

DOI 10.52363/2414-5866-2023-2-10

УДК 35.078.7

*Баштанник О.В., докторант НТУ “ДП”, м. Дніпро,
ORCID ID: 0000-0003-4067-3261*

*Bashtannyk O., Doctoral Candidate of the Department of public administration and
local self-government, Dnipro University of Technology, Dnipro*

СПРОМОЖНІСТЬ ДЕРЖАВИ ЯК СУБ’ЄКТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ПОЛІТИЧНІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

CAPACITY OF THE STATE AS AN SUBJECT OF PUBLIC GOVERNMENT IN THE POLITICAL SYSTEM OF MODERN UKRAINE

У статті обґрунтовується актуальність дослідження поняття спроможність держави на основі виокремлення основних параметрів спроможності держави як інституту політичної системи на прикладі дослідження процесу реалізації державної влади у сучасній Україні. Доведено, що спроможність як атрибут інституціолизованого суб’єкта публічної політики притаманна інституціям різного типу, але особливе значення для політичної системи серед них мають такі, що формують механізм реалізації державної влади в складних адміністративних системах. Обґрунтовано, що акцент дослідників за тематикою феномену failed state змістився на вивчення аспектів індивідуальної та колективної безпеки. Наголошено, що у політичному процесі сучасної України наявні емпіричні підтвердження того факту, що навіть в стані фактичної війни державне управління може бути реалізовано з максимально можливою ефективністю.

Запропоновано у контексті дослідження держави як інституту політичної системи виокремлювати її інституційну спроможність та інституціональну спроможність саме з позицій політико-правового імперативу. Доведено, що під інституціональною спроможністю слід розуміти спроможність інституту як здатність регулювати певний тип суспільних відносин на основі норм визнаних державою міжнародно-правових актів, національного законодавства та суспільної легітимації (нормативний аспект сутності інституту). Інституційна спроможність може бу-

ти визначена для інституції як здатність виконувати свої функції на основі нормативно-правового, організаційного та ресурсного забезпечення (структурний аспект сутності інституції). Зазначено, що термін «інституціональна спроможність» як здатність інститутів проходить процес становлення, розвитку, ефективного функціонування, адаптування до змін, формувати режими інтерацій з іншими інститутами (фактично, «інститут – система»).

Ключові слова: держава, спроможність, спроможна держава, інституційно спроможна держава, інституціонально спроможна держава.

The article substantiates the relevance of the study of the concept of state capacity based on the identification of the main parameters of the state's capacity as an institution of the political system on the example of the study of the process of implementation of state power in modern Ukraine. It is proved that the capacity as an attribute of the institutionalized subject of public policy is inherent in various types of institutions, but those that form the mechanism of implementation of state power in complex administrative systems are of particular importance for the political system. It is justified that the emphasis of researchers on the topic of the failed state phenomenon has shifted to the study of aspects of individual and collective security. It is emphasized that in the political process of modern Ukraine there are empirical confirmations of the fact that even in a state of actual war, public administration can be implemented with the maximum possible efficiency.

In the context of the study of the state as an institution of the political system, it is proposed to distinguish its institutional capacity and institutional capacity precisely from the standpoint of political and legal imperative. It is proved that the institutional capacity should be understood as the ability of the institution to regulate a certain type of social relations based on the norms of international legal acts recognized by the state, national legislation and social legitimation (normative aspect of the essence of the institution). Institutional capacity can be defined for an institution as the ability to perform its functions on the basis of regulatory, organizational and resource provision (structural aspect of the institution's essence). It is noted that the term "institutional capacity" is the ability of institutions to go through the process of formation, development, effective functioning, adaptation to changes, to form modes of interaction with other institutions (actually, "institute - system").

Key words: capacity, capacity state, failed state, institutional state capacity, institutional state capacity.

Постановка проблеми. Спроможність як атрибут інституціолізованого суб'єкта публічної політики притаманна інституціям різного типу, але особливе значення для політичної системи серед них мають такі, що формують механізм реалізації державної влади в складних адміністративних системах. Саме тому дослідження складових спроможності сучасної держави обумовлює інтерес як у науково-теоретичній, так і у прикладній площині, особливо в умовах інституціональних викликів, що актуалізувалися у період повномасштабної збройної агресії проти України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В українських дослідженнях за проблематикою державного управління спроможність вивчається переважно як атрибут певного елемента політичної системи – інституції як суб'єкта реалізації державної влади. Значний сегмент наукових праць зосереджений навколо аналізу інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, результати якого представлені у роботах О. Рось, С. Липовської, О. Омельчука та ін.. Також, у якості важливої складової для завершення демократичної трансформації політичної системи розглядається інституційна спроможність інституцій громадянського суспільства, на чому наголошується у працях М. Стасишина, А. Костенко К. Петренко та ін.. Проте комплексне дослідження спроможності держави як центрального інституту політичної системи ґрунтовно реалізується лише М. Савчиним у рамках конституційно-правового аналізу, а також дослідницьким колективом Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І.Ф. Кураса НАН України. На нашу думку, дана проблема має бути формалізована як окремий напрям сучасної науки державного управління з позицій цивілізаційного тренду на набуття членства України в Європейському Союзі, у тому числі – у контексті відповідності критеріям на вступ до ЄС.

Постановка завдання. Метою статті є виокремлення основних параметрів спроможності держави як інституту політичної системи на прикладі дослідження процесу реалізації державної влади у сучасній Україні.

Виклад основного матеріалу. Спроможність як складова інституту держави є предметом дослідження політичної науки з 90-х років ХХ ст., коли актуалізувалася необхідність вивчення особливостей розвитку новоутворених незалежних держав на пострадянському просторі. Одними з перших дослідників даного феномену були Г. Гелман та С. Ратнер, які аналізували можливості т.з. «порятунку» неспроможних держав, оскільки у негативному контексті щодо визначення рівня спроможності держави застосовується поняття «неспроможна держава» – англ. “failed state”. В якості основних ознак неспроможної держави вказані дослідники виокремлювали поширення соціальних злиднів, особливості економічних умов та політичну нестабільність [1]. З моменту формалізації перших підходів до осмислення феномену failed state минув уже значний період часу і на сьогодні акцент дослідників за даною тематикою змістився на вивчення аспектів індивідуальної та колективної безпеки. Так, сучасний український вчений А. Багінський формулює наступне визначення неспроможної держави – “це держава, що не може ефективно виконувати функції безпеки, забезпечення добробуту населення та не має ефективного контролю за територією” [2, с. 29]. Базуючись на даному визначенні, що стисло передає основну сутність більшості дослідницьких підходів до явища неспроможної держави, можливо відзначити, що країна-агресор спрямовує свої зусилля на продукування штучним чином умов, за наявності яких внутрішня стабільність України реально опини-

лася б під загрозою. Втім, у політичному процесі сучасної України наявні емпіричні підтвердження того факту, що навіть в стані фактичної війни державне управління може бути реалізовано з максимально можливою ефективністю.

Ґрунтовне дослідження актуалізованої нами проблематики реалізується авторським колективом Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Презентація перших результатів фундаментального дослідження інституціональної спроможності відбулася в рамках круглого столу „Інституційна спроможність держави: параметри оцінювання”, що був проведений 22 червня 2023 р. Аналіз проблематики, яка була предметом обговорення експертів, дозволяє говорити про важливість максимально комплексного дослідження складових, які визначають можливість ствердження інституційно спроможної держави в цілому і включають особливості функціонування представницьких органів місцевого самоврядування, громад, органів судової влади, державного управління як такого, а також взаємодії держави та громадянського суспільства. У першу чергу, актуальність представляє аналіз інституційної спроможності президента, парламенту і уряду – як ключових інституцій для визначення основних напрямів реалізації державної політики.

Варто вказати, що проблему функціональної спроможності парламенту запропонував для розгляду учасників згаданого круглого столу В. Перевезій, який в більш ранній своїй науковій праці відзначав, що “основною функцією представницьких органів влади (парламенту та органів місцевого самоврядування) є досягнення балансу інтересів максимально можливої кількості соціальних груп” [4, с. 58]. Інституційну спроможність парламенту можуть підірвати внутрішні політичні кризи або такі масштабні екзогенні виклики, як військова агресія, що була розгорнута проти України.

Однак, навіть за подібних умов використовуються всі можливі механізми для підтримання інституційної спроможності Верховної Ради України. Так, у квітні 2023 року за підтримки Дослідницької служби Верховної Ради України спільно з Європейським Парламентом було організовано вебінар “Наближення національного законодавства до права ЄС: ключові уроки з нещодавнього досвіду приєднання”. Перший заступник Голови Верховної Ради України О. Корнієнко з цього приводу відзначив, що Дослідницька служба Верховної Ради України здійснює таким чином підвищення інституційної спроможності Парламенту [7]. Зокрема, М. Кармазіна під час обговорення основну увагу зосередила на розгляді інституційної спроможності інституту президента, оскільки раніше, аналізуючи методологічні аспекти дослідження інституту президента, зазначала, що на сьогодні “серед проблемних питань аналізу інституту президентства, які в подальшому вимагатимуть інтелектуального напруження дослідників, знаходяться питання, пов’язані ... із відсутністю загальноприйнятних

алгоритмів (стратегій) дослідження і “вимірювання” ефективності інституту” [5, с. 36].

Отже, якщо вести мову про інституційну спроможність Президента України, то можливо відзначити, що в умовах воєнного стану його правовий статус і суспільне сприйняття значною мірою змінилися. Поряд із відповідною законодавству трансформацією функціональної ролі Президента України, поширеною є теза про ще більше посилення статусу президента в системі державного управління, стосовно якої М. Савчин зауважує, що “говорити про посилення президенціалізму недоречно – це чистої води латиноамериканський та москвинський наратив про не обмеженого жодними правовими рамками правителя. Це не відповідає конституційній традиції України” [8].

Н. Кононенко, яка актуалізувала в рамках круглого столу розгляд проблем вимірювання інституційної спроможності уряду, в своїх новітніх дослідженнях приходить до висновку, що “аналіз трансформації стану українського суспільства, *civil society* та влади після року повномасштабної російсько-української війни з метою визначення перспектив повоєнного унормування дефектів української демократії, один з яких - делегітимація влади, дозволяє стверджувати, що політика повоєнного збереження довіри суспільства до держави має враховувати конкретні чинники” [6, с. 80-81]. У такому контексті одним із таких чинників, на нашу думку, може бути послідовна реалізація урядом необхідного комплексу заходів щодо продовження політики європейської інтеграції України. Як відзначає директор центру “Нова Європа” А. Гетьманчук, “переговори про вступ – це постійні зусилля, а не одноразове виконання низки рекомендацій. Тож важливо протягом переговорного процесу постійно доводити, що прийняті норми працюють і впроваджуються” [3].

Ґрунтовне дослідження параметрів інституційної спроможності держави здійснює М. Савчин, виокремлюючи комплекс факторів, що можуть визначати її функціональний потенціал. Варто відзначити, що даний вчений аналізував феномен спроможної держави протягом тривалого періоду часу, але в різних контекстах робив акцент на захисті прав людини як основи функціонування такої держави. У ряді наукових праць автор звертається до аналізу інституційної спроможності держави в рамках актуального контексту її форматування, наприклад, проблем економічного розвитку України до повномасштабного вторгнення. Базуючись на такому емпіричному підґрунті, М. Савчин зауважує, що “інституційно спроможна держава сприяє формуванню і відтворюванню діяльності ефективних інституцій та правил, які зможуть здійснювати справедливу алокацію ресурсів і на цій основі забезпечувати фінансування та планування видатків на певні легітимні цілі з метою забезпечення економічного добробуту суспільства” [10].

Незважаючи на помітний вплив економічних аспектів можливо стверджувати, що найбільш потужним викликом для інституційної спроможності держави на вітчизняних теренах стала збройна агресія РФ проти України. У даному контексті щодо механізмів підтримання інституційної спроможності держави актуалізується необхідність захисту прав людини, що М. Савчин знову підкреслює у новітніх своїх розробках. «Конституціоналізм має виробляти певні запобіжники проти варваризації воєн. Основою цього є інституційно спроможна держава, яка спирається на сталі інституції, правила і процедури задля захисту цивільного населення та заподіяння ефективної відсічі агресору. На національному рівні компонентами цього є інструменти militant democracy та парламентського і судового контролю, а також ефективний розподіл повноважень між органами влади у сфері національної оборони. Держава розглядається інституційним простором безпеки гідної людини, особливо це відчувається в умовах зовнішньої агресії» [9].

Базуючись на концептуалізації феномену інституційної спроможності держави у наукових роботах М. Савчина, вважаємо обґрунтованим в контексті дослідження держави як інституту політичної системи виокремлювати її інституційну спроможність та інституціональну спроможність саме з позицій політико-правового імперативу. Раніше ми вже диференціювали змістовну сутність вказаних понять спроможності (у статті «Концептуальні засади визначення феномену спроможності в сучасній методології державного управління» (2023)).

Зокрема, нами було запропоновано під інституціональною спроможністю розуміти спроможність інституту як здатність регулювати певний тип суспільних відносин на основі норм визнаних державою міжнародно-правових актів, національного законодавства та суспільної легітимації (нормативний аспект сутності інституту). Інституційна спроможність може бути визначена для інституції як здатність виконувати свої функції на основі нормативно-правового, організаційного та ресурсного забезпечення (структурний аспект сутності інституції).

Саме тому вважаємо за доцільне визначати інституційну спроможність держави як здатність ефективно реалізувати державну владу через функціонування системи публічних інституцій (переважно у форматі взаємодії держави з інституціями громадянського суспільства) на основі принципів легітимності, респонсивності, пропорційності та адаптивності (перелік не є вичерпним). Натомість, інституціональну спроможність держави – як здатність забезпечувати безпеку на загальнонаціональному рівні, гарантувати захист прав окремої людини і громадянина, безпеку суспільства і держави на основі принципів транспарентності, відкритості, партисипативності (перелік не є вичерпним). Так само варто вказати на широкий термін «інституціональна спроможність» як здатність інститутів проходити процес становлення, розвитку,

ефективного функціонування, адаптування до змін, формувати режими інтерацій з іншими інститутами (фактично, «інститут – система»).

Висновки. Дискусія щодо потенціалу спроможності держави використовується на сьогодні як елемент маніпулятивної політичної риторики країни-агресора щодо України з метою дискредитації її суверенності та суб’єктності у реалізації внутрішньої та міжнародної політики. Разом з тим, аналіз особливостей функціонування ключових інституцій політичної системи України підтверджує тезу про те, що навіть в умовах правового режиму воєнного стану для демократичної держави можливо реалізувати заходи із підтримання та підвищення рівня її спроможності у контексті викликів і загроз національній державності. Аналіз феномен спроможності держави як суб’єкта публічного управління свідчить про реальну здатність держави до протидії зовнішньому впливові, здатності до проведення системних реформ, реалізації ключових завдань національного державотворення.

Список використаних джерел:

1. Helman G.B., Ratner S.R. Saving Failed States. URL: <https://foreignpolicy.com/2010/06/15/saving-failed-states/>.
2. Багінський А. Крихкі держави в умовах кризових ситуацій. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право.* 2022. Вип. 3(55). С. 29-35.
3. Інституційна спроможність уряду до проведення європейської інтеграції. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/3776072-institucijna-spromoznist-uradu-do-provedenna-evropejskoi-integracii.html>
4. Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації: аналіт. доповідь / заг. ред. Г. І. Зеленько. Київ, 2014. 164 с.
5. Кармазіна М. Методологічні проблеми дослідження інституту президентства: досвід західних науковців зламу століть. *Гуманітарні студії: історія та педагогіка.* 2022. № 3. С. 24-40.
6. Кононенко Н. Легітимність влади: чинники детермінації у повоєнній Україні. *Political Studies.* 2023. № 1(5). С. 68-86.
7. Корнієнко О.: Дослідницька служба ВРУ здійснює підвищення інституційної спроможності Парламенту. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Торповуна/235709.html>.
8. Савчин М. Інституційна спроможність під час і після війни. URL: <https://zbruc.eu/node/116584>.
9. Савчин М. Конституціоналізм і війна. *Український часопис конституційного права.* № 2. 2022. URL: <https://www.constjournal.com/pub/2-2022/konstytutsionalizm-viina/>.
10. Савчин М. Юридичні інструменти забезпечення національних інтересів та міжнародне співробітництво у сфері економіки. *Український часопис кон-*

ституційного права. № 4. 2021. URL: <https://www.constjournal.com/pub/4-2021/yurydychni-instrumenty-zabezpechennia-natsionalnykh-interesiv-mizhnarodne/>.

11. Баштанник О.В. Концептуальні засади визначення феномену спроможності в сучасній методології державного управління. Публічне управління та місцеве самоврядування. 2023. № 2. С. 10-18. URL: <https://journals.politehnica.dp.ua/index.php/public/article/view/309>.

References:

1. Helman G.B., Ratner S.R. Saving Failed States. URL: <https://foreignpolicy.com/2010/06/15/saving-failed-states/>

2. Bahinskyi A. Krykhki derzhavy v umovakh kryzovykh sytuatsii. *Visnyk NTUU «KPI». Politohiia. Sotsiologiia. Pravo*. 2022. Vyp. 3(55). S. 29-35.

3. Instytutsiina spromozhnist uriadu do provedennia yevropeiskoi intehtatsii. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-preshall/3776072-institucijna-spromozhnist-uradu-do-provedenna-evropejskoi-integracii.html>.

4. *Instytutsiini zminy politychnoi systemy suchasnoi Ukrainy: otsinka stanu ta napriamy optymizatsii: analit. dopovid / zah. red. H. I. Zelenko*. Kyiv, 2014. 164 c.

5. Karmazina M. Metodolohichni problemy doslidzhennia instytutu prezidentstva: dosvid zakhidnykh naukovtsiv zlamu stolit. *Humanitarni studii: istoriia ta pedahohika*. 2022. № 3. S. 24-40.

6. Kononenko N. Lehitymnist vlady: chynnyky determinatsii u povoiennii Ukraini. *Political Studies*. 2023. № 1(5). S. 68-86.

7. Korniienko O.: Doslidnytska sluzhba VRU zdiisniuie pidvyshchennia instytutsiinoi spromozhnosti Parlamentu. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Topnovyna/235709.html>

8. Savchyn M. Instytutsiina spromozhnist pid chas i pislia viiny. URL: <https://zbruc.eu/node/116584>.

9. Savchyn M. Konstytutsionalizm i viina. *Ukrainskyi chasopys konstytutsiinoho prava*. № 2. 2022. URL: <https://www.constjournal.com/pub/2-2022/konstytutsionalizm-viina/>.

10. Savchyn M. Yurydychni instrumenty zabezpechennia natsionalnykh interesiv ta mizhnarodne spivrobitnytstvo u sferi ekonomiky. *Ukrainskyi chasopys konstytutsiinoho prava*. № 4. 2021. URL: <https://www.constjournal.com/pub/4-2021/yurydychni-instrumenty-zabezpechennia-natsionalnykh-interesiv-mizhnarodne/>.

11. Bashtannyk O.V. Kontseptualni zasady vyznachennia fenomenu spromozhnosti v suchasniy metodolohii derzhavnoho upravlinnia. Publichne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia. 2023. № 2. S. 10-18. <https://journals.politehnica.dp.ua/index.php/public/article/view/309>.