидь, таке визначення має безпосередній зв'язок із завершенням демократизації вітчизняних політичних інститутів, не лише визнання, але й реалізації базових цінностей європейської спільноти, зокрема дотримання прав людини (повага до меншин, людської гідності, рівність), забезпечення верховенства права. У цьому контексті зобов'язання Україною в процесі євроінтеграції є стимулом посилення інституційної спроможності, оскільки передбачає проведення низки демократичних реформ органів публічної влади на основі Копенгагенських критеріїв, які серед іншого вимагає формування стабільних інституцій.

Попри те, що таке визначення окреслює мінімальні атрибути спроможності, юридичне поняття про інституційну спроможність держави не є достатнім для сучасних політичних реалій. По-перше, як доводять попередні етапи державного будівництва, формальні конституційні ознаки можуть вступати у суперечність з неформальними практиками і залишатись лише деклараціями. По-друге, проголошені у нормативних документах принципи потребують значних і різноманітних ресурсів втілення в життя. По-третє, не всі суспільні процеси можуть бути регульовані державою. Якщо йдеться про громадський та приватний сектор, державні інститути можуть лише ініціювати співпрацю або програми розвитку, однак, не здатні впливати на об'єктивно зумовлені явища та глобальні тенденції.

Особливо показовим прикладом у цьому випадку є економічний розвиток. Сприятливий інвестиційний клімат, високий рівень життя населення, визначене місце у світовому розподілі праці тощо є важливими атрибутами політичної інституційної спроможності. Водночас, поточна політика розширення ЄС стикається з низкою нових викликів, сумісних, насамперед, з економічною сферою життя суспільства.

Так, провідні філософські засади корисності, економічної вигідності, що лежать в основі поступу європейського ринку, вступають у суперечність з цінностями демократичними цінностями ЄС. Адже, ні санкції проти країни агресора, ні прискорений вступ України до Європейського Союзу не є економічно виправданими, але виражають стійкість

західного світу у протидії авторитарним і мілітаристським загрозам. Поширення популістами тез про збитковість підтримки України, недоцільність її інтеграції до ЄС може стати випробуванням для інституційної спроможності політичних систем. І хоча результати соціологічних опитувань свідчать: частка тих респондентів, що підтримують вступ України до ЄС, перевищує кількість противників [16].

Проте, експертне середовище ЄС чітко усвідомлює, що вступ України до ЄС неминує призведе до необхідності інституційних змін, а відповідно – збільшення витрат. Тому ймовірність використання у виборчих та медіа кампаніях риторики щодо економічних загроз євроінтеграції України також доволі висока, особливо для сусідніх Угорщини та Польщі, громадяни яких побоюються конкуренції з боку України в аграрному секторі [16].

Зокрема, постає потреба переосмислення процедури ухвалення рішень. Під сумнів нині ставиться можливість консенсусу і одноголосних рішень, оскільки на практиці такі рішення виявляються надто затягнутими в часі (як у випадку з наданням військової допомоги Україні). Також дедалі більшого впливу набувають ірраціональні емоційні фактори сучасних політичних процесів.

Тобто, політика розширення ЄС є випробуванням як інституційної спроможності самих структур Європейського Союзу, так і національних органів, оскільки вимагають тектонічних змін з обох боків. Тому варто зупинитися на її визначенні у документах Європейської Комісії. Здебільшого, цей термін вживається у загальному сенсі як здатності інституцій діяти більш ефективно і результативно [17].

З іншого боку слід визнати, що навіть у царині ратифікації міжнародних договорів процес не є завершеним і часто має ситуативний безсистемний характер. Так, за офіційним повідомленням парламентського Комітету з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва ратифікація Римського статуту Міжнародного кримінального суду 21 серпня 2024 року обумовлена тим, що головний міжнародно-правовий інструмент на шляху до притягнення до відповідальності російських воєнних злочинців є Міжнародний кримінальний суд [18].

Крім того, як політична практика, так і аналіз аналітичних матеріалів та звітів неурядових організацій свідчить про низку суперечностей у імплементації законодавства до вимог ЄС, зокрема, недостатня кваліфікація керівних кадрів відповідальних органів державної влади, нестача фінансових ресурсів, необхідність залучення експертної підтримки в рамках міжнародної технічної допомоги [19, с. 89]. Серйозним викликом інституційній спроможності держави є нездатність протидіяти корупції. Ці суперечності свідчать про те, що євроінтеграція є й викликом інституційній спроможності політичної системи України.

Слід зауважити, що в умовах прискореної інтеграції України до ЄС особливої уваги потребує питання інституційної спроможності економічної сфери і здатності політичних інститутів підтримувати стійкий економічний розвиток. Практика зрощення політичної еліти та великого бізнесу, недостатній вплив на суспільні процеси приватного сектору вказує на нездатність самостійного регулювання, особливо в умовах кризи. Стикнувшись з новими правилами і стандартами підприємницької діяльності, аграрної політики, природокористування тощо українська економіка може виявитись недостатньо конкурентоспроможною. Це знизить підтримку ідей євроінтеграції в суспільстві, а значить і рівень легітимності політичних інститутів. Тому варто вже сьогодні поглиблювати розробку питання інституційної спроможності політичної системи в економічних аспектах.

Таким чином, розуміння інституційної спроможності як здатності ефективно виконувати свої функції має бути розширене. Воно має врахувати наявність різних рівнів політики та політичних акторів, отже, бути системним і багаторівневим концептом. Посилення

інституційної спроможності ймовірно відбуватиметься як на локальному рівні конкретних організацій, так і на рівні всього європейського регіону.

Трансформаційний характер політичної системи стоїть на заваді оцінки інституційної спроможності в контексті здатності обмежувати і вкорити поведінку громадян, оскільки демократичні норми вступають у суперечність з авторитарними традиціями. Проте, з огляду на європейські цінності мірилом ефективності інститутів може бути демократичний вектор розвитку. В даному випадку розуміється про відкритість політичних інститутів, їх потенціал до забезпечення провідних демократичних принципів.

В умовах глобальної турбулентності світу інституційна спроможність означає можливість динамічно розвиватись, адаптуватись до викликів без значних зрушень в системі політичних інститутів. Ця особливість спроможності передбачає наявність інституціоналізованих механізмів артикуляції інтересів та вирішення конфліктів раціональним конвенційним шляхом.

Євроінтеграційний фактор стимулюватиме подальшу трансформацію розуміння інституційної спроможності як здатність не лише імплемувати норми ЄС до вітчизняного законодавства, але й сприяти їхньому вкоріненню у суспільній свідомості, реалізувати їх на практиці, зберегти сталий розвиток суспільства, а також зберегти стійкість до конкурентного середовища. Особливої уваги потребує здатність політичних інститутів регулювати економічні процеси, оскільки вони є чинником наявності ресурсів підтримки інституційної спроможності та легітимності політичної системи загалом.

З огляду на це подальшого дослідження потребує інституційна спроможність у підтримці сприятливого інвестиційного клімату, соціального партнерства держави і бізнесу, створення гарантій для рівноправної підприємницької діяльності тощо.

Список використаної літератури

1. Sen A.K. *Delopment as Freedom*. New York: Oxford University Press, 1999. 366 P.
2. Fukuyama F. *The great disruption: human nature and the reconstitution of social order*. New York: The free press, 1999. 354 p.
3. Bhatt G. D. A resource-based perspective of developing organizational capabilities for business transformation. *Knowledge and process management*. 2000. Vol. 7. № 2. P. 119-129.
4. Blomquist W., Ostrom E. Institutional capacity and the resolution of a commons dilemma. *Review of Policy Research*, 1985, №5(2), 383-394.
5. Петренко К. Особливості інституційної спроможності громадських об'єднань в Україні. *Наукові записки ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2015. Вип. 4 (78). С. 376-388.
6. 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.
7. Зубко Г. Ю. Розвиток інституційної спроможності держави у сфері безпеки та стійкості життєво важливої інфраструктури. *Прикарпатський юридичний вісник*. Вип. 2 (27). Т. 2. 2019. С. 9-14.
8. March J. G., Olsen J. P., *The New Institutionalism: Organisational Factors In Political Life*. *American Political Science Review*. Vol. 78. 1984. p. 738-749.
9. Deutsch Karl W. *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*. Free Press of Glencoe, 1963. 316 p.
10. Користін О. Щодо змісту терміну «інституційна спроможність» в системі безпеки. *Безпекова ситуація в Україні в умовах війни: стан, загрози, напрями забезпечення: матеріали наук.-практ. круглого столу* (Київ, 26 верес. 2023) / [Редкол.: Вербенський М. Г., Опришко І. В., Кулик О. Г. та ін.]. Київ : ДНДІ МВС України, 2023. С. 266-268.

11. Hutchison M. L., Johnson K. Capacity to trust? Institutional capacity, conflict, and political trust in Africa, 2000–2005. *Journal of Peace Research*, 2011. №48(6), P. 737-752.
12. Healey P., Cars G., Madanipour A., De Magalhaes C. . Transforming governance, institutional analysis and institutional capacity. *Urban governance, institutional capacity and social milieux*. 2017. P. 6-28.
13. Рось О. Г. Поняття та сутність нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. №18. С. 97-100.
14. Купіна Л.Ф. Інституційна спроможність влади у визнанні базових цінностей ЄС: виклики сьогодення. *Правова парадигма відновлення України: проблеми та перспективи*: [Матеріали XIV Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, Національний авіаційний університет, 23 лютого 2024 р.]. С. 82-85.
15. Гребенюк Д. О. Співпраця Європейського Парламенту з Верховною Радою України: нормативно-правова база, цілі та євроінтеграція. *Шістдесят четверті економіко-правові дискусії: матеріали міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Львів, 27-28 квітня 2022 р.)*. Львів, 2022. С. 24-28.
16. Астрід П. О. Як держави Євросоюзу ставляться до розширення ЄС? DW. 15 грудня 2023 р. <https://www.dw.com/uk/ak-derzavi-evrosouzu-stavlatsa-do-rozsirennja-es/a-67723628>
17. Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity Building. European Commission. 2014. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14144&langId=en>
18. Верховна Рада України ратифікувала Римський статут Міжнародного кримінального суду та поправки до нього. Прес-служба Апарату Верховної Ради України. 21 серпня 2024. <https://www.rada.gov.ua/news/razom/252711.html>
19. Головка А. Інституційна спроможність як умова стійкості та розвитку України. *VIII Міжнародна науково-практична конференція: «Україна – Європейський Союз: формат розвитку відносин у контексті російськоукраїнської війни, гарантій безпеки та реінтеграції тимчасово окупованих територій»*. Ужгород, 2023. С. 87-89.

REVISION OF THE CONCEPT "INSTITUTIONAL CAPACITY": THE EUROPEAN INTEGRATION ASPECT

Taras Zakharov

*Ukrainian State University named after Mykhailo Drahomanov,
Department of Political Sciences
Pyrogova Str., 9, 02000, Kyiv, Ukraine*

The article examines the evolution and main theoretical approaches to the essence of the concept of "institutional capacity", analyzes its interrelationship and difference with institutional efficiency, stability, highlights the main features of this concept, finds out the expediency of their application in the conditions of European integration processes.

It is indicated that the formal definition of institutional capacity as the proper implementation of its functions, legitimate governance based on certain procedures is expanding with the complication of political relations and now involves multi-levels and different vectors of orientation, not only in the state sphere, but also in the public and private. This prompts the search for not only legal, but also political, economic, and ideological mechanisms for ensuring institutional capacity.

The peculiarities of the capacity of political institutions in the conditions of transformation and hybridity of the political regime are highlighted, which determine its understanding as the ability of formal democratic rules to compete with authoritarian practices. It is noted that with the growth of crisis phenomena, institutional capacity depends on the flexibility and adaptability of political

institutions, which makes it possible to preserve system characteristics despite external challenges and prevent acute conflicts.

It is proven that Ukraine's European integration aspirations stimulate the implementation of European values, in particular, the understanding of institutional capacity as the presence of conditions for the realizing the principles of openness of the political system and equality of all participants in social processes. However, integration into the EU is both an opportunity and a challenge for the institutional capacity of the political system of Ukraine, therefore the concept of "institutional capacity" must be adapted to modern conditions.

The need for a broader vision of institutional capacity for domestic political science and practice as the ability to ensure the effective functioning of the political system as a whole organism at different levels and branches, to ensure the balance of the interests of various social groups, and to combine the sustainability of development and dynamics is substantiated.

Key words: institutional capacity, institutional efficiency, political system stability, integration processes, European Union, transformative political systems.