



ІНСТИТУЦІЙНА (НЕ)СПРОМОЖНІСТЬ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ: *як розірвати замкнене коло*

Монографія



НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
Інститут політичних і етнонаціональних досліджень
ім. І. Ф. Кураса

**Інституційна
(не)спроможність
держави в Україні:
як розірвати
замкнене коло**

Монографія



**Київ
2025**

УДК 32:35.07:352:005.21(477)

I 72

Рекомендовано до друку вченою радою Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України (протокол №7 від 19 грудня 2024 р.)

Рецензенти

Майборода О. М. – доктор історичних наук, професор, член-кореспондент НАН України

Малкіна Г. М. – доктор політичних наук, професор

Остапець Ю. О. – доктор політичних наук, професор

Колектив авторів

Зеленько Г. – доктор політичних наук, професор, член-кореспондент НАН України

Рафальський О. – доктор історичних наук, професор, академік НАН України

Балабан Р. – кандидат політичних наук

Брехаря С. – кандидат політичних наук

Козьма В. – доктор політичних наук, професор

Кононенко Н. – кандидат політичних наук

Литвин В. – доктор політичних наук, професор

Ляшенко Т. – доктор політичних наук

Овчар І. – кандидат політичних наук

Перевезій В. – кандидат історичних наук, доцент

Ситник С. – кандидат політичних наук, доцент

Інституційна (не)спроможність держави в Україні: як розірвати замкнене коло : монографія / кол. авт.: Галина Зеленько (кер., наук. ред.) та ін. Київ : ІПіЕнд ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2025. 480 с.

ISBN 978-617-14-0363-5

Монографія присвячена дослідженню інституційної спроможності органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні. У роботі на основі використання численних індексів та індикаторів, аналізу законодавства, даних соціологічних опитувань і статистичних даних проаналізовано якість виконання органами державної влади їх функцій, що формує собою інституційну спроможність держави. У роботі проаналізовано динаміку зміни інституційної спроможності органів державної влади в Україні, їх детермінованість соціально-економічними і суспільно-політичними процесами, зокрема російського військового агресією. У монографії проаналізовано результати реформи органів центральної влади та реформи децентралізації, з'ясовано їх вплив на посилення інституційної спроможності і резильєнтності держави.

Розрахована на політиків, науковців у галузі державного управління, політології, права та соціології, державних службовців та представників місцевого самоврядування, зацікавлених у підвищенні ефективності управління; експертів та аналітиків, які займаються реформами державної служби, студентів та аспірантів, усіх, хто цікавиться проблематикою розвитку органів влади в Україні.

УДК 32:35.07:352:005.21(477)

ISBN 978-617-14-0363-5

DOI:10.53317/978-617-14-0363-5

© Колектив авторів, 2025

© Інститут політичних і етнонаціональних

досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2025

NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES OF UKRAINE
Kuras Institute of Political and Ethnic Studies

**Institutional (In)Capacity
of the State in Ukraine:
How to Break
the Vicious Circle**

Monograph



**Kyiv
2025**

UDC 32:35.07:352:005.21(477)

I 72

Recommended for publication by the Academic Council of the Kuras Institute of Political and Ethnic Studies, NAS of Ukraine (protocol 7, December, 19, 2024)

Reviewers:

Mayboroda O. M. – Doctor of Historical Sciences, Professor, Corresponding Member of the NAS of Ukraine

Malkina H. M. – Doctor of Political Sciences, Professor

Ostapets Yu. O. – Doctor of Political Sciences, Professor

Team of authors:

Zelenko G. – Doctor of Political Sciences, Professor, Corresponding Member of the NAS of Ukraine

Rafalskiy O. – Doctor of Historical Sciences, Professor, Academician of the NAS of Ukraine

Balaban R. – Candidate of Political Sciences

Brekharya S. – Candidate of Political Sciences

Kononenko N. – Candidate of Political Sciences

Kozma V. – Doctor of Political Sciences, Professor

Lyashenko T. – Doctor of Political Sciences

Lytvyn V. – Doctor of Political Sciences, Professor

Ovchar I. – Candidate of Political Sciences

Pereveziv V. – Candidate of Historical Sciences, Associate Professor

Sytnyk S. – Candidate of Political Sciences, Associate Professor

I 72 Institutional (In)Capacity of the State in Ukraine: How to Break the Vicious Circle: Monograph / authors' coll.: Galyna Zelenko (supervisor, scientific editor) and other. Kyiv : KIP&EtS of the NAS of Ukraine. 2025. 480 p.

ISBN 978-617-14-0363-5

The monograph is dedicated to a comprehensive study of the institutional capacity of the state and local government bodies in Ukraine. The study, based on the use of numerous indices and indicators, analysis of legislation, sociological survey data, and statistical information, analyzes the quality of the performance of state bodies' functions, which constitutes the institutional capacity of the state. The dynamics of changes in the institutional capacity of government bodies in Ukraine are analyzed, as well as their determination by socio-economic and socio-political processes, particularly Russian military aggression. The monograph examines the outcomes of central government reform and decentralization reform, determining their impact on enhancing the institutional capacity and resilience of the state.

The monograph is intended for politicians, scholars in the fields of public administration, political science, law, and sociology; civil servants and representatives of local self-government interested in improving governance efficiency; experts and analysts engaged in civil service reforms, students and postgraduate students, and anyone interested in the development of public institutions in Ukraine.

UDC 32:35.07:352:005.21(477)

ISBN 978-617-14-0363-5

© Team of authors, 2025

DOI:10.53317/978-617-14-0363-5

© Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine, 2025

ЗМІСТ

Передмова (<i>Олег Рафальський</i>).....	7
Розділ I. Методики вимірювання інституційної спроможності органів державної влади (<i>Ірина Овчар</i>).....	12
Розділ II. Інститут президентства в системі органів державної влади: формальні сфери компетенцій та реальний вплив у політиці (<i>Віталій Литвин</i>).....	39
Розділ III. Інституційні зміни конституційного статусу українського парламенту: політологічний вимір (<i>Віталій Перевезій</i>).....	66
Розділ IV. Обласні та районні ради: ступінь впливовості у здійсненні державної політики та спроможності забезпечення спільних інтересів територіальних громад (<i>Світлана Ситник</i>).....	99
Розділ V. Вплив реформи децентралізації на інституційну спроможність територіальних громад (<i>Ростислав Балабан</i>).....	166
Розділ VI. Формування інституційної спроможності урядів в Україні (<i>Наталія Кононенко</i>).....	205
Розділ VII. Виконавча вертикаль в контексті інституційних змін політичної системи і її ефективності (<i>Тетяна Ляшенко</i>).....	233
Розділ VIII. Органи судової влади та їх роль у забезпеченні інституційної спроможності держави (<i>Світлана Брехаря</i>).....	322
Розділ IX. Політичні аспекти інституційного регулювання конкурентних відносин в Україні (<i>Василь Козьма</i>).....	351
Розділ X. "Пастки спроможності" Української держави або як сформувати ефективну систему стримувань і противаг (<i>Галина Зеленько</i>).....	386
Післямова (<i>Галина Зеленько</i>).....	410
Бібліографічні посилання	414
Відомості про авторів	475

CONTENTS

Introduction (<i>Oleg Rafalskiy</i>)	7
Section I. Methodologies for Measuring the Institutional Capacity of State Authorities (<i>Iryna Ovchar</i>)	12
Section II. The Institute of Presidency in the System of State Authorities: Formal Areas of Competence and Real Influence in Politics (<i>Vitaliy Lytvyn</i>)	39
Section III. Institutional Changes in the Constitutional Status of the Ukrainian Parliament: A Political Science Perspective (<i>Vitaliy Pereveziy</i>)	66
Section IV. Regional and District Councils: Degree of Influence in Implementing State Policy and Capacity to Ensure Common Interests of Territorial Communities (<i>Svitlana Sytnyk</i>)	99
Section V. The Impact of Decentralization Reform on the Institutional Capacity of Territorial Communities (<i>Rostyslav Balaban</i>)	166
Section VI. Formation of Institutional Capacity of Governments in Ukraine (<i>Nataliya Kononenko</i>)	205
Section VII. The Executive Vertical in the Context of Institutional Changes in the Political System and Its Effectiveness (<i>Tetyana Lyashenko</i>)	233
Section VIII. Judicial Authorities and Their Role in Ensuring the Institutional Capacity of the State (<i>Svitlana Brekharya</i>)	322
Section IX. Political Aspects of Institutional Regulation of Competitive Relations in Ukraine (<i>Vasyl Kozma</i>)	351
Section X. "Capacity Traps" of the Ukrainian State or How to Form an Effective System of Checks and Balances (<i>Galyna Zelenko</i>).....	386
Postscript (<i>Galyna Zelenko</i>)	410
Bibliographic References	414
Information about the authors	475

ПЕРЕДМОВА

Зараз Україна перебуває у безпрецедентно складній ситуації. Повномасштабна російська агресія, яка розпочалася у 2022 р. стала найбільшим викликом для держави, армії, усього суспільства. В умовах війни надзвичайно важливою є здатність держави мобілізувати не лише воєнні резерви, а й усі суспільні інститути для ефективної відсічі ворогу, налагодження ефективної системи управління, забезпечення безпеки тощо. Цілком логічно, що у такій складній ситуації виникає питання: наскільки інституційно спроможною є Україна в умовах війни, яким є «запас міцності» і у чому інституційні проблеми держави? Відповідь на це питання дасть розуміння переваг і недоліків у системі організації державних інститутів, а також, які конкретно кроки слід зробити для ліквідації «пасток спроможності», що конче необхідно з огляду на те, що Росії вдалося втягнути Україну у війну на виснаження. А це вимагає не лише ефективної армії, а й ефективної системи організації державної влади задля того, щоб вести війну, а також і для повоєнного відновлення.

Поняття «інституційна спроможність» є ключовим у політичній науці і загалом означає ефективність державного управління, стабільність політичної системи та її здатність адекватно реагувати на внутрішні та зовнішні виклики. Інституційна спроможність держави є результатом суспільно-історичних процесів і зумовлена заданими інституційними параметрами: конституційною моделлю організації влади, всією системою процесуальних норм, що забезпечує виконання норм конституції, а також спроможністю управлінської ланки реалізовувати державні політики. Одним словом, інституційна спроможність – це здатність органів державної влади виконувати притаманні їм функції. У нашому випадку мова йде про функції кожного органу, які закріплено законами, та те, як вони здійснюються на практиці. Тому інший бік інституційної спроможності – у якості та спроможності органів державної влади і місцевого самоврядування взаємодіяти між собою, внаслідок чого вибудовується відповідна система стримувань і противаг, а також здатності політичного класу виконувати свої

функції. Тим самим формується своєрідна інституційна матриця – система формальних і неформальних інститутів та інституцій, які є канвою інституційної спроможності держави.

Напевно, найскладніше у вивченні інституційної спроможності держави – це дати їй об'єктивну оцінку. Адже у такого явища завжди є позитивні й негативні сторони, а успіхи чи провали процесу трансформації мають відносний характер. Часто їх можна оцінити лише у порівнянні з іншими, подібними за траєкторією розвитку країнами. До того ж людська природа така, що люди схильні нарікати, що щось могло бути кращим, забуваючи, що це щось могло б бути і гіршим. Так і у нашій ситуації. Проте політичні інститути не функціонують самі по собі, а їх діяльність обумовлюється рівнем розвитку соціуму, його цінностями, свідомістю, політичними запитами, потребами, здатністю до взаємодії і багатьма-багатьма іншими факторами, які є предметом вивчення не лише політологів. Розуміючи це, автори дослідження намагаються дати максимально об'єктивні оцінки діяльності органів саме державної влади, а також посадових осіб, які здійснюють функції державного управління, спираючись виключно на заміри індексів та індикаторів, дані соціологічних досліджень, аналіз нормативно-правових документів та політичних рішень.

Мета, яка ставилася при проведенні цього дослідження, – проаналізувати інституційну спроможність Української держави задля виявлення «пасток спроможності» і, відповідно, способів їх усунення.

Варто нагадати, що поняття «інституційна спроможність» тісно пов'язане з такими категоріями, як «державне управління» та «політична стабільність». Іноді їх вважають синонімами. Тому в роботі автори насамперед спиралися на дослідження фундаторів неінституціоналізму Д. Норта, який аналізує, як інституції впливають на економічний розвиток і продуктивність держави; Б. Петерса, який пояснює значення неінституціоналізму у політичних процесах, П. Еванса, який досліджує взаємодію державних інститутів з приватним сектором та суспільством задля досягнення економічних успіхів; Ф. Фукуями щодо взаємозалежності інституційної спроможності держави та якості сучасних інститутів публічної влади; М. Гріндл, яка, навпаки, досліджує, як інституційна спроможність впливає на ефективність державного управління та

реформи у країнах, що розвиваються; Д. Асемоглу та Дж. Робінсона і їх роботи про роль політичних інституцій у формуванні державної спроможності економічного розвитку і феномену «пастки спроможності»; М. Бевіра про взаємозалежність політичного режиму та якості системи управління; Б. Еббінгауз і його дослідження впливу «колії залежності» на інституційні зміни та чому реформи інституцій часто не дають бажаних результатів.

Тема інституційної спроможності державних і політичних інститутів в Україні є продовженням попередніх досліджень Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Значний обсяг проблем формального і неформального характеру, які обумовлюють наявні політичні процеси, викладено, зокрема, у монографіях «Політична безпека України: проблеми політичного і державного правління. Прогнозна оцінка, механізми забезпечення» [2023], «Адаптивні зміни політичного поля України в умовах війни» [2023], «Політична система України: конституційна модель та політичні практики» [2023], «Кризи політичного розвитку в Україні: причини, зміст і способи нівелювання» [2022], «Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми» [2022], «Інституційні зміни політичної системи України» [2014] та ін.

Для аналізу інституційної спроможності Української держави авторами було вибрано маркери міжнародних індикаторів, індексів та рейтингів, завдяки яким можна було прослідкувати динаміку суспільно-політичних процесів в Україні і на підставі них сформулювати позитивні результати та проблеми щодо інституційної спроможності Української держави. Серед основних можна назвати такі: індекс електронного урядування (*E-Participation Index, ООН*); індекс верховенства права (*WJP Open Government Index rankings*); індекс урядової ефективності (*Government Effectiveness, WGI*); глобальний індекс конкурентоспроможності (*GSCI*); індекс демократії від «*The Economist*»; індекс демократії від *Freedom House*; індекс сприйняття корупції (*Corruption perceptions index, CPI*); відкрите дослідження бюджету (*Open budget survey, OBS*); індекс процвітання (*Legatum Prosperity Index*); рейтинг світового законодавства про доступ до інформації (*Global Right to Information Rating*); барометр відкритих даних (*Open Data Barometer*); індекс готовності до мережевого розвитку (*Networked Readiness Index*);

глобальний індекс інновацій (*Global Innovation Index*); глобальний індекс стійкості (*FM Global Resilience Index*); індекс крихкості (*Fragile State Index*). У всіх цих індексах Україна фігурує як об'єкт моніторингу, що вже великий плюс. Адже часто країни, які розвиваються, не мають елементарних систематизованих індикаторів, за якими б велися моніторинги і через це не потрапляють в авторитетні бази даних, що негативно впливає на ведення бізнесу, міжнародної політики і т. д. Іншими словами, з країною, яка грає по незрозумілих правилах, не хочуть мати справу цивілізовані країни та міжнародні гравці. Тому індекси та рейтинги, отримані на основі цих даних, можна розглядати як один з інструментів, що дозволяє наблизитися до комплексного розуміння результатів діяльності формальних інституцій публічної влади, а також політичних практик, які ці інституції впроваджують.

Щоб визначити вплив «пасток спроможності» на державні інститути, було використано дані соціологічних опитувань, зокрема результати опитувань Інституту соціології НАН України, Центру Разумкова, Київського міжнародного інституту соціології, Фонду «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва та ін., де відображена динаміка довіри громадян України до державних інститутів, їх соціальне самопочуття, настрої, що опосередковано відображають якість державної політики.

Задля оцінки функцій органів державної влади і, зокрема, виокремленні «пасток спроможності», було проаналізоване вітчизняне законодавство, яким регулюється діяльність органів державної влади – починаючи від Конституції України, закінчуючи нормативно-правовими актами, якими регулюється діяльність різних органів державної влади і органів місцевого самоврядування, звітами цих органів влади і т. ін. Також задля аналізу впливу неелекторальних інструментів легітимації влади і тим самим підтримки інституційної спроможності держави під час дії правового режиму воєнного стану було проведено додаткове дослідження «Інструменти легітимації влади під час дії воєнного стану» відділом політичних інститутів та процесів Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України на основі експертного онлайн-опитування (метод *desk research*).

Чи не найважливішим результатом цього дослідження є детальний аналіз «пасток спроможності», які вкрай негативно вплинули на результати посткомуністичного транзиту України, і стосуються усієї системи стримувань і противаг, яка у нас виявилася з різних причин недосформованою. Це спричиняє ланцюгову реакцію неефективності, падіння якості управлінської еліти, непрацюючий інститут політичної відповідальності тощо.

Аналіз інституційної спроможності показав, що Україна стикається з низкою системних проблем, які потребують негайного вирішення. Серед них – проблеми у сфері державного управління, кадрової політики, прозорості і підзвітності органів влади. Виявлені "пастки спроможності" вказують на слабкі сторони, які необхідно подолати для побудови більш стабільної та ефективної системи влади.

Рекомендації авторів монографії зосереджені на необхідності реформ у таких напрямках, як удосконалення законодавчої бази, формування ефективної системи стримувань і противаг, посилення прозорості у діяльності державних інститутів, створення більш ефективних механізмів взаємодії між центральними та місцевими органами влади.

Ця монографія є корисним джерелом для розуміння системних проблем і способів їх усунення для політиків, які прагнуть розуміти проблеми інституційної спроможності та шукати шляхи їхнього вирішення. Крім того, вона буде корисною для громадян, які цікавляться питаннями державного управління та політичного розвитку України. Сподіваємось, що ця праця допоможе у формуванні нових підходів до забезпечення стабільності та підвищення ефективності державного управління, а також сприятиме розбудові суспільного договору, який дозволить уникнути повторення помилок минулого у майбутньому.

Олег Рафальський,
*директор Інституту політичних і етнонаціональних
досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України,
академік НАН України*

РОЗДІЛ І

МЕТОДИКИ ВИМІРЮВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Міжнародна практика встановлює певні стандарти оцінювання рейтингів держав та спроможності органів влади. Звісно, ці оцінки та критерії, за якими вони визначаються, не є сталою аксіомою і змінюються разом з тенденціями глобального світу, але при цьому забезпечують певний порядок співпраці та інтересів щодо країн відповідно до їх індексів, а також визначають загальні характеристики політичних режимів, економік країн, рівень суспільного розвитку і т. д.

За понад 30 років незалежності в Україні все ще формуються базові політичні традиції щодо врядування, забезпечення прав і свобод людини, представницької демократії, соціальних гарантій, економічної стабільності тощо. Здійснюється пошук оптимальних варіантів побудови системи управління в органах влади та їх взаємодії із суспільством, а повномасштабне російське вторгнення винесло на поверхню усі суспільно важливі аспекти, за яких питання інституційної спроможності органів влади виявилось надзвичайно вразливим і актуальним.

Одразу зазначимо, що, описуючи в цьому розділі апробовані на сьогодні в різних країнах і сферах методики вимірювання інституційної спроможності держав, усе ж будемо акцентувати увагу на тому, що їх адаптивність залежатиме від рівня запитів суспільства, готовності сприймати трансформації правової культури та усталеності звичок, можливості влади відчувати настрої громадян, а також професійності та командної роботи. З огляду на це у розділі проаналізуємо три групи індексів: *1) універсальні індекси, в яких увага акцентується на економіці; 2) індекси, за якими вимірювалися реформи та їх наслідки; 3) практичні кейси взаємодії органів влади, громадянського суспільства і бізнесу через ухвалення значимих законодавчих ініціатив.*

Універсальні індекси інституційної спроможності та економічної стійкості

Розпочинаючи із загального, насамперед уточню, що коли йдеться про індекси, це означає, що формуються певні індикатори, які встановлюють показник між бажаним і дійсним, між теоретичними вимогами і практикою. Відповідно, природно, що вони можуть сприйматися по-різному як на рівні країн, так і соціальних груп. Тому й постала потреба прояснити, чому і які індекси існують і яка їх значимість.

Розпочнемо з міжнародного індексу, який застосовують для визначення якості державного управління, політичної системи та режиму, забезпечення можливих свобод та прав. Отже, *Індекс демократії* (англ. *Democracy Index*) [*Democracy Index*, 2022]. У вимірюванні за цим Індексом попадають 167 країн. Його укладанням опікується «Economist Intelligence Unit» [Global insights and market intelligence] за рівнем розвитку в них демократії.

Для формування Індeksu демократії The Economist щороку оцінює країни за станом системи управління. Згідно з оцінюванням країн у 2022 р. лише 24 країни світу були визнані «повноцінними демократіями», що становить 8% населення світу. До цієї категорії входять усі Скандинавські країни, кілька західноєвропейських країн, а також Канада, Нова Зеландія, Австралія, Маврикій, Південна Корея, Тайвань, Японія та країни Латинської Америки – Уругвай, Коста-Рика та Чилі [Armstrong, 2023].

Показники оцінки якості демократії у світі у 2023 р. зафіксували зниження середнього глобального балу з 5,37 до 5,28, що є найгіршим показником рівня демократії з 2010 р. Це означає, що лише 46% населення живе у «відносній демократії». Понад те, у цьому дослідженні констатується, що нещодавня низка глобальних криз, включаючи повномасштабне вторгнення Росії в Україну, та конфлікти в Ефіопії, М'янмі, Сирії та Ємені, а також їхні наслідки, спровокують появу нового статус-кво, відзначеного надзвичайною мінливістю та невизначеністю, що може загрожувати успішним сценаріям розвитку демократії у світі [*Democracy Index*, 2023].

У дослідженні, презентованому у 2024 р., було проаналізовано якість демократії у 165-ти країнах. Цей час було названо «епоху

конфлікту». При тому, що кількість демократій у світі збільшилася на дві, і досягла 74-х країн, глобальне значення Індексу ще знизилося – з 5,28 пункти у 2022 р. до 5,23 – у 2023 р. Це найнижчий зафіксований показник Індексу, починаючи з замірів 2006 р. Значна частина погіршення показників відбулася в країнах з гібридним режимом та авторитарним.

В Індексі демократії 2023 р. Україна посіла 91-ше місце з показником 5,06 бала. В Індексі минулого року Україна відводилася 87-ма позиція з показником 5,42 бала. В Україні спостерігається суттєве погіршення факторів «електоральний процес», «політична культура». Дещо покращився показник «функціонування уряду», але все одно він дуже далеко хоча б від середніх показників за десятибальною шкалою. Тут Україна має лише 3,07 бали [*Democracy Index*, 2023].

Для оцінки ситуації і можливості зробити прогнози на майбутнє треба розуміти звідки беруться ці показники. Показники Індексу демократії визначаються на основі відповідей на 60 питань, кожне з яких має два або три варіанти відповіді. Більшість відповідей дають т. зв. «експерти з оцінювання демократії». Деякі відповіді отримуються шляхом опитування громадської думки у відповідних країнах. У випадку, коли відсутні результати опитування у певній країні, використовуються результати опитування у подібних країнах та оцінки експертів.

Питання розділені на п'ять категорій: «Чи вважаються вибори вільними?»; «Чи є національні вибори справедливими?»; «Безпека виборців?»; «Вплив іноземних держав на уряд?»; «Можливості державних службовців для здійснення політики?». Кожній відповіді відповідає певна кількість балів – 0 або 1, у питаннях з трьома варіантами можливий також варіант, що має вартість 0,5 бала. Встановлюється сума балів, отриманих на відповіді на всі запитання в кожній категорії, яка множиться на десять і ділиться на загальну кількість питань у категорії. У деяких випадках відповідь, за яку дається 0 балів, стільки ж зараховується і на подібне питання. Зазначені п'ять категорій показників потім усереднюються, щоб вирахувати Індекс демократії для певної країни. Нарешті, Індекс демократії з округленням до однієї десятої вирішує класифікацію

країни, а саме: якщо Індекс демократії для країни становить 8 – 10 балів, то це країна з повноцінною демократією; від 6 до 7,9 бала – демократія в країні вважається неповною; 4 – 5,9 бала – у країні панує перехідний режим; менше 4 балів – авторитарний режим у країні.

Зрозумілим є падіння Індексу рівня демократії в Україні за останні три роки, адже за рейтингом 2020 р. Україна попала у категорію «перехідні режими» з Індексом 5,81, що на 0,09% нижче допустимого показника, але вище, порівняно з 2014 р., де Індекс становив 5,42. Таким чином з 92-го місця Україна посіла 79-те місце [*Democracy Index*, 2020].

Світові тенденції на сьогодні теж не дають високих показників демократії. Із загальним середнім балом 5 із 10, Індекс показує світову стагнацію, якої експерти не очікували, оскільки передбачалося, що після пандемії більше країн знайдуть демократичну стабільність. За оцінками, 37% населення світу живе в умовах авторитарного правління. Характер політичного режиму залежить від управлінських функцій, владного компонента та економічної стабільності. Тому далі подивимося на *Індикатори державного управління Світового банку (The Worldwide Governance Indicators (WGI), або Світові показники врядування [The Worldwide Governance Indicators, 2024]*, адже вимірюється ними управління державними інвестиціями.

Застосовуючи різні методики для оцінки, дослідники узагальнюють та підсумовують отримані показники, виставляючи країнам бали від -2,5 до 2,5 (вище значення відображає кращий показник урядування). Наприклад, за визначенням рівня верховенства права у 2020 р. лідерами рейтингу є Фінляндія (2,08 бала), Норвегія (1,98 бала) та Нова Зеландія (1,88 бала). За цим показником Україна отримала -0,69 бала, однак покращивши свій бал порівняно з 2019 р. (-0,72) та з 2014 р. (-0,79). Проте цей показник залишається нижчим за середній по світу (близько -0,2) [*Prosperity Data 360*, n.d.].

Командою Світового банку також підготовлено звіт щодо Діагностичного оцінювання управління державними інвестиціями (УДІ) України, проведене в рамках Програми партнерства ЄС та Світового банку для Європи та Центральної Азії. Для основної

оцінки використовувалася концептуальна основа оцінювання групи Світового банку 2015 р., що спирається на принципи, аналогічні принципам оцінки PEFA [*Ukraine – Public Investment Management Diagnostic...*, n.d.].

До цього оцінка системи УДІ України проводилася двічі. Першу провів Світовий банк у 2012 р., а другу – МВФ у 2016 р. З огляду на методологічні розбіжності, результати цих трьох оцінок напряду порівнювати неможливо. За результатами оцінювання були визначені сильні та слабкі сторони управління. До сильних сторін віднесені: прозорі процедури оцінки, незалежна експертиза, регулярний моніторинг і структуроване коригування, методичні рекомендації з розробки державних інвестиційних проєктів (2017 рік) і реформи у сфері публічних закупівель. До слабких – двозначна нормативно-правова база та відсутність сильного «наглядача», фрагментарність процесів і процедур залежно від джерела фінансування і типу активу, дефіцит спроможності виконувати належну діагностику, слабка орієнтація на стратегію, досі сприятливі умови для корупції, дефіцит кваліфікованих працівників і брак автоматизації процесу.

Головною метою Діагностичного оцінювання УДІ є надання урядові України результатів об'єктивної діагностики показників управління державними інвестиціями разом з **рекомендаціями** щодо удосконалення, зокрема: результатів об'єктивної та актуальної діагностики показників УДІ на загальнодержавному рівні порівняно з передовою міжнародною практикою; проведення моніторингу результатів, досягнутих завдяки недавньому реформуванню УДІ; визначення короткострокових та довгострокових пріоритетів для подальшого реформування УДІ задля визначення на їх основі оновленої стратегії реформування системи УДФ на 2021–2024 рр. з урахуванням масштабної шкоди, заподіяної інфраструктурі російським повномасштабним вторгненням; встановлення базисного рівня, стосовно якого має вимірюватися успішність нових реформ [Міністерство економіки України, 2023].

На доповнення теми врядування, треба зазначити, що в світовій практиці використовують *Індикатори сталого врядування* [*Sustainable Governance Indicators*, 2011]. Опублікований навесні

2009 р. та оновлений у 2011 р., Індикатор аналізує та порівнює потребу в реформах у країнах-членах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), а також здатність кожної країни реагувати на поточні соціальні та політичні виклики. Методологічно моніторинг включає кількісні (офіційна статистика) та якісні показники (експертна оцінка хоча б двох фахівців на країну). Під оцінювання попадають країни, які входять до Європейського Союзу та Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD). За цією методологією Україна не оцінюється.

Також Світовий банк вимірює *Індекс ведення бізнесу*, простіше – доступність, простота та відсутність тиску з боку держави на бізнес. Іноді його називають Індекс легкості ведення бізнесу, або *Doing Business Index* [*The World Bank's flagship report...*, n.d.]. Складається відповідний рейтинг шляхом порівняння бізнес-середовища та інвестиційного клімату у більшості економік світу. У звіті оцінюється нормативна база та державні послуги, спрямовані на фірми, а також ефективність, з якою нормативна база та державні послуги поєднуються на практиці.

Від початку розрахунку рейтингу у 2006 р. Україна посідала в ньому не найкращі позиції. Лише у 2015 р. країна потрапила до першої сотні. Найнижчу позицію Україна мала у 2012 р. – 152-ге місце із 183-х. У 2018 р. країна досягла 71-ше місце серед 190 країн [*Doing Business-2020*, 2019].

З важливого, за допомогою індикаторів у звіті вимірювання Індексу ведення бізнесу потрапляють усі напрями, які сукупно формують економіку країн: видобуток, виробництво, споживання, ВВП, кредити, купівельна спроможність тощо. В загальному, негативний вплив на розвиток економіки України справляють такі компоненти індексу *Doing Business*: "Захист прав інвесторів", "Сплата податків", "Міжнародна торгівля". При цьому позитивний стимулюючий вплив на розвиток економіки України мають: "Робота з дозволами на будівництво", "Отримання електропостачання", "Ресстрація майна", "Отримання кредиту", "Забезпечення контрактів", "Закриття підприємства" [Пивовар, Макаренко, 2022].

Щоб далеко не відходити від економічних оцінок, подивимося на складові та оцінки *Індексу глобальної конкурентоспроможності*

[*Global Competitiveness Report*, 2019]. Для початку пояснимо – це рейтинг країн світу за економічними показниками та можливостями конкуренції.

Індекс розрахований за методикою Всесвітнього економічного форуму (ВЕФ), заснованою на зіставленні загальнодоступних статистичних даних і підсумків загального опитування керівників компаній – великого щорічного дослідження, яке проводиться ВЕФ разом з мережею партнерських організацій – провідних дослідницьких інститутів і організацій у країнах, аналізованих у звіті. Дослідження проводиться з 1979 р. і в цей час представляє найповніший перелік показників конкурентоспроможності у різних країнах світу. Індекс глобальної конкурентоспроможності складений зі 113 змінних, які визначають конкурентоспроможність країн світу, що перебувають на різних рівнях економічного розвитку. Ключова з цих оцінок – це спроможність країн забезпечити високий рівень процвітання власних громадян [*Global Competitiveness Report 2014-2015*, 2014].

Щодо України, то у 2014 р. була розроблена «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», яка передбачала досягнення 25 ключових показників, що оцінюють хід виконання реформ та програм, відповідно до яких Україна мала увійти до 40 кращих держав світу» [*Про Стратегію сталого розвитку*, 2015]. Досягти цього не вдалося.

Загалом, зі 141 країни, щодо яких здійснюються заміри, Україна потрапляє в сотню. Однак останні роки цей Індекс має тенденцію до зниження якісних показників, а отже, конкурентоспроможності [Україна опустилася на 85-е місце..., 2019].

Конкурентоспроможність пов'язана з процвітанням країни. Тому наступним буде *Індекс процвітання* (The Legatum Prosperity Index) [*The Legatum Prosperity Index*, 2023] – це показник, який враховує економічне зростання країни, рівень освітньої системи, медицини, особистого добробуту та якості життя громадян країни.

У 2021 р. у рейтингу Індексу процвітання Україна посідала 92-гу позицію, таким чином здобувши +4 позиції, порівняно з 2019 р., та +19 позицій, порівняно з 2018 р. [Україна піднялася на 20 позицій, 2020]. Згідно з замірами, проведеними у 2023 р., Україна посіла 74-те

місце з 167 країн, щодо яких проводилося дослідження з визначення Індексу процвітання [*The Legatum prosperity index*, 2023].

На економіку та перспективи розвитку країни часто негативно впливають корупційні складові. Так, за останні роки *Індекс сприйняття корупції* дає позитивні показники. Для розуміння зазначимо, що Corruption Perceptions Index (CPI) [*Corruption Perceptions Index*, 2023] – це щорічний рейтинг країн світу, що укладається організацією Transparency International (TI) з 1995 р. Країни у рейтингу впорядковані за показником рівня корупції, який ґрунтується на оцінках підприємців та аналітиків.

Україна піднялася у рейтингу «Індекс сприйняття корупції», складеному організацією Transparency International за 2022 р. Наша держава посіла 116-те місце зі 180 країн, набравши 33 бали. В 2021 р. вона посіла 122-ге місце. Укладачі рейтингу наголосили, що, незважаючи на низькі показники, постраждала від війни Україна є однією з небагатьох країн, яка значно покращила свої результати, набравши вісім балів з 2013 р. Країна давно бореться зі системним зловживанням владою, але зробила важливі кроки для покращення контролю та підзвітності, йдеться у звіті [Албул, 2023].

Показники 2023 р. теж успішні. Україна отримала 36 зі 100 балів в Індексі сприйняття корупції за 2023 р., додавши 3 бали. Тепер ми посідаємо 104-ту позицію з-поміж 180 країн світу. Зростання України на 3 бали – один із найкращих результатів за минулий рік у світі. Всього за останні 10 років Україна додала 11 балів – це найбільший приріст серед країн, які зараз мають статус кандидатів до ЄС.

Експерти Transparency International Ukraine виділяють ключові події, які вплинули на результат: ухвалення та реалізація Антикорупційної стратегії та Державної антикорупційної програми (ДАП); активізація затримань і розслідувань у топ-корупційних справах; проведення більшості закупівель у Prozorro [*Corruption Perceptions Index*, 2023].

Під економічні показники та умови розвитку бізнесу підв'язаний *Індекс бюрократії* (Bureaucracy Index) [*About iness*], який базується на розрахунку кількості процедур, годин і витрат на

бюрократію для підприємств, тому вважається інструментом для визначення рівня бюрократії. Індекс бюрократії вимірюється у 10 країнах Центральної і Східної Європи, а Україна вперше приєдналася до рейтингу у 2018 р. [*Індекс бюрократії*, 2018].

Тоді було встановлено, що представникам малого бізнесу доводиться виконувати 63 надлишкові бюрократичні процедури, які встановлені на державному рівні і не є необхідними для функціонування бізнесу. На них витрачається близько 500 людино-годин та більше 1 тис. євро на рік. Якісно показали вимірювання Індексу бюрократії в своєму дослідницькому матеріалі аналітики центру EasyBusiness [*Аналітики “EasyBusiness” визначили...*, 2018]. Індекс бюрократії – це прозорий інструмент, що дозволяє кількісно виміряти негативний вплив бюрократії на діяльність малого підприємства протягом року шляхом обрахунку часу та коштів, необхідних для виконання обов’язкових бюрократичних процедур. В Україні запуск індексу було ініційовано аналітичним центром EasyBusiness у 2018 р. з метою зменшення бюрократичного тягаря, з яким стикається малий бізнес.

Станом на 2024 р. цей Індекс має суттєве полегшення у зв’язку з запровадженням в Україні діджиталізації та електронних ресурсів для завдань, звітності тощо. Не останню роль у цих процесах відіграв ще один індекс – *Барометр відкритих даних* [*Country detail*, n.d.].

У світі є п’ять найбільш авторитетних рейтингів, які демонструють рівень розвитку сфери у кожній конкретній країні за різними параметрами: Open Data Barometer (Україна є учасником з 2015 р.); Global Open Data Index (Україна є учасником з 2015 р.); Open Data Inventory; OECD OURdata Index; European Open Data Maturity Assessment (Україна є учасником з 2020 р.) [*Кількісний підхід до оцінки впливу відкритих даних*, б.д.].

Усі ці рейтинги фокусуються на ефективності державної політики та вимірюють такі показники, як законодавство, використання даних та публікація пріоритетних наборів, під якими визначаються формати доступу до публічної інформації у формі відкритих даних. Міністерство цифрової трансформації, як орган, який формує та реалізує державну політику у сфері відкритих даних, забезпечує участь України у відповідних міжнародних рейтингах. Задля

моніторингу якості та впливу відкритих даних в Україні у 2019 р. була ухвалена постанова Кабінету Міністрів України № 409 від 17 квітня 2019 р. «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо відкритих даних» [Про внесення змін, 2019].

Цей документ визначив перелік даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: основні (усі розпорядники інформації у межах компетенції) та унікальні (суспільно важливі та ті, які збирає тільки вказаний розпорядник).

Від економіки через відкритість даних ми переходимо до оцінки тієї категорії, яка забезпечує державну політику та управлінські функції, тому доречно згадати про *Міжнародний індекс ефективності державної служби* (The International Civil Service Effectiveness) [Incise, 2019] – це перший комплексний індекс міжнародних показників ефективності державної служби. Його метою є оцінка ефективності центральних державних служб у всьому світі. Спираючись на уроки, засвоєні під час пілотної фази у 2017 р., «Індекс InCiSE 2019» є вдосконаленим індексом із вдосконаленою методологією та збільшеним обсягом показників і діапазоном джерел даних. Він охоплює оцінку основних функцій і атрибутів державної служби в 31-й країні, до числа яких Україна поки не належить.

При цьому нам важливо для внутрішнього розуміння проаналізувати індикатори ефективності, особливо з врахуванням того, що в Україні вже тривалий час відбувається реформа державної служби. Адже Індекс охоплює показники найважливіших функцій держслужби, а саме: формування політики (фіскальний та фінансовий менеджмент, регулювання, управління кризами та ризиками, управління людськими ресурсами, закупівлі) й атрибутів (інформаційні технології, фінанси, ефективність адміністрування податків, ефективність управління соціальною безпекою, цифрові послуги) державної служби.

Загалом усі рейтинги, які формують економічні показники та посилюють управлінські функції для України, визначалися як ключові в рамках реформи державного управління [SIGMA. *Міжнародний рейтинг*, б.д.]. Черговий етап цієї реформи припадає

на 2022–2025 рр. [Стратегія реформування..., 2021]. А сама Стратегія [Деякі питання реформування..., 2021] затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України у 2021 р.

Вивчення якості державного управління, також здійснюється Програмою SIGMA, спільно з ініціативою Європейської комісії та Організації економічного співробітництва та розвитку. Індикатори, які використовуються для оцінки стосуються шести сфер: стратегічні засади реформування державного управління; формування і координація політики; державна служба і управління людськими ресурсами; підзвітність; надання послуг; управління державними фінансами [SIGMA. OECD, 2018].

У цій частині роботи важливо згадати про *Міжнародний довідник із ризиків країн* (International Country Risk Guide (ICRG) [The International Country Risk Guide, n.d.], який складається з 22 змінних у трьох підкатегоріях: політичний, економічний та фінансовий.

– До політичних належать: стабільність уряду, соціально-економічні умови (безробіття, довіра споживачів, рівень бідності), інвестиційна захищеність (експропріація, репатріація прибутків, затримки платежів), внутрішні та зовнішні конфлікти, корупція, релігійні напруги, закон та порядок, етнічні конфлікти, відповідальність влади, рівень бюрократії.

– До економічних належать: ВВП на душу населення, реальний приріст ВВП, річний рівень інфляції, сальдо державного бюджету у відсотках до ВВП, поточний рахунок платіжного балансу у відсотках до ВВП.

– Фінансові включають: зовнішній борг у відсотках до ВВП, відношення платежів з обслуговування зовнішньої заборгованості у відсотках до експорту товарів та послуг, відношення поточного рахунку платіжного балансу до експорту товарів та послуг, місячна чиста міжнародна ліквідність до імпорту, стабільність валютного курсу [Лаврінченко, б.д.].

Для кожної з підкатегорій створюється окремий індекс. Індекс політичного ризику базується на 100 балах, фінансового ризику – на 50 балах і економічного ризику – на 50 балах. Необхідність розуміння «ризиків країн» зумовлюється перш за все поглибленням міжнародних процесів, посиленням міждержавних відносин між

суб'єктами господарювання, збільшенням обсягів світового фінансового ринку та іноземного інвестування. Україна має високий рівень ризику. Це показує низка індексів, насамперед через економічні фактори та слабкість демократичного режиму.

Складно говорити про формат оцінки України в період воєнного стану, а ось за показниками базового 2020 р. у рейтингу «Економічна свобода у світі – 2020» Україна піднялася на 7 сходинок (138-ме місце зі 162). Про це свідчать дані канадського Fraser Institute [*Economic Freedom of the World...*, 2020].

Позиція кожної країни в рейтингу визначається за 44 показниками, які оцінюють п'ять сфер економічної свободи (10 пунктів – найкращий результат). Показники України мають такий вигляд: розмір уряду – 6,72; правова система і права власності – 4,57; монетарна політика – 5,65; відсутність обмежень у міжнародній торгівлі – 6,78; законодавче регулювання – 6,61.

Fraser Institute для складання рейтингу використовує дані зі звітів інших організацій – International Country Risk Guide, Global Competitiveness Report і Doing Business. Очолюють рейтинг Гонконг (8,94), Сінгапур (8,65), Нова Зеландія (8,53), Швейцарія (8,43) і Австралія (8,23).

В умовах війни відчутним і важливим став вимір людського капіталу, хоча для світу цей показник завжди був значимим, адже з ним пов'язана міграційна політика. *Індекс людського капіталу* – це проєкт Світового банку, частина Human Capital Project [*Human Capital Project*, n.d.]. Він вимірює майбутній обсяг людського ресурсу (тобто навичок, знань, здоров'я, які має працівник), що їх народжені сьогодні діти матимуть на момент досягнення 18-річного віку. І особливо актуальними ці показники стають через землетруси, пандемію типу коронавірусної хвороби і війни. Індекс людського капіталу 2020 р. включає дані про охорону здоров'я та освіту для 174 країн, які охоплюють 98% населення світу станом на березень 2020 р. Ці дані є базовим рівнем для порівняння із ситуацією, що була до пандемії. Так, у дослідженні 2018 р. під час оцінки Індексу людського капіталу Україна посіла 50-те місце. А в 2020 р. – у зв'язку з ковідом – 102-ге [*Human Capital Project...*, 2019].

У дослідженні наведені також оновлені дані за останнє десятиріччя про еволюцію результатів людського капіталу з 2010 по 2020 рр. У всіх регіонах світу, щодо яких є відповідні дані, та для населення всіх рівнів доходу спостерігається покращення цих результатів. Це відбулося значною мірою завдяки поліпшенню стану здоров'я, що відобразилося у підвищенні рівня виживання дітей та дорослих та зменшенні рівня затримки росту, а також у збільшенні кількості учнів у школах. Але через глобальну пандемію збереження цих здобутків опинилося під загрозою.

З 48 країн Європи та Центральної Азії, занесених до Індексу людського капіталу 2020 р. (ІЛК), 33 входять у верхню третину світу, і майже всі – у верхню половину. Однак у регіоні існують значні відмінності. Серед країн, що розвиваються, та країн з перехідною економікою в регіоні дитина, яка народилася у Польщі, може розраховувати на досягнення 75% продуктивності дорослої людини з повноцінною освітою за оптимального стану здоров'я. А дитина, яка народилася у Таджикистані, може розраховувати на досягнення лише 50% продуктивності.

В Україні дитина, яка народилася сьогодні, може розраховувати лише на досягнення 63% продуктивності дорослої людини з повноцінною освітою за оптимального стану здоров'я. Хоча це вище середнього показника для країн з подібним рівнем економічного розвитку в усьому світі, однак це нижче середнього рівня для Європи та Центральної Азії. І найбільше непокоїть те, що, на відміну від більшості інших країн регіону та світу, в Україні не спостерігалось покращення рівня ІЛК у період між 2010 і 2020 рр. Це означає, що для того, щоб український народ реалізував свій повний людський потенціал, необхідні більші за обсягом та цілеспрямованіші інвестиції в освіту, охорону здоров'я та соціальний захист [*Інвестиції в людський капітал...*, 2020].

Оцінка Індексу людського капіталу – це глобальна ініціатива, покликана допомогти прискоренню здійснення більш масштабних та ефективних інвестицій у людей заради зміцнення соціальної справедливості та зростання економіки.

Людський капітал – це фактично потенціал країни, тому для відновлення України він украй важливий. У жовтні 2023 р. в Україні презентували результати *Індексу соціальної згуртованості та стійкості (reSCORE)*, що фокусується на стійкості, відновленні та відбудові в Україні [*Рішення для перемоги...*, 2023]. Фахівці Програми агентства США з міжнародного розвитку USAID «Демократичне врядування у Східній Україні», Програми розвитку ООН (ПРООН) та Центру сталого миру та демократичного розвитку (SeeD) запровадили вимірювання Індексу соціальної згуртованості та стійкості (reSCORE). До цього вони сім років поспіль вимірювали в Україні SCORE – *Індекс соціальної згуртованості й примирення*. Тому показники 2023 р. порівнювали з Індексом SCORE за 2021 р. Він становить 6,4 бали за десятибальною шкалою. Індекс складається з капіталу здоров'я (цього року становить 6,0), капіталу адаптивності (6,5) та громадського капіталу (6,6). Також фахівці визначили драйвери кожного з капіталів, роботи держави й донорів, з якими можна посилити всі ці складники.



Рис. 1.1. Людський капітал відновлення

Джерело: сайт Рубрика. <https://rubryka.com/2023/10/17/indeks-lyudskogo-kapitalu/>

План для *Ukraine Facility*, над яким працює Кабінет Міністрів України для отримання допомоги від Європейського Союзу, теж

включає компонент людського капіталу [Ukraine Facility, 2024]. Адже сам план є загальною стратегією відновлення, він охопить лише частину передбачених на наступні роки змін у державі з зосередженням на макроекономічне зростання. А його реалізація неможлива без людських ресурсів [Ukraine Facility, 2024].

Серед політик, спрямованих на розвиток людського капіталу, План України передбачає розбудову безпечного та інклюзивного освітнього середовища для доступу до якісної освіти, трансформацію професійної освіти, удосконалення системи реабілітації осіб з інвалідністю, покращення охорони здоров'я, гендерної рівності, реалізацію житлових програм на кшталт доступної іпотеки «Оселя», реформу соціального захисту, створення сталої системи переходу від військової служби до цивільного життя, розробку демографічної та міграційної стратегій, пенсійну реформу. Зокрема, однією з реформ передбачене питання покращення системи соціальної інфраструктури та деінституціоналізація догляду за дітьми, особами з інвалідністю та особами похилого віку [Розвиток людського капіталу – один з ключових..., 2023].

Загалом, якщо з означених індексів витягнути цифри і накласти їх на мапу світу, можна отримати наочний зріз розвитку держав за різними індикаторами. Цікаві такі оцінки і для порівняльного застосування у внутрішній політиці. Адже вони дають можливість порівнювати зміни і для самих себе визначити певні маркери, які сприймає суспільство або ні. Зрештою – це можливість порівнювати владу за показниками, зокрема економічними, управлінськими, рівнем свободи тощо. І це зріз запитів суспільства та динаміка формування його зрілості, або досягнення якісних показників як інституції.

Рейтинги оцінки реформ та правового забезпечення (дотримання прав)

Останні 10 років Україна перебуває в стані реформ, які проводяться в різних напрямках і є системними або точковими, і з часів незалежності все ще переживає період трансформації політичної системи і режиму управління. З цього погляду варто звернути увагу на показники *Індексу трансформації Бертельсмана* (Bertelsmann Transformation Index (BTI)) [Bertelsmann Stiftung..., 2024], за яким

вимірюється стан розвитку й управління процесами політичної й економічної трансформації в країнах, що розвиваються, та країнах з перехідною економікою.

До оцінювання залучаються по 2 експерти (міжнародний та місцевий), які на основі стандартизованих запитань проводять аналіз з наступним рецензуванням науково-консультативною радою. У 2020 р. Україна отримала 6 балів (з 10 можливих) за показником незалежності судової влади (середньосвітовий показник – 5). Для порівняння, у 2014 р. оцінка становила 5 балів і після незначного підвищення у 2016 р. до 6 балів залишається незмінною [*Prosperity Data360*, n.d.].

Оскільки судова реформа на сьогодні в Україні є чи найбільш тривалою, подивимось, які світові рейтинги та індикатори для оцінки інституційної спроможності загалом та судової влади зокрема використовуються. Відомі спеціалізовані інструменти оцінки систем правосуддя. Так, *Системи правосуддя в Європі* (European judicial systems CEPEJ Evaluation Report). Оцінювання проводить Європейська комісія з питань ефективності правосуддя (CEPEJ) – орган, створений Комітетом міністрів Ради Європи, до якого входять експерти з 47 країн-членів Ради Європи. Ознайомитися з результатами оцінювання української системи правосуддя у 2018–2020 рр. можна у відповідному звіті [*European judicial systems*, n.d.].

Наведемо окремі результати оцінювання. Зокрема, звіт показав, що українська судова система не може впоратися з навантаженням. У 2018 р. апеляційні суди розглянули лише 84% цивільних та 71% кримінальних справ порівняно з тими, що надійшли на розгляд. У цей час середній показник в Європі становив близько 100%. Також витрати на суди в Україні в розрахунку на одного мешканця в чотири рази нижчі, ніж в Європі, але, при цьому, бюджет системи правосуддя у відсотковому відношенні до ВВП є одним із найбільших.

Зовсім інші показники щодо органів прокуратури, бюджет яких становить майже 40% від бюджету всієї української системи правосуддя. Водночас навантаження на прокурорів є в десятки разів нижчим за європейські показники. Так, середній показник в

Європі щодо кількості обвинувальних справ, які надходять на розгляд одного прокурора, становить 189,65, в Україні цей показник всього 2,37 [European judicial systems, n.d.].

Доцільно зазначити, що Європейська комісія формує Матрицю показників правосуддя ЄС (EU Justice Scoreboard) [EU Justice Scoreboard..., 2023]. До цієї Матриці у 2023 р. було внесено дані про 16 нових сфер, наприклад, про те, як національні органи влади борються з корупцією, про тривалість проваджень у справах про хабарництво та про конкретні механізми, що сприяють рівному доступу до правосуддя для людей похилого віку, жертв гендерних злочинів та домашнього насильства, а також про осіб, які загалом піддаються ризику дискримінації. Матриця за 2023 р. також вперше містить конкретні цифри щодо зарплат суддів і прокурорів, щодо призначення голів Верховного Суду та Генеральних прокурорів та вищих інстанцій, які здійснюють конституційну юрисдикцію, тощо.

Можна поки лише допускати, які оцінки отримала б Україна, якби підпадала під перелік країн, які будуть оцінюватися відповідно до цієї Матриці. Але оскільки Україна поки не є членом ЄС, оцінювання її системи правосуддя за цією методологією не проводиться.

Важливий індекс і в системі правосуддя, і в демократичній державі – це *Індекс верховенства права* [The Global Rule of Law..., n.d.]. Оцінювання проводить міжнародна організація World Justice Project (WJP) з 2012 р. щороку. Щоправда методика з того часу дещо оновилася. До факторів, які підпадають під вивчення, належать: судочинство (цивільне і кримінальне), корупція серед суддів, притягнення їх до відповідальності, та судовий контроль за державною владою.

За останніми опитуваннями лідерські позиції в рейтингу країн з високим дотриманням верховенства права отримали Данія, Норвегія і Фінляндія. Україна отримала стабільно середній показник, який дав нам можливість зайняти 74-те місце з 139 опитаних країн у 2021 р. [WJP Rule of Law Index, 2021.]

Верховенство права гарантує свободи, тому логічно наступним згадати про *Індекс свобод у світі* (Freedom in the World)

[*Freedom at a Glance*, n.d.]. Оцінку проводить міжнародна організація Freedom House. Звіт організації є моніторинговим інструментом стану дотримання політичних прав та громадянських свобод у близько 200 країнах. Показники оцінюються за чотирма критеріями від 0 до 4, тобто від найнижчого ступеня свободи до найвищого. Питання, які ставляться, стосуються політичних прав і громадянських свобод. Україна балансує на цифрі 1.

У квітні 2014 р. уряд схвалив основний концептуальний документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [Про схвалення Концепції реформування місцевого..., 2014]. Початок реформи потребував розуміння рівня спроможності громад. Тому сформували *Індекси спроможності громад*. Відповідні показники були оприлюднені в Методиці формування спроможних територіальних громад, розробленої Міністерством розвитку громад та територій України і затвердженої Кабінетом Міністрів України [Про затвердження Методики..., 2015].

На підставі Методики розробили перспективний план формування територій громад. Також були регламентовані вимоги, за якими територіальні громади повинні мати інституційну та фінансову спроможність забезпечувати вирішення суспільних питань, що належать до їх компетенції. Згідно з Методикою до критеріїв оцінки рівня спроможності громад належать такі:

- чисельність населення, що постійно проживає на території територіальної громади;
- чисельність учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території територіальної громади;
- площа території територіальної громади;
- індекс податкоспроможності бюджету територіальної громади;
- частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету територіальної громади.

Оціночний рівень спроможності територіальних громад за Методикою уряду [Про затвердження Методики..., 2015] визначається на основі суми числових значень критеріїв оцінки рівня спроможності. Так, низький рівень – від 1,5 до 2,1; середній – від 2,2 до 3,8; високий рівень спроможності – від 3,9 до 5. Відповідно

до Методики Уряду, лише одна територіальна громада у 2021 р. мала низький рівень спроможності. Водночас, за результатами показників Методичних рекомендацій – 22 територіальні громади мали критичний рівень розвитку потенціалу територіальних громад (маючи при цьому високий та середній рівні за Методикою Уряду) [Порівняльний аналіз результатів..., 2021].

Сама реформа включала кілька етапів і через воєнні дії та неможливості внести зміни до Конституції України фактично зупинена на третьому. Попри це, станом на 2020 р., на другому етапі реформи децентралізації, згідно з Постановою Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. у складі областей у всій Україні було виділено 1469 територіальних громад, зокрема: 409 міських громад з центром у місті, 435 селищних громад з центром у селищі міського типу, 625 сільських громад з центром у селі [Про утворення та ліквідацію районів, 2020].

Були певні негативні тенденції, які зараз набувають широкої дискусії, а саме – добровільне об'єднання громад на початку реформи перетворилося в примусове на другому етапі її проведення. Також зафіксовані окремі спроби забрати повноваження, делеговані громадам, зокрема в частині фінансів, та повернути їх в центральний бюджет [*Навіщо децентралізація?*, б.д.].

Також воєнні події змінили карту чисельності (густоти) населення, що автоматично потребуватиме перегляду індикаторів спроможності громад, насамперед, задля забезпечення соціальними послугами громадян. Тому комплексно про наближення до завершення реформи можна говорити лише після припинення воєнних дій та сталості розміщення населення в межах територій. Після цього варто заново провести оцінку спроможностей і за результатами давати характеристику параметрам територіальних громад.

У частині спроможності громад з'явився ще один індекс – *Індекс конкурентоспроможності міст України* [*Індекс конкурентоспроможності міст...*, 2021]. У 2021 р. дослідження охопило 45 міст: 24 обласні центри, які брали участь у дослідженнях 2019–2020 рр., та 21 місто з населенням від 73 тис осіб. Оскільки Індекс конкурентоспроможності міст – це своєрідний аналітичний інструмент для оцінювання бізнес-клімату в містах, зокрема ефективності

економічного врядування, то опитування проводилося серед близько 9 тис. суб'єктів підприємницької діяльності у 45 найбільших містах України. За його результатами складено рейтинг міст за сприятливістю бізнес-клімату та ефективністю економічного врядування.

Оцінюються в Україні і самі реформи, для яких є спеціальний *Індекс реформ* [*Індекс реформ*, б.д.]. За ним оцінюється прогрес змін, що дозволяє в різні часові проміжки порівняти просування реформ за напрямками, зусилля урядів та депутатів з модернізації України. Кожні два тижні 40 українських експертів оцінюють реформаторські законодавчі ініціативи з погляду їх впливу на економіку і суспільство. Прийнятним темпом є індекс вище 2.

Реформи забезпечують рейтинг влади та впливають на добробут населення. Інструменти, які вимірюють спроможність країн забезпечити високий рівень добробуту для своїх громадян, розміщені в *Індексі конкурентоспроможності* (Global Competitiveness Index (GCI) [*Global Competitiveness Index*, n.d.]. Це комплексний Індекс, яким оцінюється сукупність інститутів, політики та факторів, що визначають рівень продуктивності країни.

Досить деталізоване оцінювання, яке включає 103 індикатори в межах 12 сфер (напрямів: інститути, розвиток, комунікації тощо). Оцінювання проводиться на підставі даних від міжнародних організацій та результатів опитувань бізнесу. Внаслідок проведених досліджень щодо України, наша держава отримали 57 балів зі 100 можливих у 2019 р. і посіла 85-те місце з-поміж 141 оціненої країни. Враховуючи, що вище йшлося про судову реформу в Україні, доречно звернути увагу, що за показником незалежності судової системи Україна отримала лише 3 бали з 7 можливих, посівши 105-те місце. «Лідерами» рейтингу є Сінгапур (85 балів), Сполучені Штати Америки (84 бали) та Гонконг (83 бали) [*The Global Competitiveness Report*, 2019].

Окреме місце в оцінці інституційної спроможності органів влади посідає система управління, яка реалізується через державну службу. Тому для її оцінювання важливе місце займає *Міжнародний індекс ефективності державної служби* (The International Civil Service Effectiveness – InCbSE) [*Improving government*

worldwide]. Індекс був сформований у 2017 р. за підтримки Оксфордського університету, Інституту урядування та публічної служби Великобританії, Фонду відкритого суспільства як пілотний проєкт InCiSE є першим комплексним індексом міжнародних показників ефективності державної служби. Його метою є оцінка ефективності центральних державних служб у всьому світі. Індекс зосереджений на державній службі центрального уряду, а не на державній службі загалом.

У частині реформ і правової політики критерії та підходи, які формують індекси, пов'язані з виконанням своїх функцій органами влади, наштовхують на два взаємовиключних моменти. З одного боку, інституційна спроможність влади з погляду їх бачення забезпечення потреб країни базується на впливі, контролі, формуванні політик, іноді прийнятті непопулярних рішень або здійсненні певного тиску. А якщо оцінювати через критерії дотримання свобод і демократії, то спроможною є та влада, яка може забезпечити верховенство права і закону, навіть якщо при цьому вона може розглядатися слабкою або некомпетентною. Всі ці компоненти сумарно помітні, якщо аналізувати взаємодію між бізнесом, владою і громадянським суспільством, при чому розглядати їх як окремі інституції, які мають вплив одна на одну.

***Фактор спроможності органів влади через співпрацю
з бізнесом і громадянським суспільством та вплив лобізму
на інститути***

Індекси впливають на фактори, а фактори визначають індекси. Тому доцільно, оперуючи цифрами, методологіями, індикаторами і показниками, показати інституції та обставини, які впливають на ухвалення рішень. Їх давно позначають двома термінами: лобізм і адвокація. Причому, якщо лобізм визначають як прямиий показник впливу задля отримання прибутку, то адвокацією називають комунікаційну частину, яка покликана озвучити суспільству проблему, тему, зміст реформи без отримання прямої чи безпосередньої вигоди.

В умовах, коли багато процесів проходять зону турбулентності, дуже важливим є фактор спроможності органів влади: спроможності забезпечити управлінські вчинки, приймати рішення,

відстоювати позиції, представляти інтереси, гарантувати безпеку тощо. За останні 10 років значним допоміжним майданчиком для влади став громадський сектор, який формують активні громадяни з чіткою позицією та бажанням впливати на процеси державного значення. Третім (або іншою, оскільки чисельний показник у цьому випадку умовний) інститутом, який взаємодіє з владою та громадським сектором, є бізнес. У кожній свої інтереси, ресурси, навички та інституційні спроможності. І кожен тим чи іншим способом бажає мати доступ до ресурсів. Тому для забезпечення своїх інтересів, навіть їх масштабування, бізнес створив свої асоціації, громадські об'єднання. Таким же шляхом пішла влада, опираючись в своїй діяльності на певний пул організацій, навіть благодійних фондів. Все це означає, що інституційна спроможність громадського сектору висока, а громадянське суспільство в Україні відбулося.

Спостерігати за діалогом або протистоянням трьох названих інститутів можна через публічні кампанії, метою яких є вплив на політичні рішення, суспільні процеси, бізнес-інтереси, зокрема, через зміст законодавчих ініціатив. У різних ситуаціях, таку участь називають лобізмом або адвокацією.

Законотворці теж повернулися до питання лобізму. Адже на кожному етапі роботи владних інститутів, вони стикаються з питанням лобіювання, впливу, переконання, іноді тиску, які часто замінюють фактор стримувань і противаг і загалом можуть бути відокремлені від публічної дискусії та аргументів.

Почнемо з того, що довести до логічного завершення питання про так звану «легалізацію лобіювання» стало певним обов'язком уряду, оскільки підписаний у вересні 2023 р. президентом Закон України «Про правотворчу діяльність» передбачає регулювання лобізму в Україні [Про правотворчу діяльність, 2023]. Хоча основні норми цього Закону вводяться в дію через один рік з дня припинення або скасування правового режиму воєнного стану в Україні, однак деякі положення дають старт процесам уже зараз. Так, з 20 вересня 2023 р. розпочався відлік у шість місяців для внесення Кабінетом Міністрів України законопроекту щодо лобізму та лобістської діяльності. Ця тема має свою тривалу передісторію. Так, ще в 1999 р. був зареєстрований законопроект № 3188 «Про

лобіювання в Україні» [Про лобіювання, 1999]. Тоді вперше вирішили визначити на рівні закону, що таке лобіювання, яка його роль в державній політиці та в боротьбі з корупцією. У 2010 р. був внесений законопроект під назвою «Про регулювання лобістської діяльності в Україні» (реєстр. № 7269) [Про регулювання лобістської... , 2020].

Потім публічна пауза тривала до 2016 р., до часу, коли Україна взяла на себе зобов'язання перед ЄС легалізувати лобістську діяльність. Парламент 8-го скликання обговорював законодавчі ініціативи, навіть на рівні профільного комітету намагались узгодити зміст кількох проектів, та визначити суб'єктів такої діяльності, а також межу між лобіюванням і адвокацією. Але далі дискусій справа не пішла. ВРУ 9-го скликання фактично почала свою роботу з теми лобіювання, і ще у листопаді 2019 р. була створена робоча група з підготовки законопроекту про лобізм. Станом на 2020 р. у парламенті було зареєстровано 4 законопроекти на відповідну тему – № 3059 та альтернативні [Про лобіювання, 1999]. Загальна ідея законопроектів – дати визначення лобізму і врегулювати його як професійну діяльність. Під лобізмом автори текстів мають на увазі бізнесову діяльність з впливу на органи влади задля ухвалення рішень, вигідних замовнику. Державна антикорупційна програма на 2023–2025 рр., затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 р. № 220, теж вказує на необхідність розв'язання проблеми непрозорості та неpubлічності діяльності суб'єктів лобіювання [Про затвердження Державної антикорупційної... , 2023].

Враховуючи рух України до ЄС, цілком зрозуміло, що тема легалізації лобіювання знову вийшла на публічний майданчик. Хоча, мабуть, найбільш зацікавленою стороною, яка підтримувала ухвалення закону про лобізм в Україні є США. Там закон про лобістську діяльність був ухвалений на федеральному рівні ще у 1946 р.

Окремим контекстом питання лобіювання є **адвокація**. Цей термін більше використовують громадські організації та благодійні фонди, які безпосередньо не є зацікавленою стороною примножити якісь матеріальні блага у вирішенні певного питання, але акцентують увагу публічно на окремій темі чи її аспекті через комунікацію. Вони в своїй роботі намагаються сформулювати так звану

«політику єдиного голосу» (*one voice*), тому певною мірою є теж лобістами.

У цьому контексті слід згадати, що у 2009 р. навіть було схвалено Концепцію проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» [Про схвалення Концепції проекту..., 2009]. Метою Концепції якраз було визначення шляхів врегулювання суспільних відносин, пов'язаних з впливом громадськості на прийняття органами державної влади нормативно-правових актів. При цьому в самому документі використовувався лише термін «лобіювання», під яким розуміли особливий механізм зворотного зв'язку, що дає змогу публічно оцінити результати реалізації державної політики.

З 2016 р. в Україні активізувався процес формування національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства, яким передбачалося «функціонування інститутів громадянського суспільства, через які громадяни та суспільні групи забезпечують самоорганізацію, представництво, реалізацію і захист прав та інтересів» [Про сприяння розвитку..., 2016].

Отже, цілком можна говорити про взаємодію інститутів – влади, бізнесу та громадянського суспільства і визначати фактори впливу одних інститутів на інші. Найпростіше проілюструвати це в аспекті проведення кампаній щодо окремих законодавчих ініціатив або загалом реформ, і звернути увагу на роль міжнародних організацій у процесі ухвалення окремих законів або поправок.

Цікавим прикладом може бути зміна законодавства щодо конкурсного відбору суддів у Конституційний Суд України (далі – КСУ), зокрема, кулуарні процедури. І в цьому процесі треба згадати багаторічну передісторію, адже загалом судова реформа проводиться вже тривалий час і стала одним з пунктів так званого «Євроінтеграційного пакета». Реформа КСУ була просто окремих питанням. Зважаючи на відсилку до євроінтеграції, ініціатором і лобістом упровадження законодавчих змін мали би бути органи влади. Але питання не лише в написанні проекту та його реєстрації, а в змісті документа, який загалом формує окремий етап реформи. І саме зміст є елементом лобізму або адвокації. В питанні реформи КСУ представники влади мали інше бачення, ніж громадські

організації та міжнародні партнери. Відрізнялося воно саме в принципі до відбору учасників, які забезпечували конкурс, та процедурних моментах подачі документів учасників конкурсу, вимогах та проведенні самих конкурсів. І лише публічний тиск змусив парламентарів повернутися до редакції тексту, запропонованого міжнародними партнерами. Хоча попередньо була ухвалена і підписана президентом саме реформа, редакція якої була запропонована народними депутатами [Про внесення змін..., 2023].

Сам законопроект «Про добросчесне лобювання» теж став предметом окремої публічної кампанії [Про добросчесне лобювання, 2023]. Взятий за основу в січні 2024 р. документ, поданий Кабміном, викликав шквал критики серед громадських організацій. Останні переконані, що «в редакції першого читання цей проєкт не лише не зменшить олігархічні та недобросчесні впливи на прийняття рішень органами влади, але й посилить закритість влади, дозволить тиснути на будь-яких «незручних» громадян чи організації громадянського суспільства, які критикуватимуть владу, вимагатимуть реформ або змін у публічній політиці». Активісти наполягають на тому, що законопроект №10337 у редакції, яка підготовлена до другого читання «дозволить владі вважати будь-яких активних громадян і громадські об'єднання лобістами, вимагати звітування за кожну зустріч, дзвінок, прес-конференцію та інші «лобістські» заходи, штрафувати й публічно дискредитувати в очах суспільства. Тобто не громадяни контролюватимуть владу, а влада контролюватиме громадян і каратиме їх за їхню громадську активність» [Про добросчесне лобювання, 2023].

Проголосований наприкінці лютого 2024 р. документ набере чинності через два місяці після початку функціонування Реєстру прозорості, створеного НАЗК, але не пізніше ніж 1 січня 2025 р. (якщо не буде додаткових змін в закон щодо відтермінування). З тексту прибрави чимало норм, які громадський сектор називав ризиковими для їх діяльності, як і виключили компоненти, пов'язані з адвокацією. Тобто форма публічного тиску через медіа, соцмережі, в період до запровадження воєнного стану – мирні мітинги, є цілком працюючим комунікаційним механізмом для

досягнення певної мети зацікавленої сторони. Також така взаємодія показує гнучкість інститутів, які витримують тиск і можуть трансформувати свою позицію у залежності від ситуацій чи потреб.

Загалом, можна зазначити, що усі ключові реформи, проведені за останні десять років: судова, антикорупційна, децентралізація, адміністративних послуг, медична та окремих її напрям – легалізація канабісу, освітня, земельна тощо, проходять в умовах широкої публічної дискусії, в якій є як зацікавлені сторони, так і опоненти. Все це доводить, що в Україні давно існує лобізм, який значною мірою в рамках діалогу або протистояння між бізнесом, громадянським суспільством і владою визначає інституційну спроможність кожного, а також гарантує присутність фактору стримувань і противаг як балансу в демократичній країні.

Спроможність влади в такій конфігурації завжди полягає в двох аспектах: пояснити потребу та ступінь змін, а також почути і прийняти або аргументовано відхилити пропозиції громадського сектору чи бізнесу. Власне, аналогічна модель поведінки має використовуватись іншими інститутами, оскільки діалог і конструктивне усе ж більше забезпечать результат та продемонструють якість управління, ніж протистояння і звинувачення. Тому, окрім повноважень та можливостей, для інституційної спроможності дуже важлива модель поведінки, причому як публічна, так і кулуарна.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи викладений матеріал, слід дати відповідь на кілька питань:

Чому індекси важливі? Так, на сьогодні відмічаємо, що наукові та аналітичні центри оперують у своїх дослідженнях великою кількістю індексів, які вимірюють різні сфери, рівні, процедури тощо. Міжнародні рейтинги забезпечують базові «policy» складові на підставі визначення індексів та порівняння країн за визначеними критеріями. Найоптимальніше, керуючись цифрами, оцінити економічні показники. Вони більш-менш релевантні, адже критеріями вимірювання є числові (точні) дані (ВВП, курс валют, інфляція, прожитковий мінімуми тощо), які відчутні для населення.

У чому неоднозначність індексів? Натомість індекси, які характеризуються через оцінку сприйняття, розуміння, бачення, завжди будуть накладатися на систему управління та режим країн. І, відповідно, модель, яка би була успішною за певними критеріями, наприклад, у США, не спрацює в Швейцарії чи Україні або буде мати інші тенденції в Великій Британії або Польщі. Такі індекси не враховують культуру, звички, ментальні особливості суспільства, а, отже, завжди будуть містити чималу похибку.

Загалом, усі індекси важливі, і якщо не безпосередньо характеризують спроможність владних інститутів, то опосередковано, оскільки на усі сфери діяльності громадян та функціонування держави впливають політичні, економічні, суспільні тощо чинники, які продукують центри прийняття рішень, тобто владні кабінети чи офіси. Якщо все ж виокремити серед усіх перелічених індексів саме ті, які першочергово визначають інституційну спроможність органів влади, то слід звернути увагу на якість людського капіталу, Індекс демократизації, Індекс сприйняття корупції, Індекс легкості ведення бізнесу, Індекс свободи людини тощо, фактично ті індекси, які дозволяють органам влади працювати в правових рамках і синхронно співпрацювати, формувати політики, ухвалювати відповідні закони та підзаконні акти і забезпечувати належні умови для життя громадян. Тобто коли оцінюються не критерії роботи (адже такі дані можуть бути оціночними), а результат.

І найскладнішими в порівняннях є індекси реформ. Адже за ступенем впровадження вони мають чимало особливостей внутрішньої політики та базових потреб громадян. При цьому саме через проведення реформ можна оцінити спроможність усіх діючих інститутів, або акторів публічної взаємодії, та вивести певну формулу особливості кожної країни. Можливо, колись з'явиться окремий індекс, який буде вимірювати і фіксувати саме індикатори відмінностей країн, їх стартові можливості, сприятливий або несприятливий історичний досвід, геополітичне становище, географічні особливості тощо.

РОЗДІЛ II

ІНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА У СИСТЕМІ ВЛАДИ І ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ: СТАНОВЛЕННЯ, ФОРМАЛЬНІ СФЕРИ КОМПЕТЕНЦІЙ І ФАКТИЧНИЙ ВПЛИВ

Якщо досягнути більш ніж тридцятирічне минуле України з моменту відновлення її незалежності, то ми пересвідчимосся, що політичний процес в Україні певною мірою розвивався доволі циклічно, а політичні цикли часто починалися під впливом масових і навіть революційних акцій протесту, відомих як майдани. Так чи інакше, але одним із основних предметів переговорів під час майданів завжди були повноваження, сконцентровані в руках президента, і саме під впливом майданів діючих президентів змушували цими повноваженнями ділитися на користь парламенту. Відтак концентрація надмірної влади в руках президентів інколи ставала причиною гніву і суспільства, і партій, і навіть фінансово-промислових груп, які в кінці 1990-х – на початку 2000-х рр. стали найвпливовішими неформальними політичними акторами в Україні. Адже централізація влади в інституті президентства істотно вплинула на характер політичних процесів в Україні, мала наслідком олігархізацію країни і сповільнення процесів демократизації, формування своєрідних неконкурентних політичних інститутів, процесів та практик. А тому інституційна спроможність держави безпосередньо включає в себе й інституційну спроможність глави держави – інституту президентства – та є одним із найважливіших індикаторів різновиду та якості політичного режиму, ефективності системи державного правління й управління та змісту механізмів стримувань, балансів і противаг. Тому у цьому розділі проаналізовано генезу інституту президентства в Україні з акцентом на його ролі в системі органів державної влади та системи державного правління, зокрема у контексті функціонування механізмів стримувань, балансів і противаг. Також наголошено і продемонстровано, що посада президента у випадку України – це типово і переважно

політична посада, а тому інституційна спроможність президента (часто як синонім вживають термін сила президента) важко піддається вимірюванню за допомогою індексів й індикаторів. Натомість показником ефективності й впливовості президента є радше результати виборів і рівень підтримки суспільством.

З огляду на історичний період та момент, який нині переживає Україна, *вкрай актуальним є питання адекватного окреслення, систематизації і раціоналізації перспективної системи правління в Україні, зокрема в розрізі місця і ролі у ній інституту президентства.* Це складна та комплексна проблема, але її розв'язання фактично неможливе без знання особливостей і наслідків еволюції інституту президентства (особливо у контексті становлення, повноважень, ролі та місця інституту президентства в системі влади та державного правління) і з огляду на надання Україні статусу країни-кандидатки на вступ до ЄС, що потребує або відтак може потребувати докорінної зміни принципів здійснення влади і формування європейської системи стримувань і противаг.

Інститут президентства в Україні крізь призму наявних наукових досліджень становить досить вивчену і різнобічну проблематику. Це виявляється у цілій низці доробків, які присвячені становленню, повноваженням, ролі та місцю інституту президентства у політичній системі, зокрема в системі державного правління, в Україні. Політико-правовий статус і повноваження президента в Україні також є предметом численних досліджень, зокрема за авторством таких вчених, як О. Зозуля [2008a, b, c, 2010], Ф. Бурчак [1999], В. Сухонос [2011], М. Зелінська [2010], М. Кармазіна [2009], Ю. Тодика [1999], В. Погорілко [2003], О. Процик [2005], В. Головатенко [1999], М. Цвік та І. Процюк [1999]. У порівняльно-правовому та порівняльно-політологічному вимірі схожі питання були предметом пошуків таких вчених, як Т. Жалій [2013], Ю. Барабаш [2008], Л. Галаган [2011], В. Гапоненко [2011], О. Кордун, К. Ващенко та Р. Павленко [2000], І. Кресіна, А. Коваленко й О. Балан [2004], С. Серьогіна [2001], Д. Ковриженко [2009], Д. Белов [2007] та ін.

Місце та роль президента у системі державної влади (системи державного правління) стали предметом наукових розвідок таких

науковців, як В. Кафарський [2006], В. Шатіло [2004], О. Совгіря [2010], В. Потапенко [2012], С. Болдирев і Б. Ребриш [2012], О. Даниляк [2011], Н. Жук [2007], Ф. Веніславський [1998] та ін. Врешті, аналіз праць, які стосуються функціонування інституту президентства в Україні і тем, які вони зачіпають, було проаналізовано у двотомнику "Політична наука в Україні", виданому в 2016 р. [Зеленько, 2016а].

Проте навіть у запропонованому огляді наукової літератури, присвяченої інституту президентства в Україні, нез'ясованою чи дуже слабо з'ясованою є проблема інституційного наслідування інституту президентства, зокрема його повноважень, ролі та місця у системі влади та державного правління в контексті історичного впливу одних історичних віх становлення української державності на наступні. Розгляд саме такої проблематики у контексті становлення інституту президентства в Україні слугує ключовим вектором тих завдань, які поставлено у дослідженні.

Перед тим, як безпосередньо перейти до розгляду еволюції інституту президентства у системі влади та державного правління в Україні, слід згадати, що сам *інститут президентства* в сучасному його розумінні вперше оформлено Конституцією США у 1787 р. За доволі поширеними визначеннями, *інститутом президентства потрібно вважати сукупність державно-правових (конституційно-правових) норм, що регулюють порядок виборів та вступу на посаду (інаугурацію) президента, повноваження президента, визначають його місце та роль у системі органів державної влади, а також особливості дострокового припинення повноважень, заміщення та відсторонення від посади*. Сьогодні інститут президентства належить до одних з найбільш поширених інститутів державної влади у світі. Приміром, наприкінці ХХ ст. більше 130 із понад 180 (тогочасних) держав-членів ООН мали у державному механізмі посаду президента, а станом на момент дослідження кількість держав із президентами вже становила понад 140 [Countries with Presidents, 2024]. Специфіка лише у тому, що кожна держава, де є інститут президентства, пройшла особливу історію його розвитку і характеризується специфічним статусом і роллю президента.

Становлення інституту президентства в Україні. Запровадження (як багатоступеневий і складний процес) інституту президентства в Україні продиктоване історичним прагненням українських етнічних земель до демократичних перетворень і має свої традиції. У політичній боротьбі українських земель за незалежність, а відповідно, в міжінституційних політичних і правових відносинах різних українських державних утворень на початку і у першій половині ХХ ст. було втілено дві моделі посади президента (принаймні якщо це пояснювати сучасними категоріями):

одна – для умов парламентської системи республіканського правління – передбачала посаду президента як глави держави, вибраного на фіксований термін у парламенті (у випадку Української Народної Республіки, Карпатської України і першого періоду існування Західноукраїнської Народної Республіки);

друга – для умов президентської системи республіканського правління – передбачала посаду президента як глави держави та глави виконавчої влади, вибраного на фіксований термін всенародно (другий період існування Західноукраїнської Народної Республіки).

Попри переважання в політико-правовій думці і на практиці у той час моделі парламентського республіканізму, тобто коли президент вибирається у парламенті, дві апробовані моделі президентства (парламентську та президентську) поєднала ідея про те, що посада президента повинна сприйматись як певний стабілізаційний фактор і "амортизатор" між протидіючими політичними силами суспільства, особливо якщо вони перебувають на перехідному етапі розвитку.

Подальший розвиток (точніше відсутність) інституту президентства в Україні після національно-визвольних змагань початку ХХ ст. продиктований перебуванням майже усіх територій нашої держави у складі *Радянського Союзу*, політичну систему якого цілісно не можна було зіставити ні з парламентською, ні з президентською системою республіканського правління, хоча формально Радянський Союз і, зокрема, Українська РСР за системою державного правління (особливо з огляду на ідею нібито повновладності рад) нагадували парламентські республіки. Попри

те, що в радянському політико-правовому процесі робилися спроби запровадження посади президента у 1936, 1964 і 1988 рр., ця ідея не була зрозуміла та підтримана вищими ешелонами влади. Причина полягала у тому, що, згідно з класичними моделями реалізації влади, інститут президентства нерозривно пов'язаний із *поділом влади*. Тим часом, офіційна державна ідеологія радянського періоду заперечувала поділ влади як спосіб організації політичної системи, бо вважала його чужою цінністю для соціалістичної моделі розвитку. Таку ідею прослідковуємо ще з часів Й. Сталіна, який на пропозицію до проєкту Конституції СРСР 1936 р. про запровадження інституту президентства зауважив, що: за системою Конституції в СРСР не повинно бути одноосібного президента, що обирається всім населенням на рівні з Верховною Радою і здатного протиставити себе Верховній Раді; що президент у СРСР колегіальний, це – Президія Верховної Ради.

Однак ситуація дуже різко змінилась у березні 1990 р., коли Третій позачерговий з'їзд народних депутатів ухвалив Закон *"Про заснування поста Президента СРСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) СРСР"*. Звернення до ідеї інституту президентства в СРСР було продиктовано драматичними подіями того часу, кризою радянського федералізму, яка проявилася після оголошення курсу на суспільно-економічну та політичну "перебудову" і демократизацію країни. Вибори першого Президента СРСР відбулися безпосередньо на З'їзді народних депутатів (вищого органу державної влади в СРСР), хоча надалі передбачалося проведення прямих всенародних виборів президента СРСР. Тогочасний Голова Верховної Ради СРСР (двопалатного парламенту) М. Горбачов був обраний першим й останнім Президентом Радянського Союзу [Горбатюк, 2011]. Проте ідея інституту президентства була підтримана більшістю населення СРСР, зокрема його складової в Українській РСР, що незабаром мало наслідком запровадження аналогічного інституту в усіх пострадянських державах. В Україні (формально в Українській РСР) посада президента була заснована 5 липня 1991 р. [Про заснування поста Президента Української РСР..., 1991] за результатами внесення змін до Конституції Української РСР 1978 р. [Конституція (Основний Закон) Української РСР..., 1994].

При цьому, після колапсу Радянського Союзу більшість новоутворених республік, у тому числі й Україна, вдалися (принаймні формально) до запровадження принципу поділу влади на виконавчу, законодавчу та судову, а також вироблення повноцінної, а не декоративної, *системи стримування, балансів і протизваг гілок влади*. Цей принцип став системоутворюючим фактором існування держави та мав сприяти здійсненню гнучкого взаємоконтролю і взаємодії вищих органів влади як частин єдиної державної влади. *Внаслідок цього інститут президентства та його функціональне втілення в розрізі забезпечення взаємодії владних структур у рамках реалізації принципу поділу влади в Україні на тогочасному етапі інституційного розвитку набув дуже важливого політико-правового значення*. Крім того, очевидно, що *ідея інституту президентства в Україні не була нав'язана ззовні, а стала результатом історичних процесів, які визріли в надрах суспільства, в умонастроях політичної еліти – із прицілом на необхідність реформування державної влади, політичної і соціально-економічної системи*.

Треба наголосити, що у становленні інституту президентства в Україні (формально ще у складі СРСР) велику роль відіграла *Декларація про державний суверенітет України* [Декларація про державний суверенітет України, 1990] від 16 липня 1990 р., яка проголосила, що державна влада повинна здійснюватися за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [Погорілко, 1999]. Навесні 1991 р. у Верховній Раді Української РСР проводилася робота із підготовки законопроектів, необхідних для введення посади Президента України. Палкі *прихильники незалежності України* підтримували ідею запровадження інституту сильного президента як глави держави і глави виконавчої влади (моделі президенталізму): вони усвідомлювали, що президентська влада здатна відносно швидко ліквідувати радянську політичну систему. Натомість, *супротивники незалежності України*, в особі консервативно налаштованих депутатів-комуністів, наполягали на введенні інституту слабкого та церемоніального президента як глави держави, котрого обирають у парламенті (моделі парламентаризму): вони розуміли, що президентська влада може бути підпорядкована політбюро Комуністичної партії України. Як наслідок, теоретичною основою становлення інституту президентства в

Україні на початку 1990-х рр. стала *Концепція нової Конституції України*, схвалена 19 червня 1991 р. Верховною Радою Української РСР [Про Концепцію нової Конституції України, 1996]. Дещо раніше, 25 червня 1991 р., Верховна Рада ухвалила постанову "Про вибори Президента Української РСР" [Про вибори Президента Української РСР..., 1991] і, врешті, регламентувала, що всенародні вибори Президента Української РСР мають відбутися в 1991 р.

Як змінювалися функції інституту президентства в Україні. Відповідно до глави 12–1 *Конституції Української РСР 1978 р.* зі змінами та доповненнями президент спочатку (починаючи з 5 липня 1991 р.) був визначений як вища посадова особа та глава виконавчої влади в державі, а згодом (починаючи з 14 лютого 1992 р.), відповідно до ст. 114–1 Конституції Української РСР 1978 р., – як глава держави і глава виконавчої влади в Україні. Проте на цьому етапі конституційно-правового регулювання інститут президента не був обґрунтований всесторонньо, цілісно і послідовно (зрештою, як і система республіканського державного правління в Україні у зазначений період часу).

Понад те, загалом система розподілу влади в Україні після впровадження інституту президентства 5 липня 1991 р. становила випадок "незрозумілої комбінації", оскільки гілки влади не мали чітко визначеного статусу, структури й уявлення про механізми створення ефективної системи республіканського правління. Наприклад, парламент був наділений найвищими законодавчими повноваженнями та частковою владою над урядом, а президентові надавалися права у визначенні структури уряду і відводилася значна роль у законотворчості. Фактично же в Україні в зазначений період функціонувала напівпрезидентська / змішана президентсько-парламентська (проте одночасно і президентсько-подібна, оскільки президент не міг розпустити парламент, і парламентсько-домінуюча) система державного правління (хоча концептуально вектор розвитку політичної системи в Україні було визначено у напрямі президентської системи правління). Це найперше виявлялось у тому, що: президент та парламент брали участь у формуванні та відставці уряду чи окремих його членів (при цьому, парламент міг звільняти всіх членів урядового кабінету, а президент міг призначати без згоди парламенту більшість членів кабінету –

фактично це означало, що в ході формування уряду він був відповідальний / залежний від президента, а в ході діяльності – від парламенту); президент і прем'єр-міністр мали повноваження у законотворчій діяльності; парламент мав обмежені повноваження в державному управлінні; парламент значною мірою "затінював" функції органів судової влади [Boban, 2007; Matsuzato, 2005; Protsyk, 2005; Jung-Hsiang, 2008].

Про це яскраво засвідчують результати президентства **Л. Кравчука**, якого було обрано 1 грудня 1991 р. Спочатку перший президент новітньої України трактувався як вища посадова особа в державі. Проте згодом, у вересні 1993 – липні 1994 рр., коли діяв Указ Президента "Про керівництво Кабінетом Міністрів України", президент одночасно суміщав повноваження глави держави та глави виконавчої влади. Це насамперед виявлялось у тому, що президент брав участь у формуванні та відставці уряду або окремих його членів: призначав прем'єр-міністра, міністрів оборони, закордонних і внутрішніх справ за умови їхнього затвердження парламентом, а також інших міністрів – без їхнього затвердження парламентом (але діяла пряма підзвітність і колективна й індивідуальна відповідальність уряду перед президентом і парламентом). Крім того, президент мав деякі повноваження у законотворчій діяльності: він не мав права вето стосовно законів, ухвалених парламентом, але мав право законодавчої ініціативи; він міг видавати укази (декрети) (до 1992 р. – з силою закону), якщо вони стосувалися сфери економічних реформ, за умови, що предмет указів (декретів) не був регульований спеціальними законами України; він був відповідальним за подання на розгляд парламенту щорічного проєкту бюджету України. Рівночасно, специфікою того періоду було й те, що легітимність всенародно обраного в грудні 1991 р. (формально в незалежній Україні) президента була вищою, аніж легітимність обраної в березні 1990 р. (формально в складі Української РСР) Верховної Ради – парламенту. Це відбувалося на фоні соціально-економічних негараздів в Україні, а також міжінституційних конфліктів у системі державної влади і навіть могло стати причиною планованого на 26 вересня 1993 р. консультативного референдуму з приводу довіри чи недовіри президентові й парламенту. Проте виходом із ситуації (замість проведення

референдуму) стали дострокові парламентські та президентські вибори – відповідно, 27 березня та 26 червня (10 липня – другий тур) 1994 р.

Починаючи з вересня 1994 р. (після прийняття чергових *поправок до Конституції Української РСР 1978 р.*), Президент України (10 липня 1994 р. ним достроково обрано *Л. Кучму*) як глава держави і глава виконавчої державної влади отримав повноваження бути гарантом забезпечення прав і свобод громадян, суверенітету, дотримання Конституції та законів України, представляти країну в міжнародних відносинах, вживати заходів для забезпечення обороноздатності, національної безпеки та територіальної цілісності України, здійснювати керівництво та спрямовувати виконавчу діяльність Кабінету Міністрів України, очолювати систему місцевих органів державної виконавчої влади, забезпечувати їх взаємодію з Верховною Радою України. На практиці політичні (виконавчо-розпорядчі) повноваження президента (в контексті формування, керування та дострокового припинення повноважень уряду) були посилені значною фрагментованістю / фракціоналізованістю першої, сформованої в історії незалежної України, Верховної Ради (оскільки понад п'ятдесят відсотків складу парламенту становили безпартійні депутати – ситуація частково вирішувалася на підставі формування різних депутатських фракцій, які постійно переформатовувалися з огляду на політичну доцільність та особисту вигоду / користь депутатів). Як результат цього, апробація та усталення практики формування непартійних урядових кабінетів, якими фактично через особу прем'єр-міністра керував Президент України.

Ще більші повноваження Президент України (також як глава держави і глава виконавчої влади) отримав 8 червня 1995 р., коли було прийнято тимчасовий (терміном на один рік) *Конституційний договір між Верховною Радою України і Президентом України* про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України [Конституційний договір..., 1995]. Цей так званий "*закон про владу*" означав кінець "радянської" (а з правками, по суті, квазіпарламентської) системи влади, передбачав зміну

структури взаємовідносин законодавчої і виконавчої гілок влади. Зокрема, було скасовано право парламенту затверджувати уряд та впливати на призначення окремих членів урядового кабінету, а також обмежено повноваження парламенту стосовно висловлення вотуму недовіри уряду. Натомість, президент отримав право незалежно / односторонньо призначати прем'єр-міністра та формувати кабінет, а також звільняти членів уряду без згоди на це парламенту. *Як наслідок, було посилено президентську владу над урядовими кабінетами та встановлено більш пряму підзвітність уряду президентові (саме тому непартійні уряди, які було сформовано у час дії Конституційного договору, треба визначати як "президентські" або "сформовані президентом"). Цим формально вперше й досі востаннє в історії пострадянської України було імплементовано президентську систему республіканського державного правління* [Duverger, 1980; Elgie, 1998; Krouwel, 2003; Linz, 1994; Linz, Valenzuela, 1994; Shugart, Carey, 1992; Siaroff, 2003; Eaton, 2002; Sartori, 1994; Stepan, C. Skach, 1993].

Неоднозначним, не зовсім комплексним та тернистим одночасно виявився і процес ухвалення нової Конституції України 28 червня 1996 р. [Конституція України, 1996] – практично найпізніше серед інших європейських посткомуністичних країн регіону. Наріжним каменем суперечок і дебатів з приводу нової Конституції став саме інститут президентства в зрізі перспектив запровадження нової моделі політичної системи. Річ у тому, що впродовж 1991–1996 рр. було запропоновано низку *проектів майбутньої Конституції України*, які по-різному описували місце і роль президента в системі державної влади. Як зазначено вище, ще 19 червня 1991 р. було прийнято Концепцію нової Конституції України, у якій наголос було зроблено на запровадження президентської республіки і, відповідно, інституту президентства як вищої посадової особи в державі та глави виконавчої влади.

З погляду порівняльної політології було передбачено нерівномірний синтез моделі президенталізму і напівпрезиденталізму. Річ у тім, що серед інших було регламентоване положення, за яким формування складу Кабінету Міністрів (уряду) відбувалося на підставі призначення Президента України та затвердження

Верховної Ради. Фактично президентську систему було лімітовано тим, що уряд, будучи колективно відповідальним (на предмет відставки) перед президентом, залежав від парламенту в контексті його формування, чим обмежувалася виняткова всесильність президента у виконавчій гілці влади, властива для класичних президентських систем правління. Крім того, за президентом не було передбачено ролі глави держави, адже Концепція нової Конституції України передбачала, що президент мав бути вищою посадовою особою в державі. Схожий проєкт Конституції України від 1 липня 1992 р. пропонував втілити в посаді президента функції політично відповідального перед українським народом глави держави та глави виконавчої влади. Наступний проєкт Конституції України від 26 жовтня 1993 р. пропонував зосередити в посаді президента функції політично відповідального перед українським парламентом глави держави. Нарешті, проєкт Конституції України від 24 лютого 1996 р. закріплював за президентом функції політично відповідального перед українським народом глави держави [Шаповал, 1995]. Були й інші проєкти Конституції України, але перераховані проєкти відображали гіпотетичні варіанти апробації й інституціоналізації посади президента в президентській, парламентській та напівпрезидентській / змішаній, відповідно, системах республіканського правління [Піхенко, Пушак, 2003].

Однак вибір було зроблено на користь проєкту *Конституції України* від 24 лютого 1996 р., яким *політичну республіканську систему України 28 червня 1996 р. врешті було трансформовано з президентської у президентсько-парламентську напівпрезидентську / змішану*. Відповідно, було змінено ключові принципи, повноваження, роль та місце президента у системі державної влади. Це насамперед виявилось у тому, що президент втратив формально властиву йому раніше функцію глави виконавчої влади, а почав трактуватися лише як глава держави. Проте президент формально разом з парламентом зберіг центральну роль у процесі формування і дострокового припинення повноважень уряду. Зокрема, було прийнято норму, що президент призначав прем'єр-міністра і кількох міністрів, але ці призначення вимагали схвалення парламенту. Крім того, президент та парламент могли оголошувати

колективний вотум недовіри урядовому кабінету. Також за президентом було визначено й функції гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції, прав і свобод людини та громадянина в Україні.

Інститут президентства в системі президентсько-парламентського напівпрезиденталізму. Конституційну модель влади 1996 р. часто ототожнювали з *необмеженим президентським правлінням* (для позначення таких систем Р. Елгі вживає термін "президентіалізована напівпрезидентська система"). Річ у тому, що в 1996–2006 рр., коли цю модель формально використали, президент (ним 14 листопада 1999 р. повторно було обрано **Л. Кучму**, працював у політичній системі, якій перманентно був властивий фрагментований / фракціонізований, а тому й не дуже впливовий (принаймні з погляду фактичного впливу на уряд і процес законотворчості) парламент (особливо у складі за результатами парламентських виборів у 1998 і 2002 рр.) [Байхельт, Павленко, 2005]. Крім того, інституційна контроверсійність різних проєктів Конституції України періоду 1991–1996 рр. спричинила той факт, що система правління в Україні не досягнула повного напівпрезиденталізму з консолідованим механізмом перевірок, стримувань і балансів [Литвин, 2010]. У 1999 р. президент Л. Кучма, посилаючись на безвідповідальність українського парламенту, зробив спробу ще більше розширити свої повноваження. На підставі чинного тоді Закону "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" [Про всеукраїнський та місцеві..., 1991] президент організував референдум, хоча за змістом це був консультативний плебісцит нібито за народною ініціативою. У його контексті з'явилась *ідея про формування "постійної парламентської більшості"*. Річ у тому, що, враховуючи відмінності у впливах партій з різних регіонів, жодна з них не проводила до парламенту достатньо депутатів, щоб самостійно сформувати більшість у парламенті. *Ідея президента же полягала у створенні штучної більшості та управлінні нею із використанням чинника загрози розпуску парламенту в разі розпаду більшості внаслідок невідтримки кандидатури прем'єр-міністра й незатвердження впродовж трьох місяців проєкту державного бюджету.*

Унаслідок цього після парламентських виборів 2002 р. фактично президент через конструкцію парламентської більшості тиснув на роботу фракціонізованого / фрагментованого парламенту та керував діяльністю здебільше непартійного та президент-орієнтованого уряду. Поведінка міністрів часто була вмотивована не колегіальною позицією уряду, а інтересами президента. Найцікавішим у цій конструкції стало те, що президент формально був позбавлений відповідальності за результати діяльності уряду та всієї виконавчої вертикалі. Навіть попри те, що президент, згідно з Конституцією України від 1996 р., був уповноважений видавати законодавчі акти, розпорядження й особливі інструкції (вказівки), що вимагали від членів уряду здійснення "певних дій". Крім того, президент, визначаючи окремі проекти законів як невідкладні, міг вирішально впливати на порядок їхнього розгляду в парламенті. Президент мав також *право вето*: законодавче вето дозволяло йому контролювати стан справ у законодавчому полі, а виконавче вето дозволяло скасовувати постанови уряду, акти міністерств та інших органів виконавчої влади. Загалом права видавати укази та розпорядження й накладати вето на законодавчі та виконавчі акти дозволяли президентові домінувати в процесі прийняття політичних рішень і в цілому у політичній системі [Boban, 2007, 164; D'Anieri, 2007]. Це, зі слів М. Шугарта та Дж. Кері, дозволяє класифікувати напівпрезидентську (змішану) систему правління в Україні упродовж 1996–2004/2006 рр. як *президентсько-подібну президентсько-парламентську*, коли президент міг відправити у відставку уряд і прем'єр-міністра, але не міг розпустити парламент з приводу питань неформування уряду [Shugart, 2006, p. 357].

Інститут президентства в системі парламентсько-президентського напівпрезиденталізму. Ситуація змінилася за результатами *Помаранчевої революції*, починаючи з 8 грудня 2004 р., коли було прийнято зміни і поправки до Конституції України [Про внесення змін до Конституції України..., 2005], а формально – з 1 січня 2006 р., коли вони набули чинності. З цим збіглося обрання внаслідок повторного другого туру президентських виборів 21 грудня 2004 р. Президентом України **В. Ющенко**. Разом із цим,

запроваджені системні політико-інституційні новації майже не змінили конституційно-правового статусу президента як глави держави, але значно вплинули на звуження його повноважень, зокрема з приводу формування уряду і відповідальності уряду перед президентом, адже було встановлено, що уряд колективно відповідальний (на предмет можливої відставки) лише перед парламентом. Також до Верховної Ради України перейшли такі повноваження, як призначення за поданням президента прем'єр-міністра, міністра оборони, міністра закордонних справ, а також призначення за поданням прем'єр-міністра інших членів урядового кабінету, голів Антимонопольного комітету, Державного комітету телебачення та радіомовлення і Фонду державного майна, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку прем'єр-міністра та членів урядового кабінету.

Як наслідок зміни формату українського напівпрезиденталізму (змішаної системи) з президентсько-парламентського на парламентсько-президентський (останній в західній науці вже типово іменують прем'єр-президентським), уряд трансформувався з інституту, підпорядкованого та контрольованого президентом і парламентом, на більш самостійний і контрольований головно парламентом орган державної виконавчої влади, діяльність якого почала регулюватися чинним тоді Законом "Про Кабінет Міністрів України" [Про Кабінет Міністрів України ..., 2011]. Уряду було надано право незалежно визначати перелік центральних органів виконавчої влади, призначати і/чи звільняти з посад керівників центральних органів виконавчої влади, які не належали до складу уряду, призначати та звільняти із посад заступників міністрів. Були розширені повноваження урядового кабінету й у частині керівництва і координації діяльності органів влади, які не були в його прямому підпорядкуванні (Антимонопольного комітету, Державного комітету телебачення та радіомовлення, Фонду державного майна України). Навіть якщо парламент

Закон втратив силу в жовтні 2010 р. на підставі скасування дії поправок до Конституції від 2004 р., а також повернення до Конституції у редакції від 1996 р. Внаслідок цього почав діяти новий закон "Про Кабінет Міністрів України".

підтверджував посаду прем'єр-міністра, що ідеологічно та партійно був протилежний президентові, то останньому все ж доводилося приймати запропоноване призначення [Boban, 2007, р. 164]. Від президента до прем'єр-міністра перейшли повноваження стосовно призначення на посади та звільнення з них керівників центральних органів виконавчої влади, які не належали до складу кабінету, а також стосовно подання на розгляд парламенту кандидатур окремих членів урядового кабінету [Павленко, 2006].

Одночасно із цим, президент отримав право розпустити парламент у тому разі, коли останній не міг сформувати уряд. Крім того, конституційна реформа призвела до "відновлення" тих положень Конституції, які містилися в ній починаючи з 1996 р., але фактично не були чинними, зокрема, процедури контрастигації – скріплення указу президента підписами прем'єр-міністра і міністра, відповідального за виконання указу. Проте неоднозначність формулювання відповідних положень та наявність їх різних інтерпретацій різними інститутами влади фактично постало засадою міжінституційних конфліктів між ними, зокрема між президентом і прем'єр-міністром [Литвин, 2011]. Особливо це виявилось у період президентства В. Ющенка і двічі прем'єрства Ю. Тимошенко, президентства В. Ющенка і прем'єрства В. Януковича, а також нетривалого періоду суміщення президентства В. Януковича і прем'єрства Ю. Тимошенко. А загалом така конфліктність стала результатом посилення повноважень прем'єр-міністра, з одного боку, та послаблення повноважень президента, з іншого, за недостатнього врегулювання їхніх сфер компетенції. Також цьому додатково сприяли чергові та дострокові парламентські вибори 2006 та 2007 рр. за пропорційною виборчою системою, внаслідок чого, врешті, було дуже суттєво зменшено фракціоналізацію / фрагментацію українського парламенту. А напівпрезидентська система правління в Україні формально змістилася від президенціалізованого президентсько-парламентського різновиду до збалансованого парламентсько-президентського (прем'єр-президентського) зразка, із прерогативами президента на розпуск парламенту. *Така система істотно послабила взаємозалежність президента від парламенту, що означало дисперсію влади. З одного боку,*

політичний процес став більш хаотичним. Однак, з іншого боку, така хаотичність – це і є політичний процес та політична конкуренція, яка не могла бути іншою через якість політичного класу, відсутність традицій ведення політичної боротьби, технологічність політики тощо.

Конституційний розворот чи "переворот" 2010 р. 30 вересня 2010 р. Конституційний Суд України (значною мірою під тиском обраного 7 лютого 2010 р. президента *В. Януковича* – єдиного Президента України, якого в другому турі підтримало менше 50 відсотків виборців, – і пропрезидентської більшості у парламенті) скасував дію конституційної реформи, яку було прийнято у 2004 р. [Рішення у справі за конституційним поданням..., 2010]. З цієї дати в Україні знову почала діяти Конституція зразка 1996 р., тобто президентсько-парламентська напівпрезидентська система правління, яка повторно суттєво посилила місце, роль та повноваження президента (за зразком як раніше, але навіть сильніше).

Як наслідок (особливо після того, як за результатами парламентських виборів за змішаною (паралельною) мажоритарно-пропорційною виборчою системою у 2012 р. пропрезидентські сили отримали більшість мандатів у парламенті), фактичні функції і повноваження Президента України змістилися від безпосереднього керівництва управлінською та розпорядчою діяльністю до функцій і повноважень загальнополітичного керівництва і контролю "законності" дій усіх державних органів влади, але передусім органів виконавчої влади. Зокрема, уряд знову увійшов в синхронно-синтетичну сферу підпорядкування як президенту, так і парламенту (обидва інститути відновили повноваження бути відповідальними за формування та ймовірне дострокове припинення повноважень уряду). Як результат цього, як і в період президентства Л. Кучми, президент В. Янукович, формально будучи лиш главою держави, фактично був керівником уряду. Це виявлялось у тому, що прем'єр-міністр та окремі міністри були носіями конкретних технічних та персональних інтересів і наполягань президента.

Проте *сила президентів* (комбінація їхніх формальних повноважень зважена особливостями політичного впливу і політичного процесу) Л. Кучми та В. Януковича за Конституцією версії 1996 р.

фактично виявилася дещо розбіжною (на користь другого). Річ у тому, що в 1996–2004 рр. Л. Кучма конструював силу своїх повноважень із огляду найперше на фракціоналізованість українського парламенту. Відповідно, він уміло використовував відсутність у парламенті стабільної більшості як інструмент, який фактично посилював і без того формально сильні повноваження президента. Йому на основі політичних торгів з різними фракціями / групами українського парламенту не треба було допускати їхніх представників до "кланово-олігархічного" осередку державної влади, а відповідно, не потрібно було зводити до символічної роль парламентської опозиції (адже доволі часто мінялися місцями пропрезидентські й опозиційні партії у парламенті).

Натомість упродовж 2010–2013 рр. В. Янукович конструював силу своїх фактичних повноважень з огляду на партійну структурованість українського парламенту. Він застосовував факт наявності у парламенті стабільної більшості як інструмент, за допомогою якого відбувалося посилення й без того формально сильних повноважень президента. Однак президентові перманентно довелося здійснювати ротації у середовищі вищої політичної еліти (щоб остання не змогла суттєво посилитися) чи допускати деяких представників вищої політичної еліти до "кланово-олігархічного" ("сімейного") осередку державної влади, на підставі чого політичний режим в Україні у період президентства В. Януковича набув ознак авторитаризму та неопатримоніалізму (його можна описувати концептом змагального авторитаризму). Політично (принаймні на деякий час) усунувши й мінімізувавши таким чином вплив парламентської опозиції, президент упродовж 2010–2013 рр. фактично отримав визначальний вплив на діяльність Верховної Ради України, уряду, судової системи, насправді став ключовою фігурою у функціонуванні системи правління та всієї політико-правової системи України.

Черговий, проте чи останній "зигзаг" українського напів-президенталізму. Так тривало до листопада 2013 – лютого 2014 рр., коли внаслідок масових народних виступів (спочатку із приводу призупинення євроінтеграційних процесів за участі України, а згодом через системний спротив суспільства – в тому числі за

рахунок жертв – існуючому політичному укладу) – феноменів *Євромайдану* та *Революції гідності*, – було повалено диктаторський режим В. Януковича. В результаті цього (а також внаслідок того, що було порушено консолідовану єдність колишньої пропрезидентської більшості у парламенті) система правління України 2 березня 2014 р. повернулася до моделі парламентсько-президентського (прем'єр-президентського) напівпрезиденталізму зразка 2006 р. (формально регламентованого 8 грудня 2004 р.) зі змінами та доповненнями.

Також формально було взято курс і задекларовано про прискорене прийняття нової Конституції України або внесення поправок до чинної Конституції України 1996 р. зі змінами та доповненнями. У цій конструкції за відсутності легітимно обраного Президента України (попереднього президента В. Януковича після того, як він залишив Україну, було оголошено в міжнародний розшук, хоча його фактичне місцезнаходження за різними даними обмежувалося територією Російської Федерації), його функції вперше в історії пострадянської України 23 лютого 2014 р. почав здійснювати "виконувач обов'язків" Президента України, ким, згідно з чинною Конституцією України, став спікер українського парламенту **О. Турчинов**. Разом із цим, на 25 травня 2014 р. було призначено дострокові вибори Президента України, переможцем яких уже в першому та єдиному турі став **П. Порошенко**. Але у світлі подій, які

21 лютого 2014 р. Верховна Рада України прийняла Закон України № 742–VII "Про відновлення дії окремих положень Конституції України". 22 лютого 2014 р., враховуючи те, що Закон "Про відновлення дії окремих положень Конституції України" не був підписаний президентом, парламент ухвалив постанову "Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222–IV, від 1 лютого 2011 року № 2952–VI, від 19 вересня 2013 року № 586–VII". Таким чином, від 22 лютого 2014 р. чинними на території України були положення Конституції України, прийнятої на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., зі змінами та доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р. № 2222–IV, від 1 лютого 2011 р. № 2952–VI, від 19 вересня 2013 р. № 586–VII. 1 березня 2014 р. закон № 742–VII був опублікований у спецвипуску газети "Голос України" за підписом в.о. президента О. Турчинова. Таким чином він набув чинності 2 березня 2014 р.

детермінували політичний процес в Україні після усунення від влади попереднього президента (а це агресивна і військова поведінка щодо деяких регіонів України з боку Росії, соціально-політичні непорозуміння на території України), й досі актуальним залишилося питання адекватного окреслення перспективної системи правління в Україні та місця у ній інституту президентства.

Не зняте це питання і в контексті обранням Президентом України 21 квітня 2019 р. **В. Зеленського**, за якого система правління України залишилася незмінною, але було значно посилено фактичні повноваження президента: спершу за рахунок того, що це перший Президент України, політична партія якого спромоглася провести до парламенту понад половину його депутатів, відтак створивши однопартійну більшість, а не коаліцію; згодом за рахунок того, що в Україні відбулося запровадження правового режиму воєнного стану на тлі російсько-української війни, внаслідок чого фактичні важелі впливу було ще більше сконцентровано в руках президента (див. табл. 2.1).

Таблиця 2.1.

Історія інституту президентства в політичній історії незалежної України (грудень 1991 – листопад 2024 рр.)

Президент	Формальний термін повноважень, р.	Дата повноважень	Фактичний термін повноважень, дн./р.	Дата виборів у першому турі /Відсоток голосів / виборців, %	Дата виборів у другому турі /Відсоток голосів / виборців, %	Причина припинення повноважень	Політична партія: до виборів / на момент виборів	Конституційний статус	Система правління
Л. Кравчук	5	05.12.1991 – 19.07.1994	957/2,62	01.12.1991 / 61,59	-	Дострокові вибори	КПРС / б.п.	Спочатку глава держави / Згодом глава держави та глава виконавчої влади	Напівр. I
									Презид.

Умовні позначення: КПРС – Комуністична партія Радянського Союзу; б.п. – безпартійний; НУ – "Наша Україна"; НДП – Народно-демократична партія; ПР – Партія регіонів; Г – "Громада"; Б – "Батьківщина"; СДПУ(о) – Соціал-демократична партія України (об'єднана); С – "Солідарність"; СН – "Слуга народу"; Презид. – президенталізм; Напівр. I – президентсько-парламентський напівпрезиденталізм; Напівр. II – парламентсько-президентський (прем'єр-президентський) напівпрезиденталізм.

Продовження табл 2.1.

Л. Кучма (П)	5	14.11.1999 – 23.01.2005	1897/5,20	31.10.1999 / 36,49	14.11.1999 / 56,25	Чергові вибори	КПРС / б.п.	Глава держави	Напівпр. I
В. Ющенко	5	23.01.2005 – 25.02.2010	1859/5,09	31.10.2004 / 39,87	26.12.2004 / 51,99	Чергові вибори	КПРС, НДП, НУ / НУ	Глава держави	Напівпр. II
В. Янукович	5	25.02.2010 – 22.02.2014	1458/3,99	17.01.2010 / 35,32	07.02.2010 / 48,95	Усунення з посади	КПРС, ПР / б.п.	Глава держави	Напівпр. I
О. Турчинов (в.о.)	5	23.02.2014 – 07.06.2014	104/0,28	–	–	Достро- кові вибори	КПРС, Г, Б / Б	Глава держави	Напівпр. II
П. Порошенко	5	07.06.2014 – 20.05.2019	1808/4,95	25.05.2014 / 54,70	–	Чергові вибори	СДПУ(о), С, ПР, НУ, С / б.п.	Глава держави	Напівпр. II
В. Зеленський	5	20.05.2019 – чинний	2000+/5,48 +	31.03.2019 / 30,24	21.04.2019 / 73,22	–	СН / б.п.	Глава держави	Напівпр. II

З огляду на все це можна зробити системний висновок, що в Україні усереднено специфіка ролі й уповноваженості інституту президентства в контексті системи влади і державного правління значною мірою залежала і надалі залежить від особливостей розвитку напівпрезидентської / змішаної політичної системи. Останні впродовж періоду 1991–2024 рр. (за винятком короткого періоду 1995–1996 рр., коли в Україні було задіяно президенталізм) полягали у циклічній ротації і зміні напівпрезиденталізму – то від президенціалізованого президент-парламентаризму, а останнім часом – на тлі широкомасштабної війни – і прем'єр-президенталізму до збалансованого прем'єр-президенталізму, то навпаки.

Причому перший більше сприяв централізації та монополізації влади й автократизації політичного режиму в руках саме президентів (особливо за часів президентства Л. Кучми і В. Януковича, коли політичний режим України тяжів до так званого електорального / змагального авторитаризму).

Натомість другий більше сприяв децентралізації та демонополізації влади, втраті принаймні частини повноважень президентами й відтак демократизації політичного режиму (особливо часів президентства В. Ющенка, а також частково з 2014 р. – часів президентства П. Порошенка та В. Зеленського (навіть з огляду на запроваджений воєнний стан), коли політичний режим України тяжів до електоральної демократії) [Литвин, 2015, 2014].

Ці дві опції напівпрезидентської / змішаної системи правління в Україні і певною мірою дві моделі інституту президентства (хоча й відмінності з-поміж ними могли бути і значно більшими) типово окреслювалися розмаїтими, але волатильними чергуваннями, фазами, конструкціями і конфігураціями взаємин президентів, прем'єр-міністрів / урядових кабінетів, партій і депутатів у парламентах, а тому заважали інституціоналізації і системи правління в Україні [Sedelius, 2012; Литвин, 2018a], і окремих політичних інститутів (в тому числі інститут президентства) та по-різному впливали на параметри політичної й інституційної стабільності, управлінської ефективності, а також перспективи демократизації чи автократизації в нашій державі [Бостан, 2011; Литвин, 2015; Сидорчук, 2013]. На цьому тлі особливо специфічною стала

ситуація, починаючи з 2019 р., але головно з лютого 2022 р. (від початку широкомасштабної російсько-української війни) – часів президентства В. Зеленського, – оскільки в цей час відбулася помітна президенціалізація прем'єр-президентського (парламентсько-президентського) напівпрезиденталізму в Україні: однак не стільки формально – внаслідок його зміщення до президент-парламентаризму, – як раніше, скільки фактично – за рахунок апробації першого в історії незалежної України досвіду системи повністю уніфікованої однопартійної більшості, очолюваної всенародно обраним президентом як лідером цієї більшості.

При цьому, зміна та чергування різних опцій українського напівпрезиденталізму в 1991–2024 рр. (за винятком 1995–1996 рр., коли формально і фактично апробовано президенталізм) переважно відбувалися на тлі клієнтелістських, аполітичних / апартійних, персоналістських і кланово-олігархічних характеристик пострадянської політики й розуміння саме інституту президентства (але не досвіду державотворення поза рамками радянської спадщини), а також взаємного зміцнення відносин формальних та неформальних політичних акторів [D'Anieri, 2007; Kudelia, 2013; Matsuzato, 2005, Protsyk, 2003]. Адже ті, хто мав фактичну владу (передусім президенти), використовували її для зміни формальних правил (й отримання більшої формальної влади), а ті, хто мав формальну владу (знову передусім президенти), використовували її для набуття, концентрації та централізації фактичної влади, в чому була особливість політичної конкуренції між президентами і парламентами стосовно контролю за процесами формування, функціонування й відповідальності урядових кабінетів та прем'єр-міністрів в Україні [Литвин, 2018a].

На цьому тлі безперестанними були і досі лишаються прагнення, передусім президентів, домінувати (у випадку президент-парламентаризму – монополізувати, а у випадку прем'єр-президенталізму – переважати, хоча останнім часом – на тлі війни – безумовно домінувати) у виконавчій владі і над політичною системою України в цілому, значною мірою автократизуючи її бодай цим фактом. Адже саме президенти (не завжди маючи, але передусім, усе ж таки, маючи надійну підтримку більшості у

парламентах, а також опираючись на стійкі або ж ситуативні коаліції, клієнтели та кліки): з одного боку, усвідомлюють формальну та неформальну запоруку посилення своєї уповноваженості [Whitmore, 2003, 58]; з іншого боку, слугують чинником пом'якшення міжінституційних конфліктів, але водночас загрозою різних дефектів міжінституційних відносин у трикутнику "глава держави – урядовий кабінет / прем'єр-міністр – парламент" і відповідальності інститутів влади [Chaisty, Chernykh, 2015].

Отже, для України через понад 30 років з моменту відновлення незалежності та понад чверть століття після утвердження Конституції, а особливо на тлі російсько-української війни, яка обрисів широкомасштабної набула в лютому 2022 р., й досі вкрай гострою залишається проблема вибору належних, ефективних і стабільних інституційних та політичних опцій розвитку, реформування й оптимізації системи правління – передусім чинної напівпрезидентської / змішаної, а можливо й інших дизайнів міжінституційних відносин.

З політичного погляду, означена проблема посилюється із огляду на те, що для української політики і, зокрема, інституціоналізації системи правління й загалом міжінституційних відносин у трикутнику "глава держави – урядовий кабінет / прем'єр-міністр – парламент", як зазначають передусім українські вчені [Зелінська, 2015; Мацієвський, 2011; Tyushka, 2014; Фісун, 2011], властивою завжди була і досі залишається (хоч останнім часом у видозміненому форматі) повторювана проблема "приватизації та інструменталізації" конституційного розвитку, а найперше з боку саме президентів, у розрізі боротьби за владу в рамках неінституціоналізованої партійної системи. Адже зразу після того, як ті чи інші політичні еліти – передусім в особі президента – здобувають владу, вони намагаються пристосувати та сконструювати конституційні норми і політичну практику таким чином, щоб останні забезпечували їм ширший інституційний та політичний спектр повноважень й ефективніший контроль за опозицією [Tyushka, 2016].

Це особливо чітко виявилось, починаючи формально із 2004 р., а фактично із 2006 р., коли український президенціалізований президент-парламентаризм (1996–2006 рр.) було

трансформовано у збалансований прем'єр-президенталізм (2006–2010 рр.), чим було послаблено повноваження глави держави. За аналогією, це відбулось у вересні–жовтні 2010 р. і лютому–березні 2014 р., коли в Україні відбулися чергові трансформації системи правління з прем'єр-президенталізму у президент-парламентаризм і навпаки. *Всі ці зміни поетапно та варіативно розмивали, а не реформували не лише інститут президентства, а й конституціоналізовану систему міжінституційних відносин у трикутнику "глава держави – урядовий кабінет/прем'єр-міністр – парламент" в Україні у своєрідну повторювальну "інституційну пастку", "гру" або "боротьбу"* [Мацієвський, 2015; Chaban, Vernygora, 2010] влади й опозиції, коли кожний новий президент, кожна нова політична еліта кожного (більш чи менш демократичного) типу політичного режиму відкидала отримувани нею "правила гри". Натомість кожний новий президент завжди вдавався до створення більш сприятливої для себе "матриці міжінституційних відносин", а також оновлених та вигідніших формальних і неформальних "правил гри", зокрема сконструйованих на засадах вибіркового застосовування принципів верховенства права і політичної справедливості [Мацієвський, 2011, с. 51; Tyushka, 16]. Крім того, такі процеси почасти віддаляли систему правління та механізми стримувань і противаг і загалом міжінституційних відносин в Україні від конструктивного діалогу між державою (владою) та суспільством, зокрема з приводу розробки стійких, ефективних та всеохоплюючих атрибутів як чинної, так і перспективної й оптимальної системи правління.

Зовсім не стала винятком і чинна на момент дослідження (починаючи із лютого–березня 2014 р.) апробація в Україні збалансованого прем'єр-президентського (парламентсько-президентського) напівпрезиденталізму, зокрема, з властивим для нього горизонтальним дуалізмом виконавчої влади. Оскільки саме цей варіант системи правління (це було задекларовано як владою, так і опозицією [Olszanski, 2014], зокрема у формі концепту "Конституція 2004+" [Kirsch, 2014]) вимагав сутнісного реконструювання, інституційного реформування чи оптимізації. Зокрема, зважаючи на негативний і позитивний досвід полікотворення та

євроінтеграції в Україні й інших країнах світу [Tyushka, 2015], а також на потребу подолання "порочного кола" й "інституційної пастки" за циклічною логікою "революція – конституція – революція – конституція", згідно з якою своєрідний "революційний конституціоналізм" був перманентною формою впорядкування і системи правління, і функціоналу інституту президентства в Україні. Однак поточно виходити треба саме з того, що, починаючи з лютого 2014 р., в Україні номінально існує модель збалансованого парламентсько-президентського (прем'єр-президентського) напівпрезиденталізму, де президент України обирається всенародно за мажоритарною системою абсолютної більшості терміном на п'ять років не більше двох термінів підряд.

Разом із цим, Президент України не є главою виконавчої влади, а його роль у формуванні уряду зведена до пропонування кандидатури прем'єр-міністра й окремих міністрів (без права колективної відставки уряду), які повинен затвердити парламент (який одночасно має право відправити у відставку весь склад урядового кабінету або окремих міністрів урядового кабінету). Тому в цьому розрізі уповноваження президента безпосередньо залежить від партійно-політичної композиції парламенту, адже якщо вона на користь президента, то повноваження останнього неодмінно фактично посилюються, а якщо ні (когабітація) – то послаблюються.

ВИСНОВКИ

Історичний досвід застосування інституту президентства в Україні, а також практика апробації цього інституту в сусідніх демократичних державах здебільшого вказують на те, що він задля кращих ефектів урядування й розвитку демократії має бути регламентований і використаний в умовах якщо не республіканського парламентаризму, то принаймні парламентсько-президентського (прем'єр-президентського) напівпрезиденталізму. Це відповідало би не лише концептуальній сутності політико-правових пошуків щодо системи правління та місця у ній інституту президентства, а й вже перевіреному (зазначимо, що доволі успішному

та відносно стабільному) досвіду свого часу транзитних країн Центрально-Східної Європи, які, будучи або прагнучи бути членами Європейського Союзу, цілком упорядковано, системно і природно апробували саме системи парламентаризму або ж парламентсько-президентського (прем'єр-президентського) напівпрезиденталізму.

Також необхідно наголосити, що, як засвідчує досвід українського державотворення, місце інституту президентства в системі державних інститутів та державного правління України здебільшого визначалося раніше і визначається надалі політичною кон'юнктурою – конкретними намірами певних політичних сил або політичними подіями, які склалися в Україні впродовж різних етапів її нової та новітньої історії. Натомість варто би сконцентруватися на інституті президентства, який всесторонньо відображав би існуючий суспільно-політичний запит та цілісно відповідав би на виклики (в сенсі ризиків і переваг) подальшого реформування / розвитку системи правління й загалом політичної системи в Україні. Адже через кон'юнктурний підхід ми отримали вкрай розбалансовану систему державного правління, в якій президент перебуває по суті над гілками влади, а за наявності однопартійної більшості, як це склалося у парламенті чинного скликання, фактично здобув максимальну владу. З одного боку, пропрезидентська більшість створює умови та можливості для швидкого ухвалення рішень, для реформування держави. З іншого, максимальна концентрація влади в інституті президентства створює ризики іншого порядку – обмеження впливу різних суспільно-політичних груп на політичні процеси в країні і відтак загрози демократизації. В умовах дії правового режиму воєнного стану така конфігурація влади дозволяє швидко розв'язувати численні проблеми і видається виправданою. Однак це зовсім не може бути конструкцією для регулярного політичного процесу, а тому потребує корекції як системи правління, так і інституту президентства в нашій державі у майбутньому.

РОЗДІЛ III

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СТАТУСУ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ: ПОЛІТОЛОГІЧНИЙ ВИМІР

Функціонування парламенту як політичного інституту є маркером політичної системи країни. Саме його роль, як основного представницького інституту, у політичних процесах визначає рівень демократичності політичного режиму. Проблема інституційної спроможності парламентів тривалий час є одним з основних питань порядку денного міжнародних інституцій, покликаних забезпечувати розвиток демократії у світі. Як правило, ці організації перебувають під протекторатом країн, для яких демократичні цінності стали основоположним елементом їхньої політичної культури, і які намагаються транслювати їх решті світу, зокрема, тим країнам, які лише роблять спроби укорінити у своїй політичній традиції формальні і неформальні демократичні норми. У численних рекомендаціях розроблених цими інституціями інституційна спроможність парламентів визначається в основному через їх здатність відповідати основоположним критеріям до яких належать: 1) репрезентативність парламенту; 2) здійснення парламентського нагляду за виконавчою владою; 3) законодавча спроможність парламенту; 4) прозорість та доступність парламенту; 5) підзвітність парламенту; 6) участь парламенту в міжнародній політиці [O'Brien et al., 2016].

Схоже завдання щодо впровадження стандартів демократичного врядування цього разу конкретно в Україні поклала на себе Місія Європейського парламенту з оцінки потреб під керівництвом Пета Кокса, яка наприкінці 2015 – початку 2016 рр. підготувала «Доповідь та дорожню карту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» [Доповідь та дорожня карта, 2016]. Документ у цілому артикулює увагу на тих самих засадничих моментах, про які йдеться у

рекомендаціях Світового банку щодо розвитку інституційної спроможності парламентів: законодавчій спроможності та законотворчому процесі у Верховній Раді; політичному нагляді за виконавчою гілкою влади; відкритості, прозорості та підзвітності громадянам; адміністративній спроможності; взаємодії коаліції та опозиції та налагодженні діалогу у Верховній Раді; дотриманні етичних норм і стандартів поведінки у Верховній Раді тощо.

Усі ці критерії безумовно важливі, але за умови їх застосування до більш-менш стабілізованих систем. На жаль, українська політична система перебуває у стані перманентного стресу, зумовленого не лише постійними суспільними катаклізмами та агресивним зовнішнім тиском, але й нездатністю українських еліт встановити сталий вектор політичного розвитку країни. Саме це, на нашу думку, є основною вадою, яка стримує становлення спроможних політичних інститутів в Україні.

Демократія, як політична модель не є чимось монохронним, вона має багато варіацій і форм. Свідченням цього є поліваріативність політичних систем, які функціонують у країнах, демократичність яких ні у кого не викликає сумніву. Інституційна спроможність цих систем величезною мірою зумовлюється їх усталеністю і традиційністю. Правовий аспект проблеми в першу чергу означає наявність певної системи нормативних актів, які регулюють діяльність того чи іншого суб'єкта. Сам термін «норма» означає усталеність, тривалість, звичність, адже нормальним вважається те, що відбувається раз у раз і здебільшого не порушує звичний хід подій. У цьому плані чим давнішою, традиційнішою є норма, тим більшим пієтетом вона користується. З іншого боку, норма – це не статичне явище, вона змінюється в процесі еволюції, відображаючи нові характеристики як самого суб'єкта, так і зовнішнього середовища в якому він перебуває. Ті політичні режими, які прийнято вважати взірцями демократії, як правило, формувалися століттями. Британський Парламент, американський Конгрес, чи французькі Національні збори – класичні політичні інституції, приклади тяглої інституційної еволюції, яка відбувається внаслідок фундаментальних суспільних перетворень, а не на догоду певним політичним суб'єктам, які прагнуть пристосувати правила гри під власний інтерес.

На жаль, стосовно політичних інститутів України ці твердження будуть безпідставними. Якщо вести мову про інституційну спроможність українського парламенту, то насамперед впадає у вічі проблема неусталеності саме нормативної бази його функціонування. Дивним чином інституція, основна функція якої полягає у формуванні суспільних інститутів, у тому числі й тих, які визначають її роль і місце у суспільно-політичному просторі, перебуває у стані перманентної зміни правил гри, у якій вона є одним з основних гравців. Причому ці зміни, створюється враження, позбавлені елементарної логіки і часто стаються за принципом "крок уперед, два назад". На наших очах відбувається не еволюція норм, як процес постійного вдосконалення, а у кращому разі активне тупцювання на місці.

Проблема інституційної спроможності українського парламенту не є новою для авторів цієї книги. Зокрема, у 2014 р. побачила світ книга «Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації» за редакцією Г. Зеленько [Зеленько, 2014], у якій порушувалися питання формальних і неформальних вимірів українського парламентаризму, особливостей інституціоналізації політичних партій, функціонування системи артикуляції політичних інтересів та інші. У колективній монографії "Політична влада і опозиція в Україні: порівняльний аналіз із зарубіжними країнами» акцентувалася увага на ролі опозиції, у тому числі парламентської, у функціонуванні політичної системи України [Рудич, 2016]. Нові розробки означеної проблеми містяться у колективних монографіях "Політична система України: конституційна модель та політичні практики" [Зеленько, 2023] та "Адаптивні зміни політичного поля України в умовах війни" [Рафальський та Майборода, 2023а], у яких аналізується стан інституційної спроможності українського парламенту напередодні та в часи розв'язаної Росією війни.

Одним із завдань цього дослідження є аналіз тих інституційних змін, які відбувалися у політичному полі України доби її новітньої незалежності в цілому та формальних трансформацій, яких зазнав інститут Верховної Ради України зокрема. Протягом нетривалого періоду новітньої української незалежності український

парламент функціонував у кількох конституційних моделях, які безпосереднім чином впливали на його функціональність і повноважність. Ми спробуємо проаналізувати сутність цих змін, показати, якими суспільно-політичними та соціально-економічними факторами вони були зумовлені і які наслідки мали.

Конституція "Країни Рад"

Перші чотири роки української незалежності – період формальної дії Конституції УРСР 1978 року. Формальної тому, що до завершення цього періоду лише окремі статті документа, що стосувалися організації державної влади, залишилися незмінними. Завершується цей етап ухваленням Конституційного договору між ВРУ і президентом. В період глобальної трансформації держави і суспільства такі динамічні зміни були зрозумілими і виправданими. І незважаючи на те, що розділи Конституції радянської України, що стосувалися організації державної влади, були порівняно свіжими, адже вони цілим блоком оновилися у жовтні 1989 р. [Про зміни і доповнення Конституції..., 1989], в епоху глобальних змін ніщо не могло вберегти їх від постійних пертурбацій. Необхідно зазначити, що формально Конституція УРСР була Основним законом парламентської республіки, адже УРСР декларувалася «радянською» республікою, «країною рад». У цій системі координат усі владні інституції формувалися і контролювалися парламентом. Однак при цьому існував один «невеличкий» нюанс: це була парламентська республіка однопартійної політичної системи. За такої гібридної моделі демократії Верховна Рада відіграла роль ширми, яка прикривала всевладдя комуністичної партії.

Першій глобальній ревізії оновлена стара Конституція піддалася вже через рік [Про зміни і доповнення Конституції..., 1990]. Приводом до цього стало проголошення Декларації про державний суверенітет України. Зміни мали дві головні мети: по-перше, декомунізацію і демократизацію політичної системи через скасування 6-ї статті, яка утверджувала провідну роль комуністичної партії в політичній системі, та перехід до формування повноцінного інституту політичних партій і громадських організацій; по-друге, суверенізацію України через набуття розширених прав у

складі союзної держави, зокрема, впровадження норми про верховенство законів республіки на території УРСР. Верховна Рада України за цих обставин набувала додаткових повноважень з призначення Генерального прокурора УРСР, голови КДБ УРСР, голови Правління Національного банку УРСР, обрання Конституційного Суду УРСР (у попередній конфігурації – Комітет конституційного нагляду УРСР) тощо. Розпочався короткий період парламентської демократії в Україні, під час якого Верховна Рада була наділена максимальними повноваженнями. Її вже не сильно обтяжував ослаблений союзний центр та позбавлена монополії на владу комуністична партія, з одного боку, а з другого – над нею ще не нависав монстр президентської вертикалі. За поданням свого Голови вона призначала не тільки Голову Ради Міністрів (з 18.04.1991 р. – Прем'єр-міністра [Про внесення змін до пункту 4 статті 108 Конституції..., 1991]) і склад уряду, але й навіть керівника КДБ республіки. У листопаді 1991 р. чітко визначався примат парламенту над Генеральною Прокуратурою: «Генеральний прокурор України призначається ВРУ, відповідальний перед нею і тільки їй підзвітний» [Про зміни і доповнень до Конституції..., 1991].

У червні 1991 р. Верховна Рада впровадила чергові зміни до Конституції [Про внесення змін і доповнень до Конституції..., 1991], якими змінила назви окремих посад і інституцій (замість Ради Міністрів УРСР – Кабінет Міністрів УРСР, Державного арбітражу – Вищий Арбітражний Суд тощо). Найпомітнішою зміною, яку впроваджував цей закон, було утворення Кримської Автономної РСР, що спровокувало необхідність внесення коректив у цілу низку статей і пунктів Конституції. Серед інших примітних пертурбацій – набуття Верховною Радою компетенції «зупинення дії актів Кабінету Міністрів СРСР... на території УРСР у разі їх невідповідності Конституції УРСР», що засвідчувало продовження процесу суверенізації України. Однак у цілому ці законодавчі новації значною мірою не впливали на роль парламенту в загальній конфігурації влади.

Проте дві віхові події літа 1991 р. були визначальними не тільки для Верховної Ради, а й для процесу українського державотворення: заснування поста Президента України і проголошення незалежності України.

Дивовижним чином ці дві події, незважаючи на різницю у їх масштабності, мали незіставне значення на подальшу політичну інституціоналізацію в Україні. Найпомітнішими новаціями, впровадженими у Конституцію у зв'язку з проголошенням незалежності, була заміна в усьому її тексті слів «Українська Радянська Соціалістична Республіка» і "Українська РСР" на слово "Україна". Ще через непотрібність прибиралася стаття, уведена за три місяці до того, про «зупинення дії актів Кабінету Міністрів СРСР» [Про внесення змін і доповнень до Конституції..., 1991]. По суті, це були найвагоміші конституційні зміни викликані цією епохальною подією. А от заснування поста Президента Української РСР кардинально змінювало інституційне поле функціонування вищих органів влади. Основний закон країни був доповнений главою 12-1 «Президент Української РСР». Значна частина повноважень Верховної Ради переходила у відання президента, який визначався «найвищою посадовою особою Української держави і главою виконавчої влади» [Про заснування поста Президента Української РСР..., 1991].

Щоправда, на початковому етапі президентська влада не видавалася нездоланим монстром. Повноваження законодавчої і виконавчої влади були збалансованими і навіть мали ознаки великого крену у бік парламенту. Президент виступав швидше балансіром всемогутнього парламенту і отримував право ветовати закони прийняті Верховною Радою, але це вето легко долалося простою більшістю депутатських голосів Крім того, парламент мав абсолютно реальну спроможність відсторонити президента від влади. Для цього потрібно було набрати 2/3 голосів і отримати висновок Конституційного Суду про порушення президентом Конституції або законів України, що, за умов формування цього органу виключно Верховною Радою, не мало б стати серйозною перепорою. Ці зміни були внесені до Конституції відповідними законами [Про внесення змін і доповнень до статей 104, 104-5, 114-9 Конституції..., 1992; Про зміну частини першої статті 112 Конституції..., 1992].

Тим не менше, можна вважати, що короткий період повного домінування парламенту у політичному полі в Україні завершився

ще до проголошення її незалежності. Розпочинався процес законодавчої імплементації інституту президента: впроваджувалася норма про відповідальність Кабінету Міністрів перед президентом і Верховною Радою, водночас ВРУ позбавлялася можливості скасовувати постанови і розпорядження уряду. Це були лише "перші ластівки" у подальшому перманентному процесі боротьби за повноваження між Верховною Радою і президентами

Чергові зміни Конституції, покликані відобразити нову політичну реальність, відбулися у лютому 1992 р. Майже виключно вони торкалися питань організації державної влади і мали на меті розмежувати повноваження Верховної Ради, Президента і Кабінету Міністрів. ВРУ відводилася ключова роль у системі організації влади, що засвідчує внесене у Конституцію твердження: "ВРУ правомочна розглядати і вирішувати будь-яке питання, що не входить згідно з Конституцією до компетенції органів державної виконавчої чи судової влади, а також не є таким, що вирішується виключно всеукраїнським референдумом" [Про внесення змін і доповнень до Конституції..., 1992]. Таким чином відбулася стабілізація тієї конфігурації влади, яка існувала до прийняття Конституційного договору 1995 р.

До повноважень Верховної Ради України відходили питання не лише прийняття та внесення змін до Конституції, але й її тлумачення. Виключно нею формувався склад Конституційного Суду, Центральної виборчої комісії, Ради оборони України. Парламент отримував повноваження на обрання Верховного Суду, суддів обласних і Київського міського судів, призначення арбітрів Вищого Арбітражного Суду, арбітражних судів областей, м. Києва, Генерального прокурора, голови Служби Національної безпеки, голови Правління Національного банку, голови, заступників голови та державних уповноважених Антимонопольного комітету; затвердження президії Вищого Арбітражного Суду, колегії Генеральної Прокуратури тощо. Верховна Рада затверджувала за пропозицією Президента України, Прем'єр-міністра кандидатури міністрів закордонних справ, оборони, фінансів, юстиції, внутрішніх справ та голів Державного комітету у справах охорони державного кордону і Державного митного комітету.

До виключного відання Верховної Ради відходили питання: визначення основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики України; визначення засад державного регулювання економічного і соціального розвитку, затвердження контроль та внесення змін до державного бюджету; визначення порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою; визначення порядку організації і діяльності органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, суду, арбітражного суду та прокуратури, визначення загальних правових засад утворення і діяльності громадських об'єднань; ратифікація і денонсація міжнародних договорів України; вирішення питань про відкриття дипломатичних представництв, консульств, представництв при міжнародних організаціях; дострокове припинення повноважень ВР АРК, місцевих рад народних депутатів у разі, якщо вони порушують Конституцію і закони України; затвердження указів президента про оголошення війни, введення воєнного і надзвичайного стану; заснування державних нагород та встановлення почесних звань України; встановлення військових звань, дипломатичних рангів, інших спеціальних звань і класних чинів; накладення вето на укази Президента та постанови КМУ у разі, якщо вони суперечать Конституції та законам України; прийняття рішень про проведення всеукраїнських референдумів тощо.

На початковому етапі інститут президентства усього-на-всього створював певну противагу формальній усемогутності парламенту. Більшість його повноважень, як очільника виконавчої влади, полягала у втіленні у життя політичної волі Верховної Ради. З іншого боку, утворювався дисбаланс у системі виконавчої влади, де прем'єр-міністр втрачав вагу і ставав своєрідним дублером президента. Однак гіпотетична коаліція парламенту і прем'єра перетворювала президента у беззахисну фігуру, адже звільнити діючого і призначити нового керівника уряду президент міг тільки за погодженням з Верховною Радою.

За законами жанру для президента Леоніда Кравчука в життя втілювався найгірший з імовірних сценаріїв. У жовтні 1992 року за поданням президента Верховна Рада затвердила на посаді прем'єр-міністра Леоніда Кучму. У трикутнику ВРУ – президент – прем'єр останній формально був найслабшою фігурою. Але важка економічна криза, з одного боку, і особиста харизма нового керівника

уряду, з іншого, позбавили його зверхників усіх переваг. Уже через місяць після того, як Л. Кучма очолив уряд, парламент ухвалив закон [Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів..., 1992], яким, порушивши чинну Конституцію, згідно зі статтею 97 якої він був єдиним органом законодавчої влади України, частково передавав ці повноваження уряду, щоправда, обмеживши їх терміном до 21 травня 1993 р. Щоб виправити цю хибу в авральному порядку, ухвалюється ще один закон, абсолютно нікчемний за своєю суттю, яким у Конституцію імплементувалася стаття 91-1, яка дозволяла "ВРУ у виняткових випадках двома третинами голосів законом делегувати КМУ на визначений термін повноваження видавати декрети в сфері законодавчого регулювання з окремих питань" [Про доповнення Конституції..., 1992]. Ця норма Конституції була введена постфактум, через місяць після того, як закон, про який у ній ішлося, був підписаний президентом. Це історія про те, як Верховна Рада вперше, але далеко не востаннє, піддалася Леоніду Кучмі, по суті, поставивши під сумнів свою інституційну спроможність.

Сам прем'єр після того, як Рада на його вимогу відмовилася продовжити дію закону після 21 травня 1993 р., подав у відставку, яка була прийнята 10 вересня того ж року. З цієї історії Л. Кучма вийшов з багажем величезної електоральної підтримки, а його "покровителі" в особі президента Л. Кравчука і ВРУ зазнали колосальних іміджевих втрат, які стали для них фатальними.

Політична криза, викликана значною мірою інституційною незбалансованістю й помножена на економічний колапс протягом наступного року, досягла свого апогею і завершилася достроковими президентськими і парламентськими виборами. За цей час і аж до моменту підписання Конституційного договору більше не відбувалося помітних змін формальних правил гри у політичному полі.

Таким чином, на початковому етапі українського державотворення основою інституційної системи організації державних органів влади формально залишалася Конституція Української РСР 1978 року. Цей факт засвідчує, що інституційні зміни політичної системи в Україні відбувалися не революційним, а еволюційним шляхом. Процеси демократизації розпочалися і набули високого рівня (можливо, найвищого у новітній історії України) ще до

формального проголошення її незалежності і справляли невпинний вплив на поступову інституціоналізацію політичного поля. Свідченням цього є той факт, що тільки у розділи, що стосуються функціонування органів державної влади, в абсолютно незмінній до 27 жовтня 1989 р. Конституції Української РСР (1978 р.) за наступні 3 роки були внесені зміни 11 законами, які містили у своїй назві слова "Про зміни і доповнення Конституції". Більшість з них цілими блоками змінювали норми Конституції. Усього ж Конституція в редакції 27.10.1989 р. коригувалася 23 законами. Ці конституційні зміни були наслідком тих трансформацій, через які проходило українське суспільство: прийняття Декларації про державний суверенітет та проголошення незалежності України, впровадження інституту президентства, часткове делегування уряду законотворчих повноважень парламенту, зміна формальних статусів Криму у складі Української держави тощо. Такі активні інституційні зміни відповідали потребам часу і відображали складні та неоднозначні суспільні процеси, що відбувалися в країні. Україна стала останньою з республік СРСР, що позбулася радянської кальки Конституції.

На пострадянському просторі виокремилася дві групи нових держав, в яких конституційні процеси пройшли швидко і однозначно. З одного боку – це країни Балтії, з їх чітко усвідомленим демократичним вибором, який був відображений в Конституціях (Естонії 28.06.1992 р., Литви 25.10.1992 р., процес відновлення Конституції Латвії 1922 р. тривав з 4.05.1990 до 06.07.1993 р). На іншому полюсі були республіки Середньої Азії, які також здійснили швидкий однозначний вибір однак цього разу на користь суперпрезидентських республік (Туркменістан – 18.05.1992; Узбекистан 08.12.1992; Киргизстан 5.04.1993; дещо пізніше цим шляхом пішли Таджикистан 18.11.1994 і Казахстан 30.08.1995). Порівняно швидко нова Конституція була прийнята у Росії, причому конституційний процес там розпочався ще у червні 1990 р. і завершився наприкінці 1993 року. Треба віддати належне – на той час РФ була одним із лідерів демократичних змін на пострадянському просторі, і решта молодих держав (окрім Балтії) активно спостерігала за ними. Досить сказати, що Конституція долукашенківської Білорусі (1994) фактично була скалькована з російської, а процеси поступової «конституційної суверенізації»

України, про що йшлося вище, навряд чи були б такими сміливими, якби не ельцинівське протистояння союзному центру. Конституційний процес у державах Закавказзя і Молдови окрім іншого стримувався воєнними конфліктами (війна між Вірменією і Азербайджаном стихла лише у травні 1994 р., Придністровська війна тривала з 1989 до 1992 р.) і сепаратистськими рухами. Зрештою, Конституцію Молдови було ухвалено у липні 1994, а Грузія, Вірменія та Азербайджан майже синхронно прийняли нові Конституції у 1995 році.

Прощання зі старою Конституцією – набагато більше, ніж «відтинання пуповини», що єднала Україну з СРСР і комунізмом. Зрештою, з Основного закону були досить швидко (як показано вище, часто навіть ще до розвалу СРСР) видалені усі натяки на одне й на інше. Річ у тім, що як це не парадоксально, але радянська Конституція формально була Конституцією парламентської республіки, адже вона повинна була хоча б створювати видимість Основного закону «Країни Рад». Після усунення 24 жовтня 1990 р. з Конституції системоформуючої 6-ї статті, що ставила над усією політичною системою комуністичну партію, виникла ілюзія, що на шляху повноцінної парламентської демократії прибрано основна перепона. Навіть утворення інституту президентства у липні 1991 р. не здатне було похитнути цю ілюзію, адже основні повноваження за контролем над органами державного управління і надалі зосереджувалися у стінах парламенту.

Першим гучним сигналом тривоги стало наділення уряду Л. Кучми невластивими цій інституції законодавчими функціями. Згодом, обійнявши посаду президента, він продовжив процес обмеження ролі Верховної Ради у політичній системі країни. Меш ніж за рік його каденції, 8 червня 1995 р., було ухвалено «Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» (далі – Конституційний договір, або КД) [Конституційний договір..., 1995], яким, по суті, закінчувався період парламентської республіки в Україні.

Конституційний договір

Треба віддати належне, на момент підписання Конституційного договору діюча на той момент Конституція, зважаючи на всі пертурбації, які з нею відбувалися, мало скидалася на цілісний логічний документ. Конституційний договір, порівняно із нею, здався взірцем бюрократичної творчості, в якому чітко окреслювалася роль, структура, функції і повноваження гілок влади.

Однак ключовим моментом усе-таки були не формальні, а змістовні зміни запроваджуваних новацій, які полягали у тому, що Україна перетворювалася із парламентської у президентську республіку. Верховна Рада втрачала значну частину своїх ключових повноважень на користь президента.

Перш за все це стосувалося процедур, пов'язаних з формуванням, контролем та відставкою уряду. Скасовувалися норми Конституції про затвердження і звільнення Радою за пропозицією президента, прем'єр-міністра та затвердження парламентом кандидатур ключових міністрів. Відповідно до КД, Кабмін ставав центральним колегіальним органом державної виконавчої влади, підпорядкованим президентові і відповідальним перед ним, а отже, призначення прем'єр-міністра і усього уряду входило виключно у повноваження президента. Натомість парламент наділявся функцією розгляду та прийняття рішення щодо програми діяльності новосформованого уряду. ВРУ могла виразити КМУ недовіру або у разі незгоди з поданою програмою, або вже лише через рік після її схвалення. Приводом до оголошення вотуму недовіри уряду в цілому чи окремим його членам також могло стати несвочасне подання на розгляд ВРУ проекту державного бюджету.

Верховна Рада втрачала одноосібне право на формування ключових у системі владних відносин інституцій: Конституційного Суду, Верховного Суду, Вищого Арбітражного Суду, Центральної виборчої комісії, Генеральної Прокуратури, Служби національної безпеки, Правління Національного банку, Антимонопольного комітету тощо. Відтепер кожне з призначень керівників, а інколи й інших вищих посадовців цих органів, мало відбуватися або за поданням президента або здійснюватися взагалі без участі Ради, зокрема, він отримував право призначати за поданням Міністерства юстиції, погодженим з Верховним Судом та Вищим

Арбітражним Судом, суддів загальних та арбітражних судів, що до цього було прерогативою парламенту. Удавана паритетність можливостей між президентом і парламентом у питанні призначень найвищих державних посадовців була повною фікцією, адже з одного боку виступала ієрархізована, наділена владними і фінансовими ресурсами структура, а з іншого – різношерстий, сварливий, позбавлений не тільки фінансових важелів, але й почасті авторитету, орган, що складався з великої маси депутатів, залежних, з одного боку від виборців, а з іншого – від виконавчої влади, в якій вони змушені були випрошувати гроші на власні округи, щоб бути обраними повторно. За таких обставин скеровувати енергію парламенту у необхідне річище для президентської адміністрації було лише справою техніки.

Ще однією новацією Конституційного договору стало відмова від ганебної статті 97-1, пролобійованої ще прем'єром Л. Кучмою, що делегувала Кабінету Міністрів повноваження видавати декрети в сфері законодавчого регулювання. Тепер уряд відігравав іншу роль, і надмірні повноваження йому були ні до чого. Проте президент отримував достатньо можливостей впливати на законодавчий процес. По-перше, «декретотворчі спроможності» тепер частково переходили главі держави. Стаття 25 Договору, окрім підтвердження норми про право президента у межах своїх повноважень видавати укази і розпорядження, наділяла його повноваженнями «видавати укази з питань економічної реформи, не врегульованих чинним законодавством, які діють до прийняття відповідних законів». Потрібно розуміти, що термін «з питань економічної реформи» означав усю економічну сферу. По-друге, змінювалася процедура долання президентського вето на закони, ухвалені Верховною Радою. Якщо відповідно до Конституції депутатам, щоб подолати вето, достатньо було, по суті, просто переголосувати закон, адже вето долалося простою більшістю голосів, то Конституційний договір встановлював норму про можливість подолання вето двома третинами голосів, що докорінно змінювало ситуацію. По-третє, КД обмежував коло суб'єктів законодавчої ініціативи (зокрема, такими переставали бути Голова ВРУ, Президія ВРУ, Конституційний Суд, Генеральний прокурор,

ВР АРК і навіть Академія наук), при цьому президент отримував право «ставити питання про позачерговий розгляд внесених ним законопроектів» (стаття 15).

Довершувався процес інституційного оформлення суперпрезидентської республіки скасуванням норми Конституції, що уможлилювала імпічмент президента за умови позитивного рішення Конституційного Суду (за нормами тієї ж Конституції, одноосібно сформованого парламентом) і наявності 2/3 голосів народних депутатів від їх фактичної кількості. У КД можливість імпічменту взагалі не передбачалася.

Конституційний договір упроваджував ще кілька суттєвих новацій, окремі з яких значним чином змінювали «правила гри» у політичному полі. Найважливішою з них було запровадження, починаючи з наступних парламентських виборів, «змішаної мажоритарно-пропорційної системи» (Стаття 6). Ця новація не подобалася деяким ключовим політичним гравцям, однак вони змушені були пристати на пропозицію президента, який був одержимий ідеєю створення сильної пропрезидентської партії [Зеленько, 2023, с. 65–66]. Крім того, термін повноважень Верховної Ради скорочувався з п'яти до чотирьох років. Нарешті прибиралася анахронічна радянська норма, згідно з якою депутат здійснював свої повноваження, як правило, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю і звільнявся від виконання обов'язків за основним місцем роботи для здійснення депутатських повноважень в основному на період сесій ВРУ або рад інших рівнів (стаття 93 Конституції). Конституційний договір, навпаки, не просто встановлював, що депутати працюють у ВРУ на постійній основі, але й обмежував можливість поєднувати депутатську діяльність з іншою, окрім викладацької, наукової та іншої творчої роботи.

Конституційний договір був відправною точкою, після якої український парламент переставав бути самодостатнім гравцем у великій політичній грі. По суті, цей документ перетворював Верховну Раду з основного центру сили у підпорядковану президентській адміністрації структуру. Іронія ситуації полягала у тому, що Рада добровільно однак, ризикнемо стверджувати, усвідомлено пішла на цей крок. Пояснюємо це тим, що в умовах страшної

економічної кризи широкі повноваження, якими був наділений парламент, покладали на нього левову частку відповідальності за те, що діялося в країні. Прагнучи абстрагуватися від цього, депутати пішли на те, щоб перекласти відповідальність на чужі плечі. Свідченням того, що народні обранці усвідомлювали, якого монстра творять, було те, що увесь наступний рік вони чинили потужний опір імplementації норм Конституційного договору у нову Конституцію. І це їм, незважаючи на шалений тиск, треба віддати належне, частково вдалося.

Конституція 1996 року

Нова Конституція, що, на відміну від Конституційного договору, творилася в атмосфері запеклих дебатів, формувала більш довершену систему «стримувань і противаг» у структурі органів влади України. Відбувся черговий виток у перерозподілі владних повноважень, найпомітнішим виявом якого став новий рівень суб'єктності уряду. Вперше президент втрачав статус глави виконавчої влади, а разом із ним і повний контроль над Кабінетом Міністрів. В Основному законі норма КД про те, що "Президент очолює систему органів державної виконавчої влади", обмежувалася функцією керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави. КМУ визначався відповідальним перед президентом та підконтрольним і підзвітним Верховній Раді у межах, передбачених Конституцією. На призначення прем'єр-міністра відтепер президенту необхідно було отримати згоду більш ніж половини від конституційного складу Верховної Ради, про що у Конституційному договорі не було й мови. До форм парламентського контролю за діяльністю уряду належали: а) заслуховування звітів про діяльність КМУ; б) бюджетно-фінансовий контроль за діяльністю уряду; в) контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини та громадянина. Спеціально для виконання двох останніх функцій Конституцією передбачалося утворення двох інституцій, що перебували у повній підпорядкованості парламенту: Рахункової палати України та Уповноваженого ВРУ з прав людини.

Як і Конституційний договір, Конституція передбачала відставку Кабміну у разі прийняття нею резолюції недовіри. Також зберігалася

норма про затвердження ВРУ програми діяльності уряду, після чого вона не могла оголосити недовіру йому протягом року.

Одним із ключових і одночасно найважчих завдань нової Конституції була побудова незалежної судової гілки влади, з яким вона так і не впоралася, відклавши проведення судової реформи на п'ять років – так званий перехідний період. Однак тренди, що закладалися Основним законом, були очевидними. На відміну від радянської Конституції, де Верховна Рада мала повну зверхність над органами правосуддя, і Конституційного договору, де цей контроль переходив президенту, Конституція 1996 р. демонструвала прагнення наділити судову гілку влади суб'єктністю.

У цьому контексті однією з найбільш очевидних змін, унесених Конституцією, було позбавлення Верховної Ради повноважень тлумачення Конституції України і законів України (що передбачалося Конституцією УРСР [Про зміни і доповнення Конституції, 1989]) та здійснення контролю за їхнім виконанням (чим наділяв парламент Конституційний договір). Відтепер цими функціями, природно, наділялися Конституційний Суд і органи прокуратури. Парламент поступово втрачав вплив на формування Конституційного Суду: якщо згідно з Конституцією УРСР він повністю формувався парламентом, а КД наділяв Раду правом призначати голову (за поданням президента) і половину складу КС, то Конституція 1996 р. наділяла ВРУ квотою формувати усього 1/3 складу цього органу, ще третину призначав президент, решту – з'їзд суддів України.

З Конституції остаточно щезає норма щодо участі парламенту у формуванні Верховного Суду України. Нагадаємо, що згідно з Конституцією 1978 р. ВРУ повністю формувала цей орган судової влади, а відповідно до КД Рада затверджувала його голову та призначала суддів за поданням президента.

З іншого боку, Конституція анулювала фактично безмежний контроль над судовою гілкою влади з боку президента, встановлений нормами КД, згідно з якими він призначав суддів за поданням безпосередньо підконтрольного йому, як главі виконавчої влади, Міністерства юстиції, щоправда, за погодженням з Верховним Судом (теж від нього залежного), що мало ознаки

зосередження в одному центрі контролю не лише над виконавчою, але й судовою гілкою влади. Відтепер, згідно з Конституцією, президент здійснював лише перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років. Усі інші судді, крім суддів Конституційного Суду, обиралися Верховною Радою безстроково.

Конституцією передбачалося формування ще однієї важливої інституції, своєрідного органу суддівського самоврядування в системі судової влади – Вищої ради юстиції, до компетенції якої входило подання на затвердження або звільнення кандидатур суддів, здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів і прокурорів тощо.

Відбулися певні казуїстичні зміни у процедурі призначення Генерального прокурора: відтепер він призначався президентом за погодженням з ВРУ, а не навпаки – ВРУ за поданням президента. Більш важливою при цьому була поява норми про те, що Рада отримала право висловити недовіру Генеральному прокуророві, що вело до його відставки.

Конституція 1996 р. чітко описувала повноваження і підпорядкованість РНБО України, прибираючи суперечності, які містив КД. Річ у тім, що п.15 ст. 17 КД до повноважень ВРУ відносив «утворення Ради оборони України і визначення переліку посадових осіб, які входять до її складу», у той же час п.9 ст. 24 цього документа визначає, що президент «очолює Раду національної безпеки України та затверджує її персональний склад». Нова Конституція повністю перепідпорядковувала РНБО президенту, залишаючи Голові Верховної Ради лише право брати участь у її засіданнях.

Дещо розширювалися можливості парламентського контролю за діяльністю Національного банку. Відтепер Рада не лише призначала на посаду та звільняла з посади за поданням президента його голову, але й призначала та звільняла половину складу Ради НБУ.

Президент був змушений отримувати згоду Верховної Ради на призначення голів Антимонопольного комітету, Фонду державного майна та Державного комітету телебачення і радіомовлення. Причому останній з цих органів формувався на паритетних засадах з призначенців президента і парламенту.

Конституція закріплювала норму КД, згідно з якою ВРУ за поданням президента призначала на посади членів Центральної виборчої комісії. Таким чином основна інституція, що здійснювала організацію і контроль за виборчим процесом, яка до 1995 р. була, як зазначає В. Шаповал, "по суті, парламентською структурою", підпадала під домінуючий контроль президентської адміністрації. Тільки у 2004 р. впроваджувалася норма про те, що в поданні президента на призначення членів ЦВК враховуються пропозиції депутатських фракцій і груп утворених у поточному скликанні ВРУ. При цьому термін повноважень членів ЦВК збільшувався із 6 до 7 років [Про Центральну виборчу комісію, 2004; Смолій, 2013, с. 457].

Намагання встановити контроль над органами, що виконували організаційні і технічні функції стосовно таких основоположних інститутів, як вибори (ЦВК) і свобода слова (Державним комітетом телебачення і радіомовлення), свідчило про прагнення президентської адміністрації забезпечити прогнозованість і керованість процесами формування суспільної думки і конвертації її у виборчі результати. Це були кроки до побудови політичного режиму, який С. Гурієв і Д. Трейсман називають «інформаційною автократією», або «диктатурою обману», коли за демократичним фасадом криється режим, який утримує владу засобом інформаційних та виборчих махінацій [Гурієв та Трейсман, 2023].

У цьому смислі Конституція 1996 року була, як не дивно, менш демократичною, ніж її радянська попередниця, однак, на відміну від Конституційного договору, вона все ж заклала, хоч й ілюзорні, інструменти стримування президентського всевладдя з боку парламенту, зокрема, містила норму про імпічмент президенту.

Однак прийняттям Конституції 1996 р. протиборство між президентом і Верховною Радою не припинилося. У 2000 р. президентська команда здійснила спробу приборкати парламент шляхом унесення змін до Конституції через організацію Всеукраїнського референдуму. Усі чотири питання, що виносилися на всенародне обговорення, торкалися проблем функціонування Верховної Ради. Зокрема, пропонувалося розширити повноваження президента з дострокового припинення повноважень Верховної Ради, якщо у ній

протягом одного місяця не буде сформовано постійно діючу парламентську більшість або у разі незатвердження нею протягом трьох місяців Державного бюджету. Передбачалося вилучення з тексту Конституції норми, згідно з якою депутати не могли бути без згоди ВРУ притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані. Вносилися пропозиція зменшити кількість парламентарів з 450 до 300. Пропонувалося запровадити в Україні інститут двопалатного парламенту. За кожне з цих питань виборці проголосували схвально, причому результати коливалися у діапазоні від 82,9% (двопалатний парламент) до 91,1% (зменшення кількості депутатів) підтримки [Про підсумки всеукраїнського референдуму, 2000].

Рішення референдуму так і не були імplementовані в Конституцію, незважаючи на те, що за трьома першими питаннями достатнім було зробити прості поправки або доповнення в окремі статті Основного закону, і лише запровадження бікамералізму передбачало його значну трансформацію. Пасивність адміністрації президента Кучми у цьому питанні може свідчити про те, що сам референдум був не стільки прагненням змінити правила гри у владному полі, скільки намаганням отримати політичні дивіденди, зіграти на загальній непопулярності парламенту, ще більше перенаправити на нього суспільний негатив, який постійно зростав і загрожував перерости у політичну кризу. Саме про це свідчить зміст поставлених запитань, які, за великим рахунком, мали риторичний характер. З них випливало, що основні проблеми країни полягають у тому, що в будинку на Грушевського зібралось 450 нероб, за багатьма з яких "тюрма плаче" та які не здатні організуватися для вирішення найнагальніших суспільних потреб, зокрема, не можуть виконати своє основне завдання – вчасно затвердити державний бюджет.

Такі політичні ігрища приховують величезну загрозу для країни та її демократичного розвитку. Парламент як основоположний інститут демократії, з одного боку, та надзвичайно складний і крихкий механізм, з іншого, повинен не просто не піддаватися іншими інститутами, а перебувати з ними в органічному зв'язку і взаємодії. Процеси «кипіння» є абсолютно нормальними і

допустимими всередині цього механізму, однак війна з іншими гілками влади може мати катастрофічні наслідки. Демократія абсолютно можлива зі слабким інститутом президентства, а то й взагалі без нього, але вона неможлива без інституту парламентаризму. На жаль, протиборство президентів і парламентів у короткій історії незалежної України – швидше правило, а не виняток, але ще гіршими були ті періоди, коли ця боротьба не велася через те, що знесилений і підпорядкований парламент не міг чинити опору. Це були періоди «клінічної смерті» українського парламентаризму. На щастя, на відміну від гібридних демократій, де парламент виконує декоративну функцію, ці часи в Україні мали спорадичний характер.

Конституційна реформа 2004 року

Встоявши перед загрозою зміни "правил гри" з допомогою референдуму, Конституція не змогла зберегтися в умовах політичних трансформацій викликаних Помаранчевою революцією. Причому інституційні зміни були запущені не революційним Майданом, який вів до влади свого лідера – Віктора Ющенка, а політико-олігархічними елітами, які прагнули убезпечити себе у нових політичних реаліях, максимально позбавивши потенційного президента інструментів політичного, економічного і силового впливу.

Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. – перша за більш ніж 8 років спроба внесення змін до Основного закону, які були чітко спрямовані на перетворення України з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську республіку [Про внесення змін до Конституції України, 2004]. Цій характеристиці відповідають набуті парламентом повноваження призначення за поданням президента прем'єр-міністра, голови СБУ та голови Правління Національного банку. Подання президентом кандидатури прем'єра перетворювалося на символічний акт, адже він був змушений висувати запропоновану йому коаліцією депутатських фракцій (парламентською більшістю) фігуру. Верховна Рада за поданням прем'єра уповноважувалася призначати членів Кабінету Міністрів, голову Антимонопольного комітету, голову Державного комітету телебачення і радіомовлення, голову Фонду державного майна

тощо. При цьому кандидатури міністра закордонних справ і міністра оборони подавав президент. За президентом також залишалося втісне право ініціювати розгляд Верховною Радою питання про відповідальність Кабінету Міністрів.

Закон значною мірою змінював організаційну структуру Верховної Ради. Ним, зокрема, впроваджувалася норма про обов'язковість формування коаліції депутатських фракцій, до складу якої мала входити більшість народних депутатів. Структуризації парламенту мала сприяти, з одного боку, запроваджувана з наступних виборів пропорційна виборча система, з іншого – впровадження так званого «імперативного мандата». Передбачалося, що у разі не входження депутата до складу фракції політичної партії, від якої він балотувався, або виходу із фракції за рішенням керівного органу партії його повноваження припинялися достроково. Коаліція перетворювалася на системоформуючий елемент не лише парламенту, але й усієї політичної системи. Досить зазначити, що якщо протягом місяця після обрання Верховної Ради або протягом місяця після припинення діяльності діючої коаліції не вдалося сформувати нову коаліцію, президент набував права достроково припинити повноваження парламенту. Таким чином відбулася імплементація бодай одного з пунктів референдуму 2000 р. Окрім того, президент набував права припинити повноваження ВРУ, якщо протягом 60 днів та не могла сформувати персональний склад КМУ. У разі запуску цієї процедури президент був зобов'язаний провести консультації з Головою ВРУ, його заступниками та головами депутатських фракцій. Ще однією новацією, яка символізувала зростаючу роль парламенту, було те, що у разі дострокового припинення повноважень президента виконання його обов'язків покладалося не на прем'єра, а на Голову Верховної Ради. Крім того, синхронізувалися терміни повноважень президента і парламенту, які і в одному, й іншому випадку становили 5 років. Зважаючи на цілком реальну, а не гіпотетичну можливість дострокового припинення їх повноважень, відмінялася прив'язка виборів до певних дат. Замість цього, впроваджувалася норма про те, що вибори відбуваються «в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень».

Конституційна реформа 2004 р., окрім того, що створила запобіжники до узурпації влади, ще й окреслила дуже чітку і логічну її конфігурацію. Зважаючи на три рівні представництва: загальнонаціональний, партійний і місцевий, кожне з яких мало свої функції і коло повноважень, формуються три центри влади. Президент, як представник народу, представляв державу у міжнародній політиці і очолював Збройні сили. Парламент, який мав віддзеркалювати усю палітру інтересів різноманітних суспільних груп, спрямовував свою активність на внутрішню політику. Органи місцевого самоврядування мали забезпечувати інтереси місцевих громад і опікуватися їхнім достатком (щоправда, законопроект про внесення змін до Конституції щодо удосконалення системи місцевого самоврядування N 3207-1, який постановою ВРУ № 2223-IV передбачалося винести на голосування під час IV сесії Верховної Ради IV скликання, так і не став законом).

У цій владній конфігурації президент, коли не мав суттєвої підтримки у парламенті, перетворювався на номінальну фігуру внутрішньої української політики, а зважаючи на те, що у світовій політиці Україна перебувала на далекій периферії, то й зовнішньополітичні його повноваження мали маргінальний характер.

Конституційний відкат 2010 року

Свідченням того, що конституційна реформа 2004 р. мала абсолютно інструментальний характер і була спрямована на те, щоб позбавити несистемного президента можливостей впливати на внутрішньополітичні процеси, стало те, що відразу після повернення собі президентської посади стара політична еліта миттєво позбулася усіх демократичних нововведень і повернула попередню редакцію Конституції. Для цього їй навіть не потрібно було заручитися конституційною парламентською більшістю. Усе було проведено через Конституційний Суд, який визнав (треба бути відвертими, небезпідставно) таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) ухвалення Закону № 2222 у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття [Рішення у справі за конституційним поданням..., 2010]. Незважаючи на юридичну вивіреність, з погляду «духу

закону», цей інцидент є свідченням абсолютної інституційної неспроможності політико-правової системи, демонстрацією того, що правила гри творяться під конкретних гравців, і вже у процедурі їх прийняття закладені механізми маніпуляції ними. Важкий політичний компроміс, який розв'язав політичну кризу кінця 2004 року і заклав перспективу демократичного поступу українського суспільства, не дістав належного юридичного оформлення. З іншого боку, було показано важливість правової культури, діючих норм і процедурних моментів у законотворчому процесі. Рішенням Конституційного Суду було відновлено дію Конституції України від 28 червня 1996 р. в редакції, що існувала до внесення до неї змін Законом № 2222-IV. Центр сили знову перемістився з Грушевського на Банкову.

До нової конституційної реформи 2014 р. Основний закон був підданий двом косметичним правкам. Спочатку подовжувався термін повноважень парламенту до 5 років [Про внесення змін до Конституції України..., 2011], пізніше було уточнено порядок діяльності Рахункової палати України [Про внесення змін до статті 98 Конституції України, 2013].

Друга революційна Конституція

Як і 10 років до того, тригером конституційних змін стала революція. Причому, знову цей момент припав на кульмінаційний період протестів – 21 лютого 2014 р. Саме у цей день Верховна Рада ухвалила Закон «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» [Про відновлення дії окремих положень Конституції України, 2014]. З огляду на попередній досвід, виникало резонне запитання про законність процесу цих конституційних змін. У середовищі українських правознавців відразу розпочалася дискусія з цього приводу. Вони абсолютно доречно зазначають, що в умовах боротьби з авторитарним свавіллям дотримання процедур конституційних змін – річ фантастична, протиставляючи при цьому поняття верховенства права (як результату боротьби з узурпацією, опору політичній нації свавільній владі) принципу верховенства Конституції, який за цих обставин був порушений.

Полишивши юридичну казуїстику, оцінюючи ситуацію з погляду елементарної логіки, виникає запитання, чому протягом довгих років, з 2014 р., законодавці не вчинили дій, спрямованих на ліквідацію чергової загрози конституційного відкату? Чому політично сильний, але процесуально слабкий акт українського парламенту не був перезатвердженим у спокійній обстановці з абсолютним дотриманням усіх процедур? Чи не навмисне залишають цю шпарину, якою обов'язково закортить скористатися черговому узурпатору?

Тим не менш, політичний блок діючої Конституції, по суті, повністю сформований Законом № 742-VII, який, у свою чергу, майже дослівно (за винятком тих статей, до яких були внесені зміни законами № 2952-VI від 01.02. 2011р. і 33586-VII від 19.09.2013 р.) повторював Закон № 2222-IV від 8 грудня 2004 р., тим самим повертаючи Україні статус парламентсько-президентської республіки.

Однією з небагатьох, але надзвичайно важливою відмінностей законів № 222-IV і № 742- VII стала відсутність в останньому норми про проведення парламентських виборів на засадах пропорційної системи, яка була закріплена у розділі «Прикінцеві і перехідні положення» конституційного закону 2004 р. Саме цей тип виборчої системи давав можливість формувати гомогенну, фракційну структуру парламенту і робив доцільним правило імперативного мандата: усі депутати обиралися від партій і блоків і у разі невходження у їхні фракції мали скласти мандат. Однак ця модель ставала лише наполовину дієвою у випадку змішаної виборчої системи, за якої половину парламенту становили депутати-мажоритарники, які могли й не бути прив'язаними до політичних партій. Така системна помилка призвела до правової колізії, коли у ст. 81 діючої Конституції серед причин припинення повноважень народного депутата значилася ситуація його невходження або виходу до (з) фракції політичної партії (блоку), від якої він був обраним, у той час як ст. 4 Закону України "Про статус народного депутата" не вказує цю підставу для дострокового складення депутатського мандата, а пп.5 і 6 ст.13 цього ж Закону гарантують депутату право вільного виходу та невходження з (до)

складу депутатської фракції (групи) [Про статус народного депутата, 1992]. Вступає у суперечність із Конституцією й Регламент Верховної Ради України, у статті 59 якого зазначається, що народний депутат, який не увійшов до складу депутатської фракції, якого виключено чи який вийшов зі складу депутатської фракції, не позбавляється мандата, а стає позафракційним. Позафракційні народні депутати, у свою чергу, можуть входити до складу депутатських фракцій або об'єднуватися у депутатські групи народних депутатів [Про Регламент Верховної Ради України, 2010].

Після 2014 р. до розділів Конституції, які регламентують діяльність органів державної влади, зміни вносилися тричі. У червні 2016 р. було ухвалено Закон «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», найсуттєвішою новацією якого стосовно парламенту стало позбавлення його повноважень «обрання суддів безстроково». Крім того, зберігаючи право призначення третини складу Конституційного Суду, Верховна Рада позбавлялася можливості їх звільнення [Про внесення змін до Конституції..., 2016]. У лютому 2019 р. парламент набував повноважень «реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору» [Про внесення змін до Конституції України, 2019]. А у вересні 2019 р. президент Володимир Зеленський скріпив свої підписом Закон «Про внесення змін до статті 80 Конституції України» (щодо недоторканності народних депутатів України), яким із цієї статті вилучалося дві з трьох частин, а саме – ч. 1. «Народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність» та ч. 3 «Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані». Діючою залишалася лише норма про те, що народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образи чи наклеп [Про внесення змін до статті 80 Конституції..., 2019]. Таким чином, одним з перших законів новообраної Верховної Ради депутати і президент намагалися продемонструвати виборцям, що вони, на відміну від попередників, не ховатимуться від

відповідальності за стінами парламенту. Нарешті була реалізована давня популістська ідея Адміністрації Президента Леоніда Кучми, яку вона намагалася втілити через референдум 2000 р.

Правовий режим функціонування парламенту в умовах воєнного стану

В історичному контексті процес інституційних змін демократичних систем, що активується військовими діями, прийнято вести від часів Римської республіки. Саме заплутані римські процедури заклали підвалини конституційного регулювання надзвичайних і воєнних ситуацій у сучасних демократіях. Це означає, що жодна демократична країна не допускає зосередження в одному центрі усіх ключових надзвичайних функцій: оголошення воєнного (надзвичайного) стану, визначення надзвичайних повноважень тих чи інших державних інститутів, перегляд здійснення надзвичайних повноважень та визначення того, коли буде завершено воєнний (надзвичайний) стан [Issacharoff, 2022].

Правове регулювання режиму воєнного і надзвичайного стану в Україні цілком співзвучне із законодавством сучасних демократій. Повноваження Верховної Ради в умовах воєнного стану регламентуються Конституцією України, Законом України "Про правовий режим воєнного стану" від 12 травня 2015 року № 389-VIII, Регламентом Верховної Ради України та деякими іншими спеціальними законами та нормативно-правовими актами.

Майже усі статті Конституції, які окреслюють режим воєнного стану (83, 85 (п.п. 9, 31), 92 (п.19), 106 (пп.19, 20)), наділяють парламент суб'єктністю у процесі його запровадження. Алгоритм дій Верховної Ради на цей випадок передбачає зібрання засідання і затвердження протягом двох днів з моменту звернення президента його указів про введення воєнного стану та про загальну або часткову мобілізацію. Конституція наголошує, що правовий режим воєнного стану визначається виключно законами України.

Норми Конституції конкретизуються спеціальним Законом України "Про правовий режим воєнного стану", стаття 10 якого наголошує, що у період дії воєнного стану не можуть бути припинені повноваження Президента України, Верховної Ради,

Кабінету Міністрів, Національного банку, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, судів, органів прокуратури, Президент України та Верховна Рада діють виключно на підставі, в межах повноважень та в спосіб, визначені Конституцією та законами України. Тим самим формально унеможлиблюється використання воєнного стану з метою узурпації влади однією з її гілок.

Законом уточняється процедура впровадження воєнного стану (стаття 5), згідно з якою президент, видавши указ, негайно звертається до ВРУ для його затвердження, подаючи їй відповідний проект закону. У разі оголошення указу Рада збирається на засідання у дводенний строк, при цьому запроваджується режим надзвичайного сприяння негайному прибуттю депутатів на засідання. Указ Президента України про введення воєнного стану, затверджений ВРУ, офіційно оприлюднюється разом із законом щодо затвердження такого указу Президента України та набирає чинності одночасно з набранням чинності таким законом.

Закон регламентує діяльність Верховної Ради в умовах воєнного стану. Зокрема, встановлюється норма, що парламент за вказаних обставин працює в сесійному режимі, а у разі закінчення строку його повноважень під час дії воєнного стану його повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради, обраної після скасування воєнного стану. Закон обмежив повноваження парламенту висловлювати недовіру посадовим особам, призначеним ним за поданням президента або Кабінету Міністрів. З іншого боку, в межах власної компетенції ВРУ отримала право висловлення недовіри і звільнення посадових осіб "без урахування процедур, передбачених спеціальними законами, що визначають правовий статус відповідних посадових осіб" (стаття 12). Закон також регламентував порядок наділення військових адміністрацій повноваженнями органів місцевого самоврядування з їх підпорядкуванням. Ці рішення приймаються Верховною Радою за поданням президента (стаття 10).

Регламентом Верховної Ради передбачалися обмеження відкритості і гласності роботи парламенту у період дії воєнного стану в Україні, зокрема, обмеження щодо здійснення прямої трансляції відкритих пленарних засідань ВРУ.

Таким чином, відповідно до чинного законодавства, ВРУ є не просто однією із важливих, але вочевидь ключовою інституцією в умовах воєнного стану. Вона бере безпосередню участь у його встановленні і подовженні, затверджує укази президента про мобілізацію і використання ЗСУ, наділяє військовій адміністрації повноваженнями органів місцевого самоврядування, зберігає за собою всі функції мирного часу, за винятком права на висловлення недовіри посадовим особам, призначеним нею за поданням президента або КМУ, тобто, у першу чергу, прем'єр-міністру і членам уряду.

У ситуації збройної агресії Російської Федерації проти України в цілому був дотриманий конституційний алгоритм оголошення правового режиму воєнного стану. Однак не обійшлося без ускладнень. Так, Закон України № 2102-IX «Про затвердження Указу Президента України № 64/2022 "Про введення воєнного стану в Україні" було ухвалено Верховною Радою вже у день початку війни, а закони "Про затвердження Указу Президента України № 65/2022 від 24.02.2022 р. "Про загальну мобілізацію" і "Про схвалення Указу Президента України № 66/2022 від 24.02.2022 р. "Про використання Збройних Сил України та інших військових формувань" парламент ухвалив лише 3 березня. Останнім пунктом усіх трьох президентських указів значилося, що вони набирають чинності після ухвалення відповідних законів парламентом України. Саме таку процедуру встановлює Конституція. З формальної точки зору з 24 лютого до 3 березня мобілізаційні заходи і навіть спротив ЗСУ агресору відбувалися без їх формальної правової легалізації. Щоб виправити цю колізію, парламент вдався до допоміжної процедури, вписавши у ці два закони від 3 березня норму про те, що вони «набирають чинності і застосовуються з дня фактичного початку воєнних дій у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, розпочатої 24 лютого 2022 року», тобто надавши їм зворотної дії, що суперечить статті 58 Конституції.

На нашу думку, цей кейс свідчить про вторинність ролі парламенту у прийнятті надважливих державних рішень, адже такі ситуації не тільки можливі, а й закономірні у випадках дисфункціональності інституту, коли він включається не автоматично, а лише після

втручання зовнішнього стимулятора, яким для Верховної Ради за часів В. Зеленського став Офіс Президента. У той надважкий момент, як видається, Офіс просто фізично не зміг проконтролювати усі процедури, а малосвідомий своїй суб'єктності парламент просто не наважився на самостійні дії. Верховна Рада навіть у формальному вимірі не змогла відіграти належної їй процедурної ролі у процесі закріплення юридичного статусу збройної агресії Російської Федерації проти України. Це є вкрай негативним сигналом про нездатність політичної системи витримати баланс між ефективністю дій у надзвичайних ситуаціях і стримуванням загроз встановлення диктатури і про те, що парламент не здатний стати нездоланною перепорою на її шляху.

Незважаючи на надзвичайно широкі конституційні повноваження, Верховній Раді IX скликання від самого початку бракувало суб'єктності, що зумовлювалося результатами парламентських виборів, які засвідчили абсолютну довіру електорату до всього, що було пов'язане з новообраним президентом. Парламентську більшість сформував не просто політична сила Володимира Зеленського, але ті, хто отримав депутатські мандати виключно завдяки тому, що відсвічували його популярність. За таких обставин жодні формальні інститути не можуть стати запобіжником від повної узурпації влади, а парламент, формально володіючи суперповноваженнями, на практиці перетворений на третьорядну політичну інституцію. Однак коротка, але вкрай багата політична історія незалежної України свідчить про те, що Верховна Рада у будь-який момент може скористатися тими формальними повноваженнями, якими володіє, для чергового виводу країни з гострої політичної кризи, як це вже тричі траплялося зі, здавалося, повністю позбавленим суб'єктності парламентом (у 1996, 2004 та 2014 рр.) і неодмінно супроводжувалося її (суб'єктності) відновленням.

ВИСНОВКИ

Отже, протягом років новітньої незалежності Україна пройшла шлях численних інституційних змін конституційної моделі організації влади. За цей час вона приміряла на себе чи не всі

можливі форми республіканського устрою – від парламентського до суперпрезидентського. Впадає у вічі той факт, що зміни правил гри у політичному полі мали як еволюційний, так і волонтаристський характер. Причому волонтаризм інституційних змін незмінно пов'язаний з фігурою Президента України.

Еволюційний характер політичного розвитку періоду стагнації радянської політичної моделі і перших років незалежності наштовхнувся на важку соціально-економічну кризу, яка призвела до швидкого розчарування широких мас у демократичних ідеалах і породила запит на «сильну руку», здатну навести порядок. Парламент за цих умов, створюється враження, сам був наляканий повнотою власних повноважень і пов'язаної з ними міри відповідальності. Так об'єктивним чином Україна здійснила стрибок від парламентської до суперпрезидентської республіки, від радянської (у прямому і переносному значенні цього терміну) Конституції до Конституційного договору, який наділяв президента, по суті, диктаторськими повноваженнями.

Верховній Раді, на відміну від переважної більшості пост-радянських парламентів, удалося віднайти сили для збалансування владних повноважень у Конституції 1996 р. і не перетворитися на другорядний придатак президентської вертикалі. Український парламент був противагою їй протягом усього терміну повноважень Леоніда Кучми, що спонукало його адміністрацію до проявів "конституційної творчості" у вигляді проведення референдуму, основною метою якого було приборкання непокірних депутатів, рішення якого, утім, так і не імплементувалися у Конституцію.

Наступним етапом конституційних змін, який сформував правила гри у політичному полі на два десятиліття (за винятком недовгого періоду відкату 2010–2014 рр.), став такий дивовижний феномен, як конституційна реформа 2004 р. З одного боку, вона позитивно сприймалася політичними романтиками, які вбачали у ній вияв волі революційного народу, який виступив проти авторитарного свавілля, й слугувала у їхніх очах запобіжником від встановлення диктатури. З іншого боку, прагматики запевняли, що реформа була спричинена прагненням старої олігархічної еліти

зберегти свій вплив на політичні і тісно пов'язані з ними економічні процеси в країні. З 2004 р. Верховна Рада стає осередком політичного життя країни. Президент Віктор Ющенко фактично був позбавлений впливу на внутрішньополітичні процеси, лише спостерігаючи за зміною урядів і їхніх політик, і перебував у цій грі тільки завдяки наявності у парламенті лояльної до себе фракції.

Однак за першої нагоди у 2010 р. стара еліта, яка привела на Банкову аутсайдера попередніх президентських виборів, зуміла організувати контрреволюційний реванш і відновила дію «кучмівської» Конституції. Цей процес супроводжувався значною девальвацією ролі парламенту у політичних процесах, що відбувалися в країні та визначалися вдалою для режиму комбінацією формальних (законодавчо-нормативна база) і неформальних (брутальна політична воля) політичних інститутів.

Тригером повернення конституційної реформи 2004 р. став черговий Майдан. У найкульмінаційніший момент Революції гідності, 21 лютого 2014 р., Верховна Рада ухвалила Закон "Про відновлення дії окремих положень Конституції України", яким реанімувала "помаранчеву" Конституцію. Україна знов стає парламентсько-президентською республікою з чітко окресленим поділом повноважень між основними центрами влади: президент – єдиний повноважний представник українського народу у міжнародних відносинах, наділений повноваженнями застосовувати у них як дипломатичні, так і військові спроможності країни; парламент, як виразник інтересів різних суспільних груп, урівноважує їх у внутрішньополітичних процесах, формуючи задля цього уряд та інші органи влади. Ахіллесовою п'ятою цього конструкту й надалі залишається судова влада, яка перебуває у перманентному процесі реформування.

Конфігурація влади після 2019 р., на перший погляд, дещо схожа до ситуації 1995 р., коли Верховна Рада, наділена досить суттєвим обсягом повноважень, самоусунулася від активної участі у політичному процесі, добровільно передавши ініціативу президенту. Однак ці дві історії наповнені зовсім різним змістом. Як зазначалося вище, підписання Конституційного договору було зумовлене важкою соціально-економічною кризою і прагненням

депутатів позбутися відповідальності за її наслідки. При цьому президент отримав лише тимчасово лояльний парламент. Лояльність Верховної Ради до президента В. Зеленського зумовлена електоральними причинами, які забезпечили присутність у ній пропрезидентської більшості, що, у свою чергу, дозволило зосередити повноваження двох основних політичних інститутів в одному центрі. У цьому контексті відносини між президентом і Верховною Радою залежать не від об'єктивних, а від суб'єктивних факторів: наскільки парламентська більшість готова терпіти диктат Офісу Президента, з одного боку, та як глибоко президент зневажає та недовіряє інституту парламентаризму в цілому і саме цьому парламенту зокрема. Однак ці процеси не здатні регулюватися формальними інститутами.

Інституційна спроможність системи організації влади в цілому і інституту парламентаризму зокрема підважується кількома основоположними факторами.

По-перше, неусталеністю нормативно-правової бази. Усього трохи більше ніж за 30 років Україна пережила зміну семи конституційних моделей організації влади. Наочно калейдоскоп змін республіканського устрою можна зобразити схемою:

- парламентська республіка (до липня 1991 р.)
- парламентсько-президентська республіка (05.07.1991 – 08.06.1995)
- президентська республіка (08.06 1995 – 28.06 1996)
- президентсько-парламентська республіка (28.06 1996 – 08.12. 2004)
- парламентсько-президентська республіка (08.12 2004 – 30.09.2010)
- президентсько-парламентська республіка (30.09.2010 – 21.02. 2014)
- парламентсько-президентська республіка (21.02 2014 – 21.07.2019)
- формально парламентсько-президентська республіка (від 21.07.2019)

Окрім системних змін організації влади, відбувалися перманентні зміни окремих розділів і норм Конституції. Усього було

ухвалено 18 таких законів, що містили у своїй назві слова «Про внесення змін і доповнень до Конституції», що торкалися питань організації органів управління державою (щоправда, 11 з них стосувалися Конституції УРСР).

Чи можливо говорити про інституційну спроможність системи в умовах постійної зміни самих інститутів? Питання риторичне.

По-друге, незважаючи на постійні правки Конституції, у деяких нормах закладено колізії. Зокрема, не до кінця врегульовано інститут імперативного мандата, що породжує різні трактування правил позбавлення депутата його повноважень.

По-третє, почасти зберігається неузгодженість між нормами Конституції і профільними законами. Багато положень Основного закону ухвалюються «авансом» і передбачають врегулювання тих чи інших відносин спеціальними законами, які ухвалюються або через тривалий час, або не ухвалюються зовсім. При цьому ухвалення простих законів процедурно набагато простіший процес, ніж ухвалення конституційних змін, що викликає питання стосовно мотивів неухвалення цих рішень.

І, зрештою, по-четверте, великою проблемою, своєрідною «міною» під усю конституційну конструкцію є процедурна недбалість у процесі прийняття конституційних змін. Україна уже пережила один відкат конституційної реформи. Майже не виникає сумнівів, що він був не останнім.

Отже, у цьому дослідженні здійснено аналіз лише формальних інститутів організації системи влади в цілому та інституту парламентаризму зокрема. Уже на цьому рівні впливає багато проблем, які показують вразливість інституційної спроможності політичної системи. Зокрема, впадає у вічі практика інструменталізації Конституції тими чи іншими політичними агентами, які формують правила гри у владному полі не з метою оптимізації системи державного управління в інтересах основного джерела влади – народу, а задля задоволення власних політико-економічних інтересів. Осягнути справжній рівень дефектності системи можна буде лише після детального аналізу політичних практик, який покаже реальне співвідношення формальних і неформальних правил у цій складній, прихованій від сторонніх очей грі.

РОЗДІЛ IV

ОБЛАСНІ ТА РАЙОННІ РАДИ: СТУПІНЬ ВПЛИВОВСТІ У ЗДІЙСНЕННІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА СПРОМОЖНОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПІЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Повномасштабне вторгнення РФ на територію суверенної України стало найбільшим стрес-тестом, який оголив багато політичних, економічних і соціальних вразливостей нашого суспільства. Немає сумнівів у тому, що інституційна спроможність держави, органів публічної влади є ключовою умовою для долаття проблем та викликів, зумовлених збройною агресією. Завдячуючи реформі децентралізації, відбулася апроксимація управлінських процесів відповідно до вимог здійснення належного врядування. Однак правовий режим воєнного стану обмежив функції обласних та районних рад. Створення військових адміністрацій, перерозподіл повноважень на обласному та районному рівнях посилили проблему інституційної спроможності цих представницьких органів. У цьому контексті не можна залишити поза увагою потенційні ризики, які пов'язані з можливістю посилення владної вертикалі за певних політичних умов у післявоєнний період за рахунок послаблення органів місцевого самоврядування саме на районному та обласному рівнях. Наявні тенденції розгортання політичних маневрів щодо посилення інституційної спроможності державних адміністрацій за рахунок послаблення інституційної спроможності рад своїм наслідком матиме не лише згортання реформи децентралізації, втрату імпульсу для подальшого демократичного розвитку України, а й відсутність кореляції між масштабом управлінського потенціалу державних інституцій, їх управлінських спроможностей та обсягом проблем післявоєнної відбудови, яка не обмежується лише інфраструктурною чи економічною відбудовою країни.

У серпні 2024 р. Кабінет Міністрів України виконав рекомендації Організації економічного співробітництва та розвитку щодо оновлення Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–

2027 рр., а також забезпечення її зв'язку з процесом відновлення України. Беззаперечно, відновлення вимагає від уряду постановку нових завдань та створення механізмів їх реалізації на регіональному рівні. Тому немає сумнів, що цей документ, який визначає середньостроковий вектор державної регіональної політики, потребує коригування. Однак не можна не звернути увагу, що в оновленій редакції цього документа серед тенденцій та основних проблем соціально-економічного розвитку регіонів більше немає низки проблем, які мають системний характер і які у початковому варіанті, прийнятому цим же урядом у 2021 р., визначалися як такі, що впливають на розвиток регіону. Серед таких – слабкість публічних інституцій як загальнодержавний виклик. Тоді розробники державної стратегії зауважували, що слабкість органів виконавчої влади, насамперед на регіональному та місцевому рівні, та органів місцевого самоврядування є серед загроз безпеці держави [Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку..., 2020]. Чи насправді проблема вирішена, чи хоча б знята її гострота, якщо вже вона не визначається як така, що формує політичний порядок денний уряду? Питання залишається відкритим. Так, дещо у цьому напрямі вже було зроблено, зокрема, у 2023 р. був ухвалений новий Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування" [Про службу в органах місцевого самоврядування, 2023], (станом на вересень 2024 року чинними є лише окремі положення), який має інституційно посилити місцеве самоврядування, і це, як важливий крок здійснення структурних реформ, відмічає Європейська Комісія у своєму Звіті про прогрес України в межах Пакета розширення ЄС 2023 р. Водночас у звіті ЄК вказано, що воєнний стан спричинив створення великої кількості військових адміністрацій на місцевому рівні. Україна повинна законодавчо уточнити критерії їх створення та відновлення місцевого самоврядування на звільнених територіях і прифронтових, де безпекова ситуація дозволяє демократично обраним органам виконувати свої завдання [*Ukraine 2023 Report...*, 2023].

Вочевидь проблема слабкості органів влади через інституційну невизначеність, невідповідність інституційних рамок їхньої діяльності новим реаліям за ці роки лише поглибилася. Процеси, які наразі мають місце в Україні та зумовлюють вразливість її

інституцій, посилюються загальносвітовими тенденціями, які щодалі глобалізуються. У спеціальному випуску "Звіту про глобальну конкурентоспроможність 2020: як країни працюють на шляху до відновлення" Всесвітнього економічного форуму (його індекси використовувалися в Україні для оцінки ефективності урядових програм, у тому числі регіонального розвитку), зазначалося, що дані, зібрані після світової фінансової кризи 2007–2009 рр., свідчать про те, що відбувається постійна та послідовна ерозія інституцій. На етапі такої трансформації уряди повинні працювати над тим, щоб публічні інституції втілювали сильні принципи управління, та над тим, щоб відновити довіру суспільства, слугуючи своїм громадянам [*Global Competitiveness Report...*, 2022]. Тут розділяємо переконання президента Конгресу регіональних і місцевих рад Андреса Кнапе у тому, що для центральних органів влади важливо покладатися на місцеві та регіональні органи влади, щоб пом'якшити проблеми, зменшити напругу серед населення та відродити довіру громадян до інституцій, забезпечуючи таким чином демократичну стабільність європейських суспільств [Anders Knape..., 2019].

Цей розділ зосереджений на дослідженні діяльності обласних та районних рад. Серед усіх владних інституцій, які розглянуті у нашій монографії, ці субнаціональні органи публічної влади і, відповідно до вітчизняного законодавства, органи місцевого самоврядування (ОМС) є найменш досліджуваними. Як правило, вони десь "тонуть" або й взагалі губляться у дослідженнях з проблем місцевого самоврядування. А у рейтингах, експертних оцінках, опитуваннях уже сформоване стійке ототожнення місцевого самоврядування з його базовим рівнем, рівнем територіальних громад. Між тим, регіональне самоврядування чи здійснення місцевого самоврядування на регіональному та проміжному (якщо такий рівень присутній у системі управління) рівнях становить основу розвитку демократичних держав.

Зазначимо, що у цьому розділі ми будемо слідувати задуму поставленого авторським колективом цієї монографії наукового завдання, зокрема, в ході аналізу різних органів влади віднайти

існуючі проблеми інституційної спроможності Української держави, а також дотримуватися загального підходу – що найбільш вагомим вираженням інституційної спроможності демократичної держави є рівень гарантування безпеки та добробуту громадян. Тому інституційна спроможність обласних та районних рад нами розглядається як у вузькому значенні – здатності реалізовувати покладений на них функціонал, так і більш ширшому контексті – дослідженні потенційних інструментальних можливостей місцевого самоврядування для посилення інституційної спроможності нашої держави у досягненні зазначених цілей. Отже, ради обласного та районного рівня є важливими інструментами у інституційних механізмах, які формують спроможності держави, зокрема механізми відносин між центральною владою та місцевою, а також відносин між державою та суспільством.

Теоретико-методологічне підґрунтя дослідження

Аналіз інституційної спроможності обласних та районних рад є спробою подальшого розвитку дослідницьких наукових результатів школи політичного неоінституціоналізму Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України [Зеленько, 2023с; Зеленько, 2022], зокрема у пошуку відповідей на питання щодо чинників, які генерують слабку інституційну спроможність органів публічної влади, правильності та доцільності зробленого політичного вибору у здійсненні інституційного будівництва.

Напрацювання теоретико-методологічного підґрунтя для нашого подальшого дослідження показало, що існує суттєвий науковий доробок учених [Іжа, 2019, с. 13–16; Куйбіда та Смолова, 2016] присвячений проблемам децентралізації, взаємодії органів публічної влади регіонального та місцевого рівнів, проблемам інституціоналізації публічного управління. Проблеми пошуку оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою, вибору територіальної основи для здійснення децентралізації в Україні розкриті у низці праць В. Негоди [2018а, 2018b]. Процес законодавчого закріплення та реалізації цих повноважень, його відповідність зарубіжним практикам демократичного врядування

висвітлено в дослідженнях М. Кащишин [2020]. Окремі питання інституціонального розвитку місцевого самоврядування в Україні, зокрема обласних та районних рад, висвітлені в наукових дослідженнях М. Горбатюка [2022, с. 383–453]. Європейський досвід реформування публічної влади, зокрема місцевого самоврядування, найбільш повно представлений у аналітичному дослідженні "Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України [Бориславська та ін., 2012]. Проблеми реформи децентралізації та територіальної організації влади розглянуті у працях Т. Бевз [2019], Є. Карташова [2018]. С. Романюк у своїй праці "Децентралізація: теорія та практика застосування" [2018] аналізує моделі вимірювання децентралізації, індекс регіональних повноважень, інструменти вимірювання автономії місцевих влад, застосовуючи їх до оцінювання стану вітчизняних ОМС.

У дослідженні також використано сучасні підходи, побудовані на ідентифікації таких явищ, як інституційні пастки, правовий вакуум, неформальні практики, механізм яких найбільш повно розкрито у працях Г. Зеленько [2021, с. 279–309; 2023а, с. 28–59].

Можемо констатувати, що переважна більшість праць вітчизняних науковців присвячена розгляду загальних питань функціонування інституту місцевого самоврядування як такого або ж висвітленню проблем інституційного розвитку територіальних громад. Такий підхід є цілком зрозумілим, адже реформа децентралізації дала старт їх інституційному становленню, і саме на первинному рівні місцевого самоврядування відбулося значне розширення як функціоналу, так і повноважень місцевих органів влади. Між тим, навряд чи буде завершена ця реформа, якщо не буде створено цілісну ефективну систему багаторівневого врядування – систему, яка б забезпечувала можливості для реалізації місцевого самоврядування на всіх рівнях такого управлінського механізму. І в цих процесах важливим є здійснення належних інституційних перетворень на регіональному та районному рівнях. Урешті-решт, без встановлення інституту самоврядності на всіх субнаціональних рівнях не може відбуватися політична децентралізація. Процеси складні, переповнені як новими можливостями для громад, так і ризиками, у тому числі ризиками для державності.

Емпіричну основу дослідження становлять нормативно-правові документи, які регламентують діяльність обласних та районних рад, офіційні документи європейських інституцій.

Метою дослідження, яка реалізується у межах цього розділу, є проведення комплексного політологічного аналізу регіональних та районних рад як ключових політичних інститутів у системі адміністративно-територіальної організації публічної влади, а також політичних процесів на таких субнаціональних територіальних рівнях, як регіон (область) та район, які визначають якісні характеристики функціонування цих органів місцевого самоврядування. Прикладний характер дослідження та те, що за задумом авторського колективу цієї роботи має бути визначена інструментальна роль цих інститутів представництва у посиленні інституційної спроможності держави, спонукав нас також до проведення управлінського аналізу та дослідження управлінських систем – державного управління та місцевого самоврядування, зокрема, процесів прийняття та реалізації рішень, механізмів реалізації регіональної політики та державної політики органами місцевого самоврядування у межах делегованих повноважень, взаємодії з органами державної влади на місцях тощо. Тому осмислення досліджуваних політичних об'єктів, інститутів та процесів відбувалося не лише з позицій політологічної науки, а й з вимог та підходів до організації сучасної системи публічного управління, зокрема, моделі належного врядування (*good governance*).

Задля політологічного аналізу застосовувалася така **методологія**:

1) системний аналіз, набір інструментів якого – структурний, а також функціональний, структурно-функціональний методи дозволили здійснити системний підхід до досліджуваних інститутів, виокремити зони дисфункціональності та напрацювати рекомендації щодо їх усунення;

2) проблемний аналіз, зокрема, застосування проблемного підходу стало продуктивним у визначенні нинішніх проблем в адміністративно-територіальній організації публічної влади та причин послаблення органів місцевого самоврядування на регіональному та районному рівнях;

3) причинно-наслідковий аналіз застосовувався разом із інституціональним підходом для визначення особливостей здійснення інституціоналізації представницьких органів на регіональному рівні, встановлення політичних наслідків обраного інституційного дизайну та його відповідності потребам суспільства;

4) порівняльний аналіз включав вивчення досвіду адміністративно-територіальної організації влади, особливостей функціонування самоврядних органів публічної влади на регіональному та проміжного рівнях країн-членів Європейського Союзу, які мають унітарну модель територіальної організації влади, а також впливу реформ децентралізації на ці процеси.

Отримані результати можуть становити основу для напрацювання кейсів для подальшої реформи децентралізації, напрацювання пропозицій щодо проведення інституційних змін, спрямованих на посилення інституційної спроможності держави шляхом розбудови управлінських спроможностей місцевого самоврядування.

Застосування концептуального підходу належного врядування як нормативної моделі для публічного управління дає підстави характеризувати інституційну спроможність рад через такі параметри, як:

1) спосіб формування представницького органу та ефективність обраної моделі;

2) наявність та ефективність інструментів для забезпечення функціонування механізму належного врядування "*good governance*" (застосування інструментів участі громадян у прийнятті рішень);

2) наявність ресурсів;

3) ефективність політичного керівництва та налагодження сесійної роботи ради;

4) здатність розвивати мережеве управління, здатність до політичного діалогу та інституційного співробітництва (здатність до колаборації, спроможність налагоджувати ефективну комунікацію як з органами державної влади (центральною та місцевими), так і бізнесом, місцевою громадою, міжнародними партнерами тощо);

5) ефективне надання послуг.

Методологічну основу дослідження щодо вибору інструментів вимірювання інституційної спроможності обласних та районних

рад становлять критерії, які були застосовані та представлені у 2022 році Європейською Комісією у 8-му Звіті згуртованості (ЄС, 2022) [*Eighth report on economic...*, 2022], у якому розвиток місцевого самоврядування вимірювався за допомогою набору індикаторів. Серед них такі параметри, як ступінь та масштаб автономії місцевого самоврядування. Адже інституційна спроможність, а також набір формальних повноважень органів місцевого самоврядування обласного та районного рівня є відправною точкою для їх спроможності діяти, а отже – приймати рішення стосовно проблем, які не можуть бути вирішені на рівні окремо взятої територіальної громади.

У дослідженні ми також послуговувалися ключовими параметрами індексу децентралізації. *Індекс децентралізації* є інтерактивним інструментом, який включає різні виміри децентралізації (політичну, адміністративну та фіскальну) у 27 країнах-членах ЄС [*Decentralization Index*, n.d.]. Насамперед ми звертали увагу на такі показники, як політична та адміністративна децентралізація на регіональному та проміжному рівнях та методологія на якій вони сформовані. Зокрема, для здійснення аналізу бралися до уваги набір даних, за якими вимірюється рівень політичної децентралізації, а саме – наявність правової основи для реалізації принципу "самоврядності"; присутність представництва субнаціонального рівня на національному; здатність субнаціональних рівнів впливати на законодавчі процеси та політику органів публічної влади національного (державного) рівня; міра, до якої субнаціональні рівні підтримують прямі відносини з інституціями ЄС (для України – це потенційні можливості); рівень врахування субсидіарності. Також показники адміністративної децентралізації – делегування повноважень субнаціональним органам влади; наявність людських ресурсів; ступінь, до якого субнаціональні органи контролюються центральним рівнем. Окрім цього, також орієнтувалися на індикатори, які застосовуються у індексах, представлених у першому розділі, оскільки вважаємо, що вони є універсальними для вимірювання інституційної спроможності уряду у його широкому розумінні, не обмежуючись лише виконавчою владою.

Що ж до самого поняття "інституційна спроможність обласних та районних рад", то тут відзначимо, що експерти Ресурсного центру Української асоціації районних та обласних рад вважають, що *інституційна спроможність органів місцевого самоврядування у децентралізованій системі управління передбачає якісне надання послуг мешканцям громад на належній територіальній основі з урахуванням трьох елементів цієї системи: повноваження, ресурси, нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування* [ПРООН в Україні..., n.d]. Надання послуг мешканцям громад безперечно є ваговою складовою інституційної спроможності рад, однак здебільшого це стосується органів місцевого самоврядування базового рівня, саме їм було передано значний обсяг повноважень для здійснення цих функцій. Такий підхід до інституційної спроможності ОМС, на наш погляд, відображає лише адміністративний та фінансовий контекст децентралізації. Все ж, коли йдеться про регіональний та районний рівень, то для реалізації спільних інтересів територіальних громад, забезпечення представництва цих інтересів, формування політик регіонального та місцевого розвитку більш важливими є політичні механізми, тому, на наш погляд, політична вага обласних та районних рад є також невід'ємною складовою їх інституційної спроможності. Це також буде виявленням політичної децентралізації як невід'ємної складової децентралізації влади. Тому вважаємо за необхідне розгляд компетенцій (функцій та повноважень), які визначають інституційну спроможність обласних та районних рад, доповнити аналізом політичних механізмів, таких як вибори, політичне представництво, прийняття рішень.

Міжнародний досвід функціонування представницьких органів на субнаціональних рівнях

Для аналізу ми виокремили досвід країн, які мають унітарну модель державного устрою та які проходили чи наразі здійснюють реформу децентралізації, а таких серед членів ЄС більшість. Федерального типу залишаються лише Австрія, Бельгія, Німеччина, Італія. *Зазначимо, що для аналізу ми взяли класифікацію країн за територіальним устроєм, яку використовували Лондонська школа*

економіки та політичних наук (LSE) та CASE – Центр соціально-економічних досліджень при розробці інтерактивної карти Індексу децентралізації [Decentralization Index, n.d.]. Тобто до групи унітарних держав відносяться всі ті, які формально не є федераціями. Приділяємо належну увагу саме реформі децентралізації, оскільки вона мала привести до посилення як спроможності самих громад, так і створюваних ними органів, а у перебігу її реалізації впроваджувати ті необхідні інституційні механізми, які наближали створювану політико-управлінську модель до досягнення цих політичних цілей.

До висвітлення проблеми інституційної спроможності обласних та районних рад ми долучили аналіз адміністративно-територіальної організації влади, виходячи з того, що саме від моделі територіального устрою залежить, чи зможуть органи публічної влади, як державні, так і місцевого самоврядування, належно виконувати свої функції на субнаціональних рівнях. А також приділимо увагу пакету повноважень, якими наділяються ці органи представництва та визначають ступінь їх самоврядності.

На ці параметри звертаємо увагу через їх особливу важливість для України. У Звіті Європейської Комісії щодо прогресу реформ, визначених для України в межах Пакета розширення ЄС 2023 р., відмічається успішне завершення територіальної частини децентралізації, а також те, що інші елементи реформи ще мають бути завершені. Зокрема, проекти конституційних змін, спрямовані на те, щоб реформа децентралізації була сталою та незворотною, не були розглянуті через заборону на перегляд Конституції під час воєнного стану [Ukraine 2023 Report..., 2023]. На наш погляд, такі висновки щодо завершення територіальної реформи є дещо поспішними. І війна наразі вносить вагомі корективи, проігнорувати які буде неможливо. Реформа децентралізації в Україні ще не завершена, ба більше, є багато питань, на яких не має одностайної відповіді як у тих, хто приймає рішення, так і у тих, хто здійснює їх експертно-аналітичний супровід. Україна ще перебуває у потоці інституційних змін та вибору моделі територіального устрою, організації системи багаторівневого управління. Тому нам видається за доцільне вкотре звернутися до досвіду країн-членів

ЄС, які проводили відповідні реформи. Зазначимо, що історія децентралізації має новітній характер, оскільки здебільшого охоплює період з початку (Данія, Естонія, Хорватія, Франція) або середини (Естонія, Ірландія, Литва, Люксембург) 2000-х рр., а то й взагалі становить реальний незавершений і до сьогодні політичний процес, як це бачимо у Франції. Активна стадія здійснюваних структурних реформ як в Україні, так і у ЄС часто ускладнює порівняння та проведення паралелей через швидку змінюваність досліджуваних обставин. Тим часом знову наголосимо на тому, що вивчення окремих механізмів та інструментів функціонування органів влади субнаціонального рівня, які на момент здійснення децентралізації у цих країнах уже існували або ж були продуктами реалізованих реформ, на наш погляд, є важливим для пошуку можливих альтернатив рішень для України, щоб, урешті-решт, не помилитися у вибраному варіанті, упустивши можливість обрати не лише прийнятний, але й оптимальний варіант.

Здійснювана в європейських країнах децентралізація була спрямована на формування територіальної та адміністративної систем. Хоч процеси часто мали паралельний характер, проте не завжди певний територіальний рівень заповнювався субнаціональною системою управління. У 2003 р. Регламентом Європейського Парламенту і Ради (ЄС) була затверджена спільна класифікація територіальних одиниць для статистики (NUTS) [Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) ..., 2003]. Хоч цей документ розглядався виключно як стандарт територіального поділу країн для збирання статистичних матеріалів, на основі яких розроблялася регіональна політика співтовариства, однак саме він став пріоритетною концепцією у визначенні територіального устрою країн-членів ЄС. Зазначимо, що у цій класифікації використовується підхід, відповідно до якого існуючі адміністративні одиниці в державах-членах становлять перший критерій, який застосовують для визначення територіальних одиниць. Для цих цілей "адміністративна одиниця" означає географічну територію з адміністративним органом, який має повноваження ухвалювати адміністративні рішення чи рішення щодо політики для цієї території в межах правових та інституційних рамок держави-

члена. Сформовані у такий спосіб адміністративно-територіальні одиниці, з одного боку, реалізовували своє основне призначення – бути просторовою основою для здійснення управлінської діяльності субнаціональними органами публічної влади. З іншого, були певною уніфікованою моделлю, яка дозволяла розробляти спільну та прийнятну для національних держав регіональну політику. Водночас маємо приклади, коли процеси мали зворотній характер – ліквідовувалася "адміністративний орган", але при цьому зберігалася територіальна одиниця. Це мало місце тоді, коли уряд визначав потребу у збереженні для полегшення збору статистичних даних, але вважав недоцільним зберігати адміністративні органи в управлінській системі. Часто це було пов'язано не стільки з формуванням системи місцевого самоврядування, скільки із питаннями створення оптимальної системи державної влади та побудови її вертикалі. Так, наприклад, у Литві регіони є виключно територіальними та статистичними одиницями. У Словаччині в ході реформи були збережені райони (8 регіонів, 79 районів (округів) і 2890 муніципалітетів). Однак ці 79 округів також існують виключно задля статистичних зборів і не є самоврядними територіями. На рівні таких територіальних утворень, а це знову ж таки можуть бути як райони, так і регіони, є присутніми державні органи, які знаходяться, як правило, у підпорядкуванні урядових органів, зокрема міністерств, однак, вони не наділяються владними повноваженнями на кшталт державних адміністрацій. Так, у Латвії регіональні органи влади, хоч і відіграють важливу роль у розвитку та просторовому плануванні, організації громадського транспорту та реалізації інвестиційних програм, у тому числі фінансованих з фонді Європейського Союзу [*Latvia*, n.d.], однак вони не несуть адміністративно-територіальних управлінських функцій.

Переважає більшість децентралізованих держав членів ЄС (Болгарія, Данія, Іспанія, Хорватія, Фінляндія, Чехія, Угорщина) мають трирівневу систему організації управління. Це центральний (рівень національного (державного) управління), регіональний та місцевий. Реформи децентралізації передбачали максимальне укрупнення адміністративно-територіальних одиниць на базовому (місцевому) рівні та, у більшості випадків, ліквідацію районів як окремих одиниць

деконцентрованої влади. Такий проміжний рівень є лише у Франції та Польщі. Тому вони мають чотирирівневу систему управління.

Важливо відмітити, що структурні реформи, що здійснювалися у процесі децентралізації, спрямовувалися на зменшення кількості муніципальних утворень. По суті, на сьогодні лише у Польщі зберігається достатньо велика кількість адміністративно-територіальних одиниць – 16 воєводств, або регіонів (*województwo*), 314 повітів (*powiat*) і 2478 муніципалітетів (*gmina*) [*Poland, n.d.*] та в Угорщині – 19 округів (*megye*) і 3154 муніципалітетів (*település*). Муніципальний рівень організований за місцевостями, які включають 2809 громад (*község*), 322 міста (*város*), 23 міста з рангом округу (*megyei jogú város*) і столицю Будапешт (*Budapest Főváros*) [*Hungary, n.d.*]. Зміна системи територіальної організації влади в демократичних системах здійснювалася для підвищення ефективності суспільного розвитку на визначеній території, а багаторівнева система врядування вимагала максимальної оптимізації кожного управлінського рівня задля підвищення як горизонтальної, так і вертикальної координації. Тому об'єднання адміністративно-територіальних одиниць та укрупнення є одними із першочергових заходів у здійсненні реформи децентралізації та розбудови децентралізованої системи публічного управління.

Досліджуючи міжнародний досвід організації публічної влади на місцевому та регіональному рівнях, окрім особливостей територіальної організації влади, ми звертали увагу на чинники, які мають системоутворюючий характер та визначають ту чи іншу модель місцевого самоврядування як форму субнаціонального управління. Серед них одну з ключових ролей відіграє обсяг повноважень, який можуть отримувати органи місцевого самоврядування проміжного та регіонального рівнів. Це, на наш погляд, є вагомим чинником інституційної спроможності субнаціонального управлінського рівня загалом і окремо взятих, ОМС. Зазначимо, що функціонал ОМС різних країн має багато спільного. Є сфери, управлінська діяльність в яких, скажімо так, традиційно підпадає під їх компетенцію. Це, наприклад, соціальна сфера та сфера охорони здоров'я, комунальна власність, громадський транспорт, екологія, культура тощо.

Ступінь спроможності органів місцевого самоврядування у досліджуваних країнах, у першу чергу, визначається через наявність виконавчого органу та рівнем його інституціоналізації, у другу, – інституціоналізацією системи регіонального самоврядування як інструменту вироблення та реалізації місцевих політик (див. табл. 4.1).

Таблиця 4.1.

Індекс здатності регіональних та місцевих органів влади впливати на формування політики

	Регіон.	Місцевий
Болгарія	-	1,0
Греція	1,0	1,0
Данія	2,0	2,0
Естонія	3,0	-
Ірландія	1,0	1,0
Іспанія	2,0	1,0
Кіпр	-	1,0
Латвія	3,0	-
Литва	3,0	-
Люксембург	-	1,0
Мальта	-	1,0
Нідерланди	3,0	3,0
Польща	2,0	2,0
Португалія	3,0	2,0
Румунія	1,0	3,0
Словаччина	1,0	3,0
Словенія	-	2,0
Угорщина	1,0	1,0
Фінляндія	1,0	2,0
Франція	2,0	2,0
Хорватія	1,0	1,0
Чехія	1,0	1,0
Швеція	1,0	1,0

Таблицю складено за даними індексу децентралізації. Вимірювані одиниці вказані за рівнем зростання спроможності [Decentralization Index, n.d].

Наявність виконавчих органів у регіонального самоврядування демонструє зміщення функцій субнаціональних органів від здійснення адміністративно-господарчої діяльності до вироблення регіональних політик. Виконавчі органи є тими інституціями, які забезпечують формування та реалізацію політик. У такому разі механізм самоврядності однаковою мірою включає як управлінську, так і політичну складову. Це ключові ознаки не лише адміністративної та фінансової, а й політичної децентралізації. Зазначимо, що тема формування виконавчої влади на регіональному рівні, очільник якої обирається шляхом прямих виборів, була присутня у вітчизняному публічному дискурсі ще до старту реформи децентралізації [*Виборність посади губернатора...*, 2014]. Однак, політичні умови, які формувалися на той час, і насамперед прагнення Російської Федерації будь-яким способом зруйнувати українську державність, робили процеси регіоналізації практично тотожними процесам сепаратизму та становили значні ризики існуванню України як держави. Стан політичної системи, який засвідчує незворотність її розвитку у напрямі демократизації, стійкість держави як політичного інституту – на наш погляд, є відправними точками у виборі тієї чи іншої моделі. Водночас зауважимо, створення регіональних самоврядних адміністративно-територіальних одиниць є одним із трендів децентралізаційних процесів в ЄС. Повномасштабна війна зумовила новий стан українського суспільства, нові післявоєнні реалії вимагатимуть перегляду багатьох підходів до формування публічної влади, у тому числі й її територіальної організації. Рух у напрямі набуття членства ЄС буде вимагати розбудови системи багаторівневого врядування, посилення інституційної спроможності регіональної та місцевої влад щодо формування політик. Зазначимо, що регіональна політика ЄС спрямована на те, щоб регіональні та місцеві органи влади здобували безпосередній доступ до структурних фондів ЄС, а також мали постійні контакти з європейськими інституціями. Зусилля ЄС спрямовуються на те, щоб система багаторівневого врядування була якомога збалансованішою, за потреби посилювався або місцевий рівень самоврядування, або ж регіональний. Так, наприклад, Фінляндія має два рівні місцевого самоврядування – рівень

муніципалітетів та регіональній. До 2022 р. 18 регіональних рад материкової частини країни формувалися опосередкованим способом та склалися з представників місцевих (муніципальних) органів влади регіону. Формування цих спільних муніципальних органів було обов'язковим та поряд з деконцентрованими у 2010 р. державними адміністраціями становили систему регіонального управління. Регіональні ради відповідно до фінського законодавства, отримували фінансування від муніципалітетів-членів, а також кошти на регіональний розвиток від рішень уряду ЄС [Finland, n.d.]. Їх функції як органів місцевого самоврядування у сферах регіонального розвитку, планування та просування регіональних інтересів були достатньо обмеженими [Янг, 2016, с.17–18]. Однак соціальна реформа та реформа системи надання медичних послуг 2016–2019 рр. призвела до посилення значимості регіонального рівня та зумовила зміну підходів до прийняття рішень. Зрозумілим ставало те, що для збереження демократичних засад урядування інституції регіонального рівня, які разом з новими повноваженнями також отримували фінансові ресурси, мають стати виборними органами прийняття рішень. Уперше прямі регіональні вибори у Фінляндії будуть проведені разом із муніципальними у 2025 р., хоча вже у 2022 р. вони були проведені в окремих регіонах [Ministry of Justice Finland, 2023, с. 22-23]. Сучасні регіони Фінляндії називають регіони (території) добробуту, благодійні регіони. Регіональна рада здійснює вищі повноваження щодо прийняття рішень у регіоні та здійснює управління регіоном у цілому. Вона відповідає за функціонування та фінанси соціального забезпечення, здійснює повноваження щодо прийняття рішень з соціального забезпечення в регіоні [Aluevaltuusto, n.d.]. Підготовка, виконання та контроль за законністю рішень регіональної ради покладатиметься на регіональну владу (регіональний уряд), який здійснює управління сферою соціального захисту відповідно до стратегії соціальної сфери, затвердженої регіональною радою [Aluehallitus, n.d.]. Схожу модель організації влади регіонального рівня також має Швеція. Ці країни мають найвищі індекси ефективності державного управління, індексу демократії (див. табл. 4.2). Також їх об'єднує те, що ключове завдання регіону – забезпечувати

високу якість добробуту. Найбільшою сферою відповідальності регіонів Швеції є охорона здоров'я, на яку припадає близько 90% видатків. Інші масштабні завдання – це громадський транспорт і регіональний розвиток. Діяльність регіону фінансується переважно за рахунок власних податків, а також за рахунок зборів і державних дотацій. Регіони Швеції є самоврядними територіальними одиницями. Вищим керівним органом регіону є регіональна рада, яка обирається на загальних виборах. Регіональна рада призначає регіональну колегію, яка очолює та координує роботу. Крім того, існує низка комітетів, завданням яких є управління та здійснення діяльності відповідно до цілей та рішень ради [*Arbetet på regional nivå*, n.d.]. Законодавство Швеції, а саме – Муніципальний акт [*Kommunallag*, 2017] визначає засади функціонування муніципалітетів та регіонів як адміністративно-територіальних одиниць, а також таких органів місцевого самоврядування, як муніципальні та регіональні ради. Привертають увагу статті акта, у яких йдеться про відносини регіональної ради та політичних партій. Так, відповідно до розділу 4 § 6 – муніципалітети та регіони можуть створювати органи, що складаються з партій, які в межах діяльності комітету відповідатимуть за підготовку, управління та виконання питань, вирішених радою. Цим самим законом передбачена можливість підтримки політичних партій. Відповідно до статті 29 муніципалітети та регіони можуть надавати фінансові внески та іншу підтримку політичним партіям для зміцнення їхньої позиції в муніципальній демократії (партійна підтримка). Партійну підтримку можуть отримувати політичні партії, які представлені в раді та є юридичними особами. Партія вважається представленою, якщо її член отримав мандат у раді.

Таблиця 4.2.

Порівняльна таблиця індексів ефективності державного управління, індексу демократії та індексу децентралізації

	Government Effectiveness Percentile Rank (highest score=100) Рейтинг (2012/2022):	EIU Democracy Index (highest score=10) Рейтинг (2012/2022):	Місцеві вибори вільні та чесні Subnational elections free and fair (highest score=1)	Політична децентралізація на регіональному рівні	Політична децентралізація на місцевому рівні	Адміністративна децентралізація на регіональному рівні	Адміністративна децен- тралізація на місцевому рівні
Болгарія	55,45/42,92	6,72/6,53	0,72/0,66	-	2,0	-	1,7
Греція	62,55/66,51	7,65/7,97	0,97/0,97	1,6	1,8	1,3	1,6
Данія	99,05/98,59	9,52/9,28	0,89/0,89	2,0	2,0	1,6	2,5
Естонія	77,25/89,62	7,61/7,96	0,81/0,9	-	2,2	-	2,4
Ірландія	92,41/93,39	8,56/9,13	0,94/0,94	1,3	1,2	1,0	0,6
Іспанія	84,83/77,83	8,02/8,07	0,93/0,89	2,6	1,8	-	-
Кіпр	88,15/80,66	7,29/7,38	0,89/0,89	-	1,8	-	0,8
Латвія	74,88/75,00	7,05/7,37	0,81/0,86	-	2,5	-	2,2
Литва	74,41/79,72	7,24/31	0,77/0,77	-	2,2	-	2,0
Люксем- бург	94,13/97,64	8,88/8,81	0,87/0,87	-	1,6	-	1,1
Мальта	61,79/76,89	8,28/7,7	0,89/0,89	-	0,8	-	0,7
Нідерланди	97,15/95,28	8,99/9,0	0,92/0,92	2,6	2,4	1,1	1,9
Польща	70,62/61,79	7,12/7,04	0,9/0,88	2,0	1,8	1,9	2,4
Португалія	79,15/80,19	7,92/7,95	0,94/0,94	2,42	2,0	1,7	1,6
Румунія	49,28/53,30	6,54/6,45	0,74/0,85	1,3	2,0	1,5	1,9
Словаччина	73,93/63,68	7,35/7,07	0,77/0,77	1,3	1,6	1,5	1,6
Словенія	80,57/80,66	7,88/7,75	0,84/0,87	-	2,0	2,0	1,8
Угорщина	69,67/68,87	6,96/6,64	0,82/0,66	1,5	-	1,4	1,5

Продовження табл. 4.2.

	Фінляндія	100/96,70	9,06/9,29	0,9/0,9	2,3	1,8	1,4	2,1
	Франція	87,68/83,10	7,88/8,07	0,89/0,89	2,0	1,6	1,2	1,6
	Хорватія	71,56/70,28	6,93/6,5	0,7/0,85	1,8	1,5	1,6	1,2
	Чехія	76,30/81,13	8,19/7,97	0,88/0,86	2,0	1,8	1,4	1,6
	Швеція	98,58/94,81	9,73/9,39	0,95/0,95	1,8	1,8	1,1	2,3

Таблицю сформовано на основі індексів ефективності державного управління, індексу демократії та індексу децентралізації (*Government Effectiveness [Worldwide Governance Indicators, 2012; Worldwide Governance Indicators, 2022]; EIU Democracy Index [Democracy Index 2012 ..., 2012; Democracy Index 2022 ..., 2022]; [Decentralization Index, n.d.]*).

У 2023 р. в Нідерландах проходили регіональні вибори до Провінційних штатів, які відбувалися за відкритими партійними списками. Кількість місць, наданих різним партіям у регіональній раді, визначається на основі кількості поданих голосів. Підрахунок результатів виборів відбувається у два етапи. На першому етапі кількість доступних місць розподіляється між політичними партіями. На другому етапі місця розподіляються між кандидатами [*Uitslagen, n.d.*]. Регіональний рівень Нідерландів представлений провінціями. Ради провінцій представляють інтереси населення регіону. Провінційні штати, як виборний представницький орган, визначають політику провінції та з допомогою виконавчого органу здійснюють контроль за її реалізацією. Рада провінції обирає до виконавчого органу щонайменше трьох, але не більше семи депутатів строком на чотири роки. Ці виконавчі органи провінції разом із уповноваженим короля, який є очільником цього органу, здійснюють управління провінцією. Раніше члени виконавчої влади провінції обиралися з Ради провінції, але з 2003 р. депутати більше не входять до складу Ради провінції. З цього часу у провінціях існує дуалізм, чіткий поділ повноважень між виконавчим органом, який реалізує управління та парламентом, який здійснює контроль. Розподіл влади в провінційному уряді можна порівняти з

національним урядом. Можна провести паралелі – Рада провінції порівнюється з Палатою представників, тоді як Рада виконавчої влади провінції дещо схожа на урядовий кабінет [*Provinciale Staten*, n.d].

Механізми формування регіональної влади, як показує досвід європейських країн, може бути різним, здебільшого – це прямі вибори, однак є приклади непрямого формування. Але у таких випадках йдеться про низьку політичну вагу такої адміністративно-територіальної одиниці. Вже згадувалося, що у Фінляндії до 2022 р. прямі вибори регіональних рад були відсутні і вони формувалися муніципальними радами. Також і в Ірландії місцеві органи влади входять до складу регіональних органів влади та здійснюють фінансування їх діяльності.

Регіональні інституції в Латвії створюються з 1997 р. за ініціативи місцевих органів влади для спільного планування розвитку. Але до 2006 р. вони мали статус громадських організацій. З внесенням змін у 2006 р. до закону про регіональний розвиток, яким було інституціоналізовано регіон планування, компетенція якого полягає у забезпеченні планування регіонального розвитку, координації, співпраці між муніципалітетами та іншими державними адміністративними установами, визначено, що його керівним органом є Рада розвитку регіону планування [*Plānošanas reģioni*, 2021]. Вона обирається представниками всіх органів місцевого самоврядування, адміністративні території яких складають територію відповідного регіону планування. До його складу входять депутати місцевих рад, які беруть безпосередню участь у плануванні регіонального розвитку [*Local and Regional Governments...*, 2016, с. 50]

Відповідно до закону про реформу місцевого самоврядування в Ірландії (2014) вісім регіональних органів влади було розпущено та замінено структурою з трьох регіонів. Регіональні асамблеї мають функції як колишніх регіональних органів влади, так і регіональних асамблей зі значним розширенням деяких повноважень. Основними специфічними функціями регіональних зборів є прийняття та контроль за реалізацією регіональних стратегій; контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та реалізацією державної політики [*Department of the Environment...*, 2012, с. 89]

Не можна не відмітити окремі особливості та виключні повноваження, якими можуть наділятися ради регіонального рівня. Йдеться про способи формування двопалатного парламенту та здійснення регіонального представництва на національному рівні в унітарних державах. Звісно, це є радше винятком, аніж поширеною практикою, але оскільки у вітчизняному публічному дискурсі вже була присутня дана тема [*Чому двопалатний парламент...*, 2019], то, на наш погляд, доцільно звернути увагу на таку інституціональну особливість уже згадуваної Ради регіонів ("Провінційні штати") Нідерландів, як те, що її члени один раз на чотири роки обирають членів Сенату. Сенат складається з 75 парламентарів – представників, які обираються на основі пропорційного представництва строком на чотири роки за виборчим списком політичної партії. Члени обираються непрямо: громадяни спочатку обирають членів Провінційних штатів, потім вони обирають членів Сенату [*Eerste Kamerlid*, n.d.]. Також не можна не звернути увагу, що невід’ємною складовою такого механізму є наявність одного з найвищих ступенів політичної децентралізації на регіональному рівні (див. табл. 4.2), реальна самоврядність регіонів, високий рівень інституційної спроможності регіональних рад, які створюють повноцінну управлінську систему на регіональному рівні, як уже згадувалося, є своєрідним віддзеркаленням національного уряду.

З початку запровадження у 1972 р. регіональних рад у Франції аж до початку у 1982 р. децентралізації, регіональна рада складалася з сенаторів і депутатів від регіону, а також представників департаментів, великих муніципалітетів і міських громад [*Composition du conseil régional*, n.d.]. Можливо саме ця сторінка інституційного будівництва визначила ради регіону як впливові інституції. Сьогодні вони приймають рішення щодо основних напрямів регіональної політики. Кожен самоврядний французький регіон має свою систему виконавчої влади, яка складається з голови регіональної ради та віцепрезидентів, яким він делегує повноваження щодо розв’язання проблем в економіці, навчанні, транспорті тощо. Регіональний президент обирається всіма регіональними виборними посадовими особами, а також є головою адміністрації. Він готує рішення, що подаються до регіональної

ради, і забезпечує їх виконання своєю адміністрацією на території області [*Fonctionnement du Conseil regional*, n.d.]. Так само Сенат, як складова французького двопалатного парламенту, є інструментом для здійснення опосередкованого представництва субнаціональних органів влади. 58 із 266 членів Сенату іспанського двопалатного парламенту призначаються регіональними зборами.

У цьому контексті обговорення питання впровадження двопалатного парламенту, яке зводиться до досягнення балансу влад між президентом та парламентом, створює поверхневе уявлення про функціонування таких механізмів. На наш погляд, важливі чинники на кшталт наявності інституційного досвіду формування політики регіону, а не лише реалізація державної регіональної політики, спроможність регіональних рад формувати ефективні виконавчі органи для здійснення реального регіонального управління, врешті-решт ступінь політичної, адміністративної, фінансової децентралізації, самоврядність муніципалітетів та регіонів не можуть бути проігноровані, а не то – є високі ризики, що Верхня палата може перетворитися на місце запеклої боротьби за ресурси для регіонів.

Також доцільно зазначити, якщо наділення законодавчими повноваженнями органів влади субнаціонального рівня у федеративних державах є усталеною практикою (Австрія, Бельгія, Італія, Німеччина), то такий механізм практично не застосовується в унітарних моделях. Він є лише в Португалії, Фінляндії та Іспанії.

Аналіз політико-управлінських систем європейських країн вказує на вкрай низьке застосування інституту делегування повноважень органам місцевого самоврядування. Варто відміти, що такий механізм делегування притаманний для країн так званого «постсоціалістичного табору». В Чехії урядові повноваження делегуються місцевим органам влади, в той час як словацький уряд – делегує повноваження регіональній владі. Сфера повноважень повітів (регіональна влада) може бути самоврядною і довіреною (державні справи) – Хорватія. Все ж розподіл чіткого розмежування повноважень є пріоритетним у розподілі влади. Практично в усіх досліджуваних країнах закріплено конституційний статус органів місцевого самоврядування, у пострадянських

країнах здійснювався ще й шляхом прийняття законів про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію.

Орієнтуючись на досвід реформи децентралізації європейських країн та організації системи влади на регіональному і у окремих кейсах на проміжному рівнях, варто зважати, що ми перебуваємо приблизно в одному часовому вимірі здійснюваних реформ місцевого самоврядування. Так, Естонія проводила реформи у 2016 р., Литва у 2010–2015 рр., Ірландія – у 2014 р., Люксембург – у 2015 р., а розпочаті Францією зміни у 2003 р. тривають і понині.

Вплив проблем адміністративно-територіального устрою на інституційну спроможність місцевих рад в Україні

Наразі (станом на 2024 р.) в Україні існує чотирирівнева система (національний, регіональний, субрегіональний (райони) та місцевий (муніципалітети)) адміністративно-територіального устрою. Зокрема, це регіональний рівень, який включає 24 області, Автономну Республіку Крим та два міста зі спеціальним обласним статусом – Київ та Севастополь. На субрегіональному рівні, відповідно до прийнятої у 2020 р. постанови Верховної Ради України "Про утворення та ліквідацію районів" [*Про утворення та ліквідацію районів*, 2020], визначений територіальний поділ, який включає 136 районів, які є повноцінними адміністративно-територіальними одиницями, а також місцевий – 1469 територіальних громад. До початку реформи у 2014 р. в Україні було 490 районів та близько 12 тис. базових адміністративно-територіальних одиниць – територіальних громад. Як бачимо, об'єднання територіальних громад та укрупнення районів було доволі-таки масштабним. Водночас ЄК в одному зі своїх аналітичних звітів щодо регіональної політики та координації структурних інструментів [*Аналітичний звіт до Повідомлення Комісії...*, 2023, с. 63] вказує на те, що адміністративний устрій України зумовлює велику кількість суб'єктів, що беруть участь у розробці програм та управлінні коштами ЄС. Тут варто зазначити, що доступ субнаціональних органів влади до структурних фондів ЄС є одним із тих інструментів, які дають можливість органам регіонального та місцевого

самоврядування належно виконувати свої функції в умовах здійснення фінансової децентралізації та браку власних фінансових ресурсів. Для України така можливість набуває особливого значення і розв'язання цієї проблеми є вкрай важливими. Як показує досвід країн-членів ЄС, максимально спростити управлінську систему є більш реалістичним політичним завданням, аніж досягти належного рівня координації. Питання територіальної організації влади залишається відкритим, оскільки й до сьогодні в Україні відсутнє законодавче врегулювання територіального устрою. Відповідно до пункту 13 частини 1 статті 92 Конституції України територіальний устрій мав бути визначений законом України. Концепцією адміністративної реформи, старт якій формально було дано у 1998 р., хоч і передбачалося збереження конституційної триланкової структури, однак паралельно з цим мало вивчатися питання можливості переходу до дво- або чотириланкової системи адміністративно-територіального устрою [Про заходи щодо впровадження Концепції..., 1998].

Законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою передбачалося ще на першому етапі (у 2014 р.) реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Про схвалення Концепції..., 2014]. Однак це завдання так і не було виконано. Планом заходів нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, затвердженого урядом В. Гройсмана у 2019 р. [Про затвердження плану заходів..., 2019] щодо ОМС, передбачалося формування нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів, створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування, формування ефективної системи служби в органах місцевого самоврядування. У 2020 р. уряд О. Гончарука зробив спробу врегулювати питання адміністративно-територіального устрою, КМУ був переданий до Верховної Ради законопроект [Про засади адміністративно-територіального..., 2020], відповідно до якого пропонувався ще більш переважана, аніж існуюча система адміністративно-територіального устрою.

У 2023 р. був ухвалений Закон України “Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України” [Про порядок вирішення окремих питань..., 2023], яким урегульовані лише окремі його питання. Перегляд проектів законів, які так і не були проголосовані, серед яких і зміни до Конституції України (про це йтиметься далі), що вказує на численні спроби врегулювати адміністративні та територіальні питання і доцільність існування районів, – серед ключових. На наш погляд, перехід України на трирівневу систему управління – це рішення, яке має визріти. Постановка питання, яким чином районний рівень управління має слугувати інтересам людини, має бути відправною точкою у здійсненні реформування. Маємо приклади, коли необхідність надання більш якісних послуг (насамперед у сфері охорони здоров’я) спонукала уряди створювати додатковий рівень управління, оскільки базові територіальні одиниці виявилися неспроможними протистояти сучасним викликам. Так само маємо приклади наявності обґрунтованих підстав для їх ліквідації, коли громади не відчували користі від їх існування, однак було відчутним перевантаження управлінської системи.

Територіальні підходи у розв’язанні проблеми ефективності послуг присутні і в Україні. Реформа надання адміністративних послуг є однією з найбільш масштабних зі сфери послуг, що надаються громадянам різними суб’єктами та визначають комфортність держави для життя людини. Ще у 2014 р. КМУ прийняв рішення щодо утворення центрів надання адміністративних послуг міськими, селищними радами у населених пунктах – адміністративних центрах районів та, відповідно, ліквідувати такі центри при райдержадміністраціях [Деякі питання надання адміністративних послуг..., 2014]. Відповідно до Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 рр. [Деякі питання реформування..., 2021] створення таких центрів мало завершитися до кінця 2022 р. Між 2014 та 2022 рр. відбулося достатньо багато інституційних змін, які ставлять під сумнів доцільність такого рішення. По-перше, з укрупненням районів виникає проблема територіальної доступності таких центрів для мешканців віддалених громад; по-друге, під час реформування адміністративними центрами районів стали міста, які наближені до обласних

центрів, з більш розвиненою інфраструктурою і можливостями якісного надання послуг; по-третє, стрімкий розвиток електронних сервісів. Отже, ідея збереження району як територіальної одиниці, яка забезпечує ефективність та доступність послуг, є сумнівною. Свої корективи також вносить війна. Так, наразі кардинально змінюється чисельність постійного населення адміністративно-територіальних одиниць унаслідок зовнішньої і внутрішньої міграції. У свою чергу, це може призводити до того, що в одних районах виникатиме суттєвий тиск на місцеві органи влади та погіршуватиметься якість надання ними послуг через їх перевантаження, у той час як у інших – буде невиправданою доцільність їх утримання.

Не можна також залишити поза увагою те, що 17 липня 2023 р. Конституційний Суд України відкрив розгляд справи за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України Постанови Верховної Ради України "Про утворення та ліквідацію районів" від 17 липня 2020 р. № 807-ІХ "Про утворення та ліквідацію районів" [Відбувся розгляд справи..., 2023]. Станом на вересень 2024 р. справа розглядається Великою палатою Суду.

Роль виборчої системи у забезпеченні інституційної спроможності обласних та районних рад

Виборчий Кодекс України [Виборчий кодекс України, 2019] остаточно встановив, що вибори до обласних та районних рад відбуваються за пропорційною системою з відкритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій. Крок більш ніж важливий попри те, що часто у публічних дискусіях надавалася перевага мажоритарній системі виборів як такої, що може краще задовольнити запити виборця. Однак ми вже наголошували на неоднорідності системи місцевого самоврядування та обмежених можливостях реалізовувати принцип самоврядності на обласному та районному рівнях. Відповідно до вітчизняного законодавства – це рівні представництва, а не самоврядності. Цілком поділяємо позицію Юрія Остапця, що виборча система має вплив не лише безпосередньо на виборчий процес, поведінку виборців, а й поствиборче функціонування органів влади. Зокрема система

пропорційного представництва сприяє формуванню багатомірної системи вибору [Остапець, 2016, с. 407]. Більшість аналітиків указують на переваги цієї системи, зазначаючи, що пропорційна виборча система з відкритими партійними списками підвищує політичну залученість, запобігає торгівлі місцями у виборчому бюлетені. Відкриті списки створюють стимули для залучення тих, хто вже має народну підтримку на місцевому рівні. Як наслідок, можуть з'явитися політичні партії, сконцентровані навколо ідей, а не окремих осіб [*Пропорційна виборча система...*, 2019]. Отже, якщо йдеться про впровадження системи належного врядування на місцевому рівні, здійснення управління через залученість жителів області / регіону до цих процесів, а не лише забезпечення політичного представництва та розвиток місцевої демократії, то така система також є більш інструментально доцільною, аніж мажоритарна. Пропорційна система мала інституційно посилити спроможність обласних та районних рад до артикуляції та реалізації спільних інтересів територіальних громад. Перші вибори за пропорційною виборчою системою в багатомандатному виборчому окрузі за відкритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій із закріпленням кандидатів у територіальних округах відбулися у 2015 р. Для цього у 2014 р. відбулася реформа виборчого законодавства, як то було передбачено в Угоді про Коаліцію депутатських фракцій "Європейська Україна" [Угода про коаліцію..., 2014]. Зміна системи місцевих виборів мала відбуватися з метою забезпечення справедливого представництва виборців у місцевих радах, зокрема, запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими списками під час проведення місцевих виборів на обласному та районному рівнях. Однак результат виявився інакшим. У експертному середовищі така пропорційна система зазнала гострої критики й дістала назву "прихованої мажоритарної". Насамперед, це пов'язано зі складністю та певною мірою незрозумілістю процедури встановлення результатів виборів, що продукує ця виборча система [Романюк, 2019, с. 134]. Сформовані у 2015 р. обласні та районні ради стали першим "незграбним продуктом" здійснюваних політичних реформ. Перелік проблем, який виявився під час

виборчого процесу та по його завершенні, був достатньо вагомим. Серед основних:

- переважання примітивних агітаційних технологій над програмним підходом до проблем місцевого та регіонального розвитку. Активне використання організаціями політичних партій передвиборчих гасел та програмних положень, які не належать до компетенції відповідних органів місцевого самоврядування;

- маніпулювання складом виборчих списків на користь впливових, але малопопулярних кандидатів. Велику частину списків до місцевих рад (насамперед обласних) очолювали народні депутати України;

- реальний депутатський корпус складається зовсім не з тих осіб, які власне забезпечували перемогу політичним партіям;

- утворення міжфракційних союзів у новообраних радах на кон'юнктурних (особистих), а не програмних чи ідеологічних засадах [*Місцеві вибори 2015 р...*, 2015, с. 11–14].

З критикою виступила і Місія ОБСЄ / БДПЛ, яка у своєму підсумковому звіті вказала, що результати голосування за новою пропорційною системою виявилися такими, що суперечать конституційному принципу рівномірного представництва місцевих громад. Декілька виборчих округів у багатомандатному виборчому окрузі не мали представництва у місцевих радах, тоді як інші округи були представлені депутатами у кількості до трьох осіб. Крім того, деякі обласні центри взагалі не були представлені у відповідних обласних радах (місто Чернігів не представлено у відповідній обласній раді; місто Чернівці представлено 4 депутатами у відповідній обласній раді). Також, перерахунок голосів у відсотки призвів до ситуації, коли кандидати, які мали найбільшу підтримку у певних округах, не були обрані, тоді як кандидати, які були другими та третіми у перегонах, отримали місця у радах. Це викликає занепокоєння щодо того, чи здатна виборча система відображати волевиявлення виборців [*Місцеві вибори 25 жовтня...*, 2016, с. 9].

Окремі дослідники вказують на те, що вплив виборчої системи, за якою відбуваються місцеві вибори, поширюється за межі представницького органу. Так, проведення виборів до міських,

районних та обласних рад на пропорційній основі зумовило «партизацію рад», яка додала проблем у взаємовідносини рад та МДА. Політичні сили, що приходять у парламент чи у районну або обласну раду, відразу прагнуть поставити головами районних та обласних державних адміністрацій "свою" людину [Ткачук, 2016, с. 34]. Щодо перших пропорційних виборів, то аналітики стверджують, що це був час "дикої партизації рад", коли, отримавши мандат, депутати забували про свій партійний трамплін. Наявність конфронтації між місцевими радами та місцевими державними адміністраціями / центральними органами влади була наслідком партійних розколів. Водночас аналітики відзначають наявність такої тенденції як утворення у кількох обласних радах фактичних союзів за участі партій-учасниць парламентської коаліції "Європейська Україна", але водночас опозиційно налаштованих до виконавчої влади [Місцеві вибори 2015 р..., 2015, с. 15]. Справді, громади отримали дещо відмінний від очікуваного результат, а місцеві державні адміністрації достатньо агресивного опонента. Особливо жорстке протистояння відбувалося на районному рівні (про це буде йтися далі).

Верховна Рада на пленарному засіданні 15 липня 2020 р. ухвалила постанову "Про призначення чергових місцевих виборів у 2020 році" [Про призначення чергових..., 2020]. 25 жовтня того ж року мали відбутися вибори до місцевих рад усіх рівнів, окрім Донецької та Луганської обласних рад і рад на тимчасово окупованих територіях. За два дні потому парламент приймає рішення щодо реорганізації районного рівня адміністративно-територіального устрою України [Про утворення та ліквідацію районів, 2020].

Таким чином, місцеві вибори 25 жовтня 2020 р. стали своєрідним закріпленням нового адміністративно-територіального поділу на районному рівні [Новий районний поділ..., 2021], лише додавши, що невеликий часовий проміжок між політичним вибором нової територіальної організації та місцевими виборами забезпечив не лише швидку легітимізацію урядового рішення, а й зняв до певної міри напругу і незадоволення багатьох мешканців громад ухваленням рішенням.

За прийнятим Виборчим кодексом пропорційна система з відкритими списками застосовувалася для виборів депутатів обласних, міських рад і міських територіальних громад (з кількістю виборців 90 тис. і більше), а також до ВР Автономної Республіки Крим. Політичні партії на місцевих виборах спочатку мали подолати 5% виборчий бар'єр, а вже потім внутрішньопартійний рейтинг забезпечував потрапляння кандидата до районної або обласної ради. Усі виборчі округи є багатомандатними. Для участі у виборах партійні організації повинні висунути кандидатів в усіх виборчих округах на території проведення виборів. Лише партії можуть висувати кандидатів; незалежним кандидатам не дозволяється балотуватися за системи пропорційного представництва з відкритими списками. Щоб отримати місця в раді, організація політичної партії повинна здобути не менше 5 % дійсних голосів, поданих на виборах. Виборці можуть впливати на порядок кандидатів у списку, віддаючи преференційні голоси; кандидати, які отримали достатню кількість преференційних голосів, підіймаються у списку [Місцеві вибори 2020 року в Україні..., 2021, с. 13]. Також нові правила зобов'язували дотримуватися гендерного балансу, укладаючи списки кандидатів партії (мінімум 40 % представників однієї статі). За кількісним складом обласні та районні ради були такими (див. табл. 4.3).

Таблиця 4.3.

**Підсумки виборів депутатів обласних та районних рад
на місцевих виборах 25 жовтня 2020 року**

	Області	Кількість обраних депутатів обласних рад	Кількість жінок депутатів обласних рад	Кількість обраних депутатів районних рад	Кількість жінок депутатів районних рад
1.	Вінницька	84	20	274	95
2.	Волинська	64	17	176	62
3.	Дніпропетровська	120	36	350	132
4.	Донецька	-	-	240	94
5.	Житомирська	64	19	180	58
6.	Закарпатська	64	14	248	65
7.	Запорізька	84	29	232	80
8.	Івано-Франківська	84	24	240	69

Продовження табл 4.3.

9.	Київська	84	22	318	99
10.	Кіровоградська	64	17	176	58
11.	Луганська	-	-	172	68
12.	Львівська	84	24	316	88
13.	Миколаївська	64	19	180	66
14.	Одеська	84	22	308	103
15.	Полтавська	84	18	192	46
16.	Рівненська	64	17	176	53
17.	Сумська	64	16	214	69
18.	Тернопільська	64	13	150	48
19.	Харківська	120	34	332	119
20.	Херсонська	64	14	210	81
21.	Хмельницька	64	22	148	36
22.	Черкаська	64	19	180	65
23.	Чернівецька	64	17	134	46
24.	Чернігівська	64	18	214	62
	Усього по Україні:	1660	451	5360	1762

Таблицю складено за: "Відомості про підсумки виборів депутатів обласних рад, обраних на місцевих виборах" та "Відомості про підсумки виборів депутатів районних у містах рад, обраних на місцевих виборах" 25 жовтня 2020 року [Відомості про підсумки виборів ..., 2020].

Статистичні дані [Політичні партії, представлені ..., 2020] свідчать, що серед 112 політичних партій, які здолали виборчий бар'єр, найбільше представництво у місцевих радах здобули парламентські партії, "Слуга народу", Всеукраїнське об'єднання "Батьківщина" та "Європейська солідарність" і лише президентській партії вдалося бути представленими у всіх регіонах України. Відгук, який справила політична реформа, доповнювався вже достатньо вагомими результатами реформи децентралізації. Фінансова децентралізація посилила фінансові спроможності громад, розширивши джерела наповнення місцевих бюджетів. Фінансовий інтерес, можливість впливати на розподіл видатків з місцевого бюджету – це один із чинників, який спонукав місцевий бізнес до участі у місцевих виборчих перегонах. Зрозумілим є інтерес

політичних партій до міст районного та обласного значення, де вибори до міських рад проводилися за пропорційною системою, яка, по суті, проклала шлях до місцевого бюджету. Зацікавленість у фінансуванні своїх "місцевих" політичних партій значно зросла. Доступ до місцевих бюджетів відкривав можливість до отримання гарантованого права надання послуг громаді за місцеві фінанси. Місцевий бюджет перетворювався у таку собі "програму" сприяння місцевому бізнесу. Безпосередня участь у розподілі місцевого бюджету часто ставала стимулом для розвитку місцевого партійного будівництва. Не менш привабливими для місцевих партій були обласні ради. Виключні функції з адміністрування та регулювання, закріплені за облрадами, зокрема на прийняття на пленарних засіданнях ради рішень щодо розподілу переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій. Також ухвалення радами рішень щодо надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів, відповідно, районного, обласного значення та про скасування такого дозволу. Прийняття за пропозицією відповідних сільських, селищних, міських рад рішень, пов'язаних зі створенням спеціальних вільних та інших зон, зміною у статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань (такі ж повноваження закріплені й за районними радами) – все це не могло залишитися поза увагою бізнесу. У таблиці 4.4 подано перелік місцевих політичних партій, які мають представництво лише в одній раді, а отже, є політичними інструментами виключно місцевої еліти, інтереси окремих з них навіть не виходять за межі однієї територіальної одиниці. Активне створення місцевих політичних проєктів стало особливістю цих виборів. Це була суттєва відмінність від виборів, які відбувалися за змішаною мажоритарно-пропорційною системою. Так, дослідники місцевих виборів 2006 р. відмічали наявність таких тенденцій, як вступ еліти обласного та місцевого рівня до провідних політичних партій, або ототожнення себе з ними; відсутність відмінностей у результатах виборів в обласну раду та парламент щодо партійного представництва. Вибори на місцях 2006 року також дали нерівномірне представництво громад на обласному рівні, окремі райони не мали в обласних радах депутатів, які б проживали на їх території [Кухарчук, 2016, с. 51–53]. Також спостерігається відмінність і від

пропорційної системи 2015 р., яка, на думку правників, завдячуючи відсутності можливості самовисунення безпартійними кандидатами та значного підвищення виборчого бар'єра – з 3% до 5%, створювала умови, коли кандидати, які мають високий рівень підтримки в окрузі, опиняються в залежності від великих партій у разі, якщо відповідна місцева організація партії не подолає зазначений відсотковий поріг. Особливо дивною орієнтація на систему сприяння великим партіям вбачалася в аспекті децентралізації органів місцевого самоврядування [Мохончук, 2017]. Отже, зміни, які відбулися з прийняттям Виборчого кодексу, посприяли можливостям проходження до місцевих рад локальних партій.

Таблиця 4.4.

**Місцеві політичні партії, які мають представництво
лише в одній раді (регіональний зріз)**

	Області	Назва політичної партії
1.	Вінницька	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "ПАРТІЯ ВІННИЧАН"
2.	Волинська	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "ГРОМАДЯНСЬКИЙ РУХ "СВІДОМІ"
3.	Дніпропетровська	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "БЛОК ВІЛКУЛА "УКРАЇНСЬКА ПЕРСПЕКТИВА"; Партія "Громадська сила"; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "БДЖОЛА"; Політична партія "Солідарність жінок України"
4.	Донецька	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "БЛОК ВАДИМА БОЙЧЕНКА"; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "КОМАНДА МАКСИМА ЄФІМОВА "НАШ КРАМАТОРСЬК"; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "ПАРТІЯ МИРУ ТА РОЗВИТКУ"; Молодіжна партія України; Партія захисників Вітчизни
5.	Житомирська	-
6.	Закарпатська	Політична партія "РІДНЕ ЗАКАРПАТТЯ"; "КМКС" Партія угорців України; Демократична партія угорців України; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "ГРОМАДСЬКО-ПОЛІТИЧНИЙ РУХ ВАЛЕНТИНА НАЛИВАЙЧЕНКА "СПРАВЕДЛИВІСТЬ"; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "ПАРТІЯ ТВОГО МІСТА"

Продовження табл. 4.4.

7.	Запорізька	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "КОМАНДА СЕРГІЯ МІНЬКА"
8.	Івано-Франківська	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "ВСЕУКРАЇНСЬКЕ ОБ'ЄДНАННЯ "ПЛАТФОРМА ГРОМАД"
9.	Київська	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "БЕРЕЗАНСЬКА ГРОМАДА"; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "ВОЛЯ"; Політична Партія "Біла Церква разом"; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "ПАРТІЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЕГОЇЗМУ"; Політична партія "Громадянський рух "Хвиля"; Політична партія "КОМАНДА ІГОРЯ САПОЖКА – "ЄДНІСТЬ"; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "ЄДИНА ГРОМАДА"
10.	Кіровоградська	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "ПЕРСПЕКТИВА МІСТА"
11.	Луганська	-
12.	Львівська	Політична партія "Республіканська платформа"; Партія Християнсько-Демократичний Союз; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "ІДЕЯ НАЦІЇ"; Політична партія "ПАТРІОТ"
13.	Миколаївська	Політична партія "Миколаївці"
14.	Одеська	Політична партія "ДОВІРЯЙ ДІЛАМ"; Українська морська партія Сергія Ківалова; Партія "За Права Людини"
15.	Полтавська	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "ПАРТІЯ ПРОСТИХ ЛЮДЕЙ СЕРГІЯ КАПЛІНА"; Політична партія "НОВА КРАЇНА"; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "СОЦІАЛ-ДЕМОКРАТИЧНА ПАРТІЯ"
16.	Рівненська	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "ПАРТІЯ РОЗВИТКУ ГРОМАД"; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "РІВНЕ РАЗОМ"; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "ВСЕУКРАЇНСЬКЕ ОБ'ЄДНАННЯ "ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ"
17.	Сумська	-
18.	Тернопільська	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "ДОБРИЙ САМАРЯНИН"; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "ПОРЯДОК. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ. СПРАВЕДЛИВІСТЬ"; Політична партія "ГРОМАДА І ЗАКОН"; Політична партія "ПРАВИЙ СЕКТОР"

Продовження табл. 4.4.

19.	Харківська	Політична Партія "БЛОК КЕРНЕСА – УСПІШНИЙ ХАРКІВ!" (Харківська область); Політична Партія "АКЦЕНТ"
20.	Херсонська	Політична партія "Партія Ігоря Колихаєва "НАМ ТУТ ЖИТИ!"; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "БЛОК ВОЛОДИМИРА САЛЬДО"
21.	Хмельницька	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "ЗА КОНКРЕТНІ СПРАВИ"; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "КОМАНДА СИМЧИШИНА"
22.	Черкаська	Всеукраїнське об'єднання "ЧЕРКАЩАНИ" (Черкаська область); ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "КОМАНДА СЕРГІЯ РУДИКА. ЧАС ЗМІН!"
23.	Чернівецька	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "ЄДИНА АЛЬТЕРНАТИВА"; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "КОМАНДА МИХАЙЛШИНА"; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ "ПАРТІЯ ЧЕРНІВЧАН"
24.	Чернігівська	політична Партія "РІДНИЙ ДІМ"

Таблицю складено за: [Політичні партії, представлені ..., 2020]

Привабливість регіонального рівня, яка посилювалася з кожним наступним етапом децентралізації, підігрівала інтерес до місцевих виборів "великих" гравців вітчизняної політики. Так, за даними "Руку ЧЕСНО" у 2018–2019 рр. на рахунки Дніпропетровської обласної організації партії, яка на виборах 2015 р. завела найбільше своїх депутатів до облради, надійшло 46,3 млн грн, з яких понад 26 млн – протягом грудня 2018 р. Тоді обласний осередок "Опоблоку" профінансували здебільшого або колишні менеджери Ахметова–Новинського, або партнери "Мет-інвесту" [Місцеві вибори: хто фінансував..., 2020]. З впровадженням пропорційної системи виборів до обласних та районних рад відбувалася політизація цих органів, яка також набувала подальшого інституційного оформлення.

Так, з початком роботи місцевої ради бракувало механізму, який би поєднав жителя територіальної громади та депутата цієї ради, посилив би політичну відповідальність, надав ефективні інструменти для здійснення громадського контролю. У 2020 р.

були прийняті зміни до Закону України "Про статус депутатів місцевих рад" [Про статус депутатів місцевих рад, 2002], які встановлювали, що невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням передвиборчої програми місцевої організації політичної партії, від якої його обрано депутатом, чи програмі політичної партії, від місцевої організації якої його обрано, а також невходження депутата, обраного в багатомандатному виборчому окрузі, до фракції місцевої організації партії, за виборчим списком якої він обраний, або припинення членства депутата місцевої ради у фракції є підставою для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою. Тепер місцева організація політичної партії має право вносити пропозицію про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою (не раніше ніж через рік з моменту набуття таких повноважень). Такі підходи є важливими не лише в контексті посилення інституційної спроможності місцевих рад сформованих шляхом проведення виборів на пропорційній основі, але й для розвитку партійних систем у цілому. Однак не варто швидко очікувати бажаних ефектів. Г. Зеленько наголошує на системному характері таких проблем, тому що наявна сьогодні деінституціоналізація партійної системи через вихолощення функцій політичних партій і перетворення їх на бізнес-проекти унеможливорює ефективні (конвенційні) механізми взаємодії та впливу [Зеленько, 2024a].

Разом з тим поточні проблеми, що можуть виникати під час реалізації запроваджених інституційних механізмів, не привід відмовлятися від стратегічної мети. Тут погоджуємося з правниками, які наполягають на тому, що у демократичній країні народовладдя (зокрема й у формі народної ініціативи) є основним засобом утвердження та забезпечення легітимності публічної влади. У сучасному світі криза легітимності в багатьох випадках є наслідком суперечностей між проголошуваними демократичними цінностями та недемократичною соціально-політичною практикою в державі [Куян, 2015].

Проблеми функціональності у забезпеченні інституційної спроможності обласних та районних рад

Інституційна історія обласних та районних рад – це більше історія про ради як інститути системи публічного управління, які здійснюють адміністративно-господарчу, регуляторну діяльність, аніж про ради як політичні інститути, які здійснюють представництво та є інструментами для реалізації самоврядності на всіх субнаціональних рівнях, як того вимагає політично децентралізована модель управління та демократична практика врядування. На нашу думку, нинішній стан рад – це приклад, коли з самого початку їх інституційного становлення була задана неправильна траєкторія, яка й донині, вже в умовах достатньо розвиненого місцевого самоврядування, дається взнаки. Вчені у своїх працях [Зеленько, 2023с] надали вагомі обґрунтування причин, які призводили до дисбалансу влад, як у президентсько-парламентській, так і парламентсько-президентській моделях. Аналіз проводили зазвичай у межах дослідження проблем балансу влад у трикутнику президент–парламент–уряд. Однак менше уваги зверталось на те, як за рахунок інституційного послаблення рад відбувалося посилення інституту президента, створювалися нові можливості для його легітимізації. Потрібно зазначити, що в цих процесах значна роль відводиться саме обласним та районним радам, оскільки місцеві ради базового рівня – рівня територіальної громади – стали політичними гравцями, які впливають на стан політичної системи лише після 2014 р.

Інституціональний розвиток районних та обласних рад демонструє зміну їх ролі. Так, протягом дії з 1990 по 1997 рр. Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" [1990] поряд з місцевим самоврядуванням існувала система регіонального самоврядування, як територіальної самоорганізації громадян на обласному та районному рівнях. Територіальною основою місцевого самоврядування визначалися сільська рада, селище, місто, а регіонального самоврядування – район, область. Регіональне самоврядування в Україні визначалося законом як територіальна самоорганізація громадян для вирішення

безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя в межах Конституції України та законів України. Описуючи політичні наслідки цього Закону на прикладі Львівської області, В. Яремчук відмічав політичну вагу голови обласної ради (тоді раду очолював В. Чорновіл), яка збільшувалася за рахунок об'єднання посад голови облради та голови виконавчого комітету. Облрада у цей час була ключовим політичним актором області, а її очільник – головою органу "регіонального самоврядування" і "місцевої адміністрації" [Яремчук, 2018, с. 34]

У березні 1992 р. президент Л. Кравчук домігся прийняття Верховною Радою України постанови "Про порядок введення в дію Закону України "Про Представника Президента України" [Про порядок введення в дію..., 1992], яка вводила в систему державного управління інститут Представника Президента України. Представник Президента України, згідно з ухваленим законом, ставав главою місцевої державної адміністрації [Про Представника Президента України, 1992]. Це був перший крок до зміцнення президентської вертикалі за рахунок послаблення рад, оскільки місцева державна адміністрація місцева в областях, містах Києві і Севастополі, районах, районах міст Києва і Севастополя мала бути сформована на базі виконавчих комітетів відповідних рад народних депутатів, їх відділів і управлінь. Окрім того, що ці місцеві ради втрачали свої виконавчі органи, рішення парламенту відкривало шлях до хаосу в розподілі повноважень між новими державними адміністраціями та радами. У серпні 1994 р. наступний президент Л. Кучма двома своїми указами [Про заходи щодо здійснення..., 1994], які слідували один за одним, повністю перепідпорядкував собі Кабінет Міністрів України та вертикаль державної влади на місцях. Новацією, яка з'явилася у відносинах між державними адміністраціями та місцевими радами, став механізм делегування повноважень, який посилював залежність голів рад від президента, якому тепер вони стали підзвітні та підконтрольні у частині здійснення делегованих повноважень. В умовах відсутності законодавчо оформленого інституту місцевого самоврядування це дозволяло президенту мати вагомий вплив на голів

місцевих рад, а через них на самі ради та регіональну / місцеву еліту. Це були практики, які заповнювали існуючий на той час правовий вакуум. Процес заповнення неправовими практиками правового вакууму та його наслідки достатньо ґрунтовно описаний дослідниками [Зеленько, 2022, с. 279–309], хотілося б лише акцентувати на масштабах цього явища і на тому, що він породжував інерцію у змінах та почасти мав визначальний вплив уже після законодавчого врегулювання існуючих проблем. Легітимуюча функція місцевих представницьких органів влади – схвалення рішень, які приймалися органами компартії, як це було в СРСР [Зеленько, 2021, с. 43], була використана, але вже в інтересах президента. Це дає підстави трансформовану інституційну пам'ять та численні ситуації правового вакууму віднести до чинників, які вплинули на інституційну спроможність обласних та районних рад.

У 2005 р. тодішній віце-прем'єр-міністр Р. Безсмертний, виступаючи на парламентських слуханнях як урядовець та як один із ініціаторів реформи децентралізації, наполягав на тому, що повноваження, які мають обласні державні адміністрації, це ті виконавчі функції, які мають бути передані до відповідних органів місцевого самоврядування – відповідно регіону, району і громади. За таких умов повноваження районних державних адміністрацій розводяться між органами місцевого самоврядування громади, району і регіону і вони втрачають свої призначення. Тому в перспективі пропонується ліквідувати районні державні адміністрації. На обласному рівні мають бути обласні державні адміністрації та регіональні представництва органів державної виконавчої влади [*Парламентські слухання...*, 2005].

Проголошена у 2014 р. реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні мала усунути корпоратизацію органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги [Про схвалення Концепції реформування..., 2014].

25 жовтня 2020 р., як уже зазначалося, були проведені місцеві вибори на новій адміністративно-територіальній основі, внаслідок

яких повноважень набули як обласні, так і районні ради. Перед новообраними районними радами поставлена низка управлінських завдань, які не мали інституційної наступності і з якими депутати повинні зіткнутися вперше. Це і передача майна об'єднаним територіальним громадам, і набуття статусу юридичної особи, і вирішення питань працевлаштування працівників виконавчих апаратів ліквідованих районних рад тощо. Але головне – це те, що депутати новоствореної ради до завершення другої сесії мали прийняти рішення про початок реорганізації районних рад ліквідованих районів.

Для посилення інституційної спроможності щодо їх вирішення був ухвалений Закон "Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій" [2020]. Враховуючи виклики, з якими зіткнулися районні ради, Офісом підтримки реформи децентралізації при Мінрегіоні були підготовлені методичні матеріали, які давали пояснення, щодо організації перших етапів їх діяльності [Міністерство розвитку громад та територій України, 2020b], методичні рекомендації щодо вирішення кадрових питань районних рад після місцевих виборів 25 жовтня 2020 р. [Міністерство розвитку громад та територій України, 2020a]. Депутати реалізовували свій блок реформи місцевого самоврядування, рухаючись у напрямі суттєвого обмеження власного функціоналу.

Чи існує кореляція між обсягом покладених на орган публічної влади функцій та його функціональною спроможністю? Очевидно, що так, якщо враховувати, що в них закладений певний алгоритм забезпечення спільних інтересів територіальних громад на кожному із субнаціональних рівнів. Оскільки ми розглядаємо функціональну спроможність як невід'ємну складову інституційної спроможності обласних та районних рад, то тут доцільно вказати на те, що функції є основними напрямками і видами діяльності зазначених органів влади щодо вирішення питань місцевого значення. У той час як повноваження – це комплекс прав і обов'язків, які необхідні обласним та районним радам для здійснення

визначених законодавством завдань та функцій місцевого самоврядування. Обласні та районні ради наділені низкою конституційних повноважень (ч. 2 ст. 143 Конституції України). Закон України "Про місцеве самоврядування", "Про місцеві державні адміністрації" визначають як основні напрями та види діяльності, так і повноваження, якими наділяються дані представницькі органи щодо вирішення питань, які стосуються спільних інтересів громад на обласному та районному рівнях. Хоча стосовно повноважень, то вказаний перелік законів не є вичерпним. Низка прав і обов'язків цих органів зафіксована також у інших законах. Так, наприклад, повноваження обласних та районних рад у галузі земельних відносин визначені у Земельному кодексі [2001]; їх компетенції у галузі регулювання водних відносин зафіксовані у Водному кодексі [1995]. Повноваження обласних та районних рад у сфері освіти – у Законі "Про освіту" [2017]. Серед повноважень місцевих рад, які визначаються галузевим законодавством, визначено повноваження із забезпечення реалізації державної політики у відповідній сфері на відповідному адміністративно-територіальному рівні. Таким способом органи місцевого самоврядування, як суб'єкти реалізації державної політики, роблять свій вагомий внесок у забезпечення інституційної спроможності держави. Але, окрім цього, галузеве законодавство також визначає перелік власних повноважень, які орган влади здійснює на відповідній території. Така розпороченість компетенцій нерідко створює умови для правових колізій та інституційно послаблює органи місцевого самоврядування.

Унаслідок реформи децентралізації не лише відбулися інституційні зміни у розподілі повноважень між ОМС різних рівнів, але й вкотре актуалізувалася проблема удосконалення механізму такого розподілу. Наслідком його недосконалості є дублювання повноважень між місцевими органами державної влади та радами, невідповідність повноважень та функцій, покладених на орган місцевого самоврядування.

Повномасштабне вторгнення Російської Федерації та значне розширення театру бойових дій також є чинником, який нині зумовлює необхідність законодавчого визначення особливого

порядку виконання повноважень органами місцевого самоврядування на деокупованих територіях. *Перші вагомі інституційні лакуни сформувалися тоді, коли стало зрозуміло, що уряд та парламент не можуть забезпечити належну послідовність здійснюваних реформ та їх узгодженість із нормами Конституції. Створювалася ситуація, коли реформа місцевого самоврядування почала визначати те, яким має бути адміністративно-територіальний устрій, тим самим створюючи додаткові інституційні проблеми. Зміни до Конституції, а також до закону, який є ключовим у визначенні повноважень місцевих рад, не були внесені. Хотілося б наголосити, що йдеться не просто про публічну інституцію в політико-управлінській системі, а про представницький орган влади, який наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. Мешканці територіальних громад на виборах 25 жовтня 2020 р. надали політичну легітимність обласним/районним радам зі встановленим на той момент законодавством обсягом прав та обов'язків, а також поклали на них політичну відповідальність за реалізацію цих повноважень. За місяць до проведення виборів були прийняті зміни до Бюджетного кодексу [Про внесення змін до Бюджетного кодексу..., 2020], які впроваджували нову систему розподілу податкових та неподаткових надходжень до місцевих бюджетів різних рівнів, зокрема від району до територіальної громади. Суттєве обмеження бюджетних надходжень до районного бюджету, по суті, стало причиною передачі повноважень від районних до сільських, селищних, міських рад. Згідно із соціологічними дослідженнями, у 2020 р. більшість громадян очікувала від реформи місцевого самоврядування зменшення корупції, а вже потім поліпшення якості та доступності послуг і покращення благоустрою громад міст, сіл та селищ. Громадяни підтримували збільшення повноважень і ресурсів на місцях [Очікувані результати реформи..., 2021, с. 26, с. 32].*

Районні ради намагалися пристосовуватися до створених умов бюджетних обмежень. Висловленням своєї підтримки громадяни легітимізували запропонований новий порядок і неелекторальними

способами. Однак стосовно цієї ситуації маємо переконання, що повноваження не можуть залежати від фінансових ресурсів, які є лише інструментами для їх реалізації. Ми можемо використовувати різні параметри для визначення інституційної спроможності представницьких органів, але оскільки саме бюджетна реформа справляла визначальний вплив на нинішню позицію районних рад у системі місцевого самоврядування, то вважаємо за доцільне долучити до визначення їх інституційної спроможності підхід економістів, які визначають важливість органу влади в системі публічного управління за видатками, які він здійснює з власного бюджету. Обсяг видатків, а також сфери, на які вони спрямовуються, на наш погляд, є достатньо важливими показниками інституційної спроможності органу влади, оскільки вони суттєво впливають на результат здійснюваних ним інтеракцій. Це додає органу влади політичної ваги, оскільки той чи інший розподіл видатків буде підсумком політичних торгів та домовленостей, а також визначатиме сфери його впливу.

До здійснення реформи децентралізації держава через районні бюджети реалізовувала фінансову підтримку територіальних громад. Механізм вирівнювання з допомогою дотацій не досягав політичних цілей вирівнювання, ба більше, слабші громади не ставали сильнішими, позаяк сильніші ставали слабшими. Прозорість цього процесу була сумнівною та залежала від лояльності місцевих органів до вищих / центральних органів публічної влади. До здійснення адміністративно-територіальної реформи та реформи фінансової децентралізації науковці оцінювали бюджети районів як одні із найбільш проблемних видів місцевих бюджетів як із законодавчого, так і практичного погляду. Вони вказували на те, що законодавство (Конституція України, Закон про місцеве самоврядування, чинний на той час Бюджетний кодекс України) обмежується положеннями про те, що районні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, а районні бюджети призначені для фінансування спільних соціально-економічних та культурних програм. Однак у випадку районних (як, зрештою, і обласних) бюджетів немає ані спільних рішень первинних суб'єктів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських рад), ані спільного фінансування видатків [Луїніна, 2003, с. 47].

Унаслідок бюджетної реформи та введення в дію у 2010 р. нового Бюджетного кодексу України відбулася зміна підходу до визначення місцевого бюджету як самодостатньої інституційної одиниці до його прямої прив'язки до функціональних обов'язків органів місцевого самоврядування усіх рівнів від базового рівня територіальної громади до обласного. Відповідно до статті 63 Бюджетного кодексу [2010] місцевий бюджет містить надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Нині повноваження місцевих органів влади мають реальний фінансовий вимір та розподіляються між місцевими державними органами та ОМС.

Значимість цього чинника особливо проявляється під час дії воєнного стану, коли Кабінет Міністрів України для оперативного та ефективного прийняття управлінських рішень задля забезпечення безперебійного функціонування установ і закладів бюджетної сфери, комунальних підприємств та задоволення життєво необхідних потреб жителів територіальних громад вніс у 2022 р. зміни до механізму формування та виконання місцевих бюджетів. Тепер має враховуватися низка особливостей, серед яких те, що органи місцевого самоврядування, їх виконавчі органи, місцеві державні адміністрації, військово-цивільні адміністрації і надалі здійснюють бюджетні повноваження, а у разі утворення військових адміністрацій такі повноваження здійснюють військові адміністрації відповідно до Закону України "Про правовий режим воєнного стану" [Деякі питання формування..., 2022]. Це значно посилює президентську виконавчу вертикаль, послаблюючи інституційну спроможність місцевих рад, для яких місцевий бюджет практично обмежується фінансово-економічним забезпеченням діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, службовців місцевого самоврядування та інших працівників в органах місцевого самоврядування.

Доцільно також звернути увагу на те, що бюджетним кодексом передбачено обмежені джерела наповнення бюджетів районів. Так, відповідно до статті 64 він складається лише з одного виду податкових платежів – податку на прибуток підприємств та фінансових

установ комунальної власності, засновником яких є районні ради, а також низки адміністративних зборів. Тут треба зазначити, що більшість комунальних підприємств з районного рівня була передана на рівень територіальних громад, і сьогодні, якщо й існує в управлінні районних рад, то або в обмеженій кількості, або перебуває у процесі ліквідації. У той час як, наприклад, обласні бюджети мають більше джерел надходжень як податкових, так і неподаткових. Серед них (відповідно до 66 статті Бюджетного Кодексу): 15% податку на доходи фізичних осіб, що сплачується на відповідній території; 10% податку на прибуток підприємств; податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; 45% рентної плати за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення), що зараховуються до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів користувачами води за місцем її забору; 25% рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу, газового конденсату та бурштину) тощо. Це ставить питання не лише доцільності функціонування органів влади районного рівня, а й збереження їх залежності від міжбюджетних трансфертів, зокрема дотацій з державного бюджету. У такому разі проблема усунення розбалансування бюджетів із економічної площини буде завжди переноситися у політичну та створювати ризики для спроможності представницьких органів, оскільки в умовах послаблення демократичних інститутів, а децентралізація один з них, та наявності тенденцій до посилення виконавчої вертикалі міжбюджетний трансферт з державного до районного бюджетів може виявитися одним із важелів політичного впливу.

Розбалансування бюджетів стало однією із ключових проблем, які виникли після здійснення реформатування районів. У 2022 р. КМУ прийняв рішення про надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень. Субвенція спрямовується на оплату праці та нарахування на заробітну плату посадових осіб місцевого самоврядування районних рад [Про

затвердження Порядку..., 2022]. У державному бюджеті передбачено субвенцію на забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень (із розрахунку складу апарату районної ради – 8 працівників та середньої заробітної плати на рівні працівників райдержадміністрацій). Субвенція для районних рад є сталою і рівномірно розподіляється між всіма районними радами, виходячи з того, що апарат районної ради становить 8 працівників та середньої заробітної плати працівників райдержадміністрацій. Державні бюджети, які приймалися протягом 2022–2024 рр., свідчать, що у разі зростання самої суми видатків для районних рад з 152,9 млн у 2023 р. до 172,5 млн – у 2024 р. відсоток від загальних доходів бюджету все ж має тенденцію до зменшення (з 0,011% до 0,009%, відповідно).

Вимушеність застосування субвенцій з державного бюджету, яку зумовлює створена таким способом управлінська система, є свідченням того, що вона спрацьовує на підтримку низької конкурентоспроможності ОМС на районному рівні. Тож їх інституційна спроможність щодо ефективності управлінських рішень унаслідок неможливості створити належний рівень професіоналізму посадових осіб буде вкрай проблемною.

За такими бюджетними процесами криються і політичні проблеми. Здійснена законодавцем таким чином передача повноважень від районних рад до територіальних громад ще більше поглибила проблему їх політичної відповідальності, оскільки зміни до Законом України "Про місцеве самоврядування" не були внесені. Окрім цього, порушувався механізм представництва спільних інтересів територіальних громад, в основі якого багаторівневність, оскільки повноваження та їх ресурсне забезпечення на обласному рівні залишилися без змін, тоді як на районному кардинально змінилися. Це є проявом асиметричної форми політичної децентралізації, що знову ж доводить те, що районні ради були суттєво інституційно послаблені внаслідок такого трансферу повноважень.

Переформатування інституційних відносин держави та територіальних громад на проміжному районному (за умови збереження) та регіональному рівнях має відбутися унаслідок здійснення адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування. Тому віднайти баланс між державним управлінням та

місцевим самоврядуванням, мабуть, є одним із найбільш складних управлінських завдань, які мають вирішити реформатори.

Відповідно до ст. 118 Конституції України та ст. 1 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації [Про місцеві державні адміністрації, 1999]. Законодавство встановлює особливість здійснення виконавчої влади на обласному та районному рівнях, яка полягає у тому, що суб'єктом її здійснення є державний, а не представницький орган влади. Для цих місцевих державних адміністрацій визначена подвійна роль. Вони здійснюють виконавчу владу, реалізуючи повноваження як органів державної влади, будучи частиною урядової вертикалі, так і виконавчу владу органів місцевого самоврядування, зокрема обласних та районних рад. Такий інституційний механізм не відповідає вимогам Європейської хартії про місцеве самоврядування в частині самоврядності представницьких органів. Наведені на початку розділу європейські практики здійснення реформи децентралізації, спрямованої на інституційне забезпечення належного врядування, доводять важливість наявності виконавчого органу влади у регіональних (за наявності і у проміжних) радах. Це посилює їх спроможність у реалізації покладених на них завдань щодо задоволення спільних інтересів територіальних громад.

Відповідно до Концепції реформування ще на першому етапі здійснення реформи у 2014 р. у першочерговому порядку мали бути внесені зміни до Конституції України щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними [Про схвалення Концепції реформування..., 2014]. Однак досі проблема залишається не розв'язаною. *Відсутність виконавчих органів у обласних та місцевих радах зумовлює те, що значний обсяг повноважень, які надаються цим органам законодавством, становлять ті повноваження, які рада має делегувати місцевим державним адміністраціям.* Статтею 44 Закону "Про місцеве самоврядування" [1997] визначено, що районні, обласні ради делегують обласним державним адміністраціям такі повноваження, які безпосередньо пов'язані з соціальним, економічним та культурним розвитком регіону чи області та здійсненням

управлінських функцій. Делегування є правом місцевих рад, а не їх обов'язком передавати повноваження. Така передача здійснюється рішенням сесії місцевої ради. Водночас система побудована таким чином, що не передавати ці повноваження неможливо. Правові прогалини у системі делегування повноважень проявилися на повну силу під час реалізації реформи місцевого самоврядування та передачі повноважень місцевим радам від районних рад. Останні відкликали делеговані районним адміністраціям повноваження. Це призвело до судових позовів з боку державних адміністрацій. Зокрема, Харківський окружний адміністративний суд виніс рішення щодо відсутності у чинному законодавстві компетенції районної ради на відкликання свого рішення [Постанова по справі №820/7075/16..., 2017].

Крім того, інститут делегування спрацював на послаблення інституційної спроможності місцевих рад і в подальшій ситуації. 10 грудня 2020 р. указом Президента України головою Дніпропетровської обласної державної адміністрації був призначений депутат обласної ради В. Резніченко [Про призначення В. Резніченка, 2020], який на той момент уже був депутатом Дніпропетровської обласної ради та зберігав свій депутатський мандат до прийняття радою рішення щодо дострокового припинення повноважень згідно з поданою ним особистою заявою у день звільнення з посади голови ОДА 24 січня 2023 р. [Про звільнення В. Резніченка, 2023]. Правова норма, викладена у статті 6. Закону України "Про статус депутатів місцевих рад", визначає те, що депутат місцевої ради здійснює свої повноваження, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю. Отже, Закон не забороняє суміщати державну та виборну посаду. Однак політичні наслідки цього можуть бути вагомими, оскільки у здійсненні делегованих повноважень місцеві державні адміністрації є підзвітними та підконтрольними відповідним місцевим радам. За обставин, коли місцевий депутат одночасно очолює державну адміністрацію, реалізація цієї норми демократичного врядування видається сумнівною, ба більше, може слугувати джерелом політичної корупції.

В умовах війни суттєві структурно-функціональні зміни відбулися й у виконавчій вертикалі. 24 лютого 2022 р. президентським

указом "Про утворення військових адміністрацій" [2022] були утворені військові адміністрації, згідно з яким обласні, Київська міська державні адміністрації, районні державні адміністрації. Згідно з цим указом голови цих адміністрацій набували статусу відповідних військових адміністрацій та начальників цих військових адміністрацій. Обласна та районні військові адміністрації, як тимчасові державні органи, отримали окремі функції та повноваження, які були закріплені, відповідно до законодавства за місцевими державними адміністраціями та обласними / районними радами. Відповідно до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" голови місцевих державних адміністрацій мають право вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень та інші пропозиції. Також голови обласних державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях обласних рад. Сьогодні військові адміністрації складають і затверджують місцеві бюджети; розподіляють кошти, передані з державного бюджету у вигляді дотацій і субвенцій місцевим бюджетам; здійснюють управління спільною власністю територіальних громад; встановлюють ставки місцевих податків і зборів; регулюють земельні відносини – це лише частина їх повноважень, однак і цього достатньо, щоб ці державні органи були спроможними впливати на регіональну та місцеву політичну мапу.

Правова неврегульованість присутня і в інших механізмах взаємодії місцевих рад та державних адміністрацій, наслідком чого є конфлікти, які інституційно послаблюють органи публічної влади. Відповідно до статті 43 пункту 29 Закону України "Про місцеве самоврядування" [1997] обласна та районна ради на своїх пленарних засіданнях можуть приймати рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації. Це були одні із перших політичних наслідків проведення виборів до обласних та районних рад на пропорційній основі, які призвели до партійного протистояння між районними радами і очільниками РДА. У 2016 р. була низка звернень до суду щодо оскарження рішень з висловлення районними радами недовіри головам районних адміністрацій, які призвели до прийняття Президентом України рішень про їх відставку. У 2019 р. Верховний Суд по одній зі справ надав

висновок [Дайджест судової практики, 2019], у якому зазначив, що ані в Конституції України, ані в законах України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР "Про місцеве самоврядування в Україні" та від 9 квітня 1999 року № 586-XIV "Про місцеві державні адміністрації" не міститься посилань на підстави для висловлення недовіри голові райдержадміністрації або на необхідність створення будь-яких обов'язкових передумов для прийняття цього рішення, зокрема щодо залежності висловлення недовіри голові відповідної місцевої державної адміністрації від результатів розвитку регіону, звіту голови місцевої адміністрації або інших факторів. Окрім цього, такі повноваження райради є дискреційними, а тому суд не має права втручатися у внутрішню компетенцію органу місцевого самоврядування і не може надавати оцінок мотивам райради, з яких вона виходила, висловлюючи недовіру голові райдержадміністрації. Спірне рішення райради може бути перевірено судом лише на предмет дотримання визначеної законодавством процедури його прийняття. Відсутність чіткого визначення, з яких саме питань може бути висловлена недовіра голові обласної / районної ради призводила до надмірної політизації роботи ради та її дисфункціональності, наслідком якого ставало блокування рішень, пов'язаних з соціально-економічним розвитком відповідних територій.

Між тим, взаємодія обласних та районних рад з державними органами влади в умовах децентралізації має посилювати їх суб'єктивність у формуванні та реалізації державної політики. Включеність органів місцевого самоврядування до реалізації державної політики, а також автономія обласних рад у виробленні місцевих політик є показником не лише політичної децентралізації, а й інституційної спроможності цих органів. Участь обласних та районних рад у реалізації державних політик у тій чи іншій сфері здійснюється у межах покладених на них повноважень. Доцільно зазначити, що безпосередня взаємодія місцевих рад обласного та районного рівнів з центральними органами виконавчої влади з питань формування державної політики не регламентується чинним законодавством. Закон про місцеве самоврядування наділяє виконавчі органи сільських, селищних, міських рад таким інструментом, як

звернення до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері, до якої належить розв'язання встановленої проблеми. Між тим, такими повноваженнями не наділяються обласні та районні ради з причини відсутності у них виконавчих органів. Однак практика показує, що звернення обласних рад до вищих органів державної влади є достатньо поширеною. Так, наприклад, Львівська обласна рада приймала звернення до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України щодо проєкту закону "Про інститут реєстрованих партнерств", щодо необхідності продовження пільгових цін на газ для населення та бюджетних установ до закінчення воєнного стану [*Про звернення Львівської обласної ради...*, 2023]. 21 грудня 2022 р. на пленарному засіданні п'ятої сесії Тернопільської обласної ради сьомого скликання депутати Тернопільської обласної ради прийняли звернення до Президента України, Верховної Ради України щодо дострокового припинення депутатських повноважень народних депутатів України, обраних від політичної партії "ОПОЗИЦІЙНА ПЛАТФОРМА – ЗА ЖИТТЯ" [*Депутати Тернопільської обласної ради...*, 2023]. На наш погляд, звернення місцевих рад із форми публічної декларації політичної позиції ради з тих чи інших гострих суспільних проблем може бути перетворене в інструмент впливу на формування та реалізацію державної політики.

З 2014 р. на державному рівні прийнято більше 72 концепцій та 52 стратегій суспільного розвитку до реалізації яких залучаються органи місцевого самоврядування, але механізм взаємозгодження таких документів практично відсутній. Часто місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування не поінформовані про заходи центральних органів виконавчої влади, що здійснюються на відповідній території. Існує потреба у посиленні на центральному рівні координації галузевих політик, що реалізуються у регіонах [*Про затвердження Державної стратегії...*, 2020]. Окремі кроки у цьому напрямі були зроблені. Так, були внесені зміни до підходів формування державної регіональної політики, зокрема в частині розширення кола суб'єктів її формування та реалізації. Якщо відповідно до попередньої державної

стратегії на 2014–2020 рр. розроблення та реалізація політики здійснювалися виключно через центральні органи виконавчої влади, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київську та Севастопольську міські держадміністрації, то з ухваленням нової стратегії розроблення та реалізація політики має здійснюватися на усіх рівнях урядування (центральний, регіональний, місцевий) із залученням неурядових організацій. Агенції регіонального розвитку мають стати реальними суб'єктами регіональної політики [Про затвердження Державної стратегії..., 2020]. У лютому 2024 р. уряд уключив до Плану заходів внесення змін до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр. та модернізацію державного фонду регіонального розвитку з метою їх узгодження з процесом відновлення та відбудови, а також відповідно до принципів багаторівневого управління, територіальної регіональної політики.

Регламентом КМУ передбачено, що у засіданні Кабінету Міністрів під час розгляду питань, що стосуються функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого та регіонального розвитку, може брати участь уповноважений представник всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування з правом дорадчого голосу. Керівники органів місцевого самоврядування, а також уповноважений представник всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування можуть бути запрошені на засідання урядових комітетів [Про затвердження Регламенту, 2007].

Національні асоціації, які об'єднують представників органів місцевого самоврядування, мають відігравати важливу роль у інституційній розбудові системи місцевого самоврядування. Такі асоціації розглядаються як інструменти для посилення інституційної спроможності рад. Європейський досвід показує, що через такі інституції значно легше впливати на центральні органи державної влади, а також спонукати їх до передачі відповідних повноважень і ресурсів на місця; зміцнювати місцеві органи влади, щоб вони могли взяти на себе повну відповідальність та контроль за виконання цих повноважень і ресурсів, а також слугувати інструментами впливу на формування державних політик для розв'язання проблем на місцевому рівні тощо. Місцеві асоціації можуть

створювати навчальні та інформаційні центри, які можуть допомогти місцевій владі розвинути свій досвід, розбудувати спроможність та рухатися до європейських стандартів [Toolkit [Introduction]..., с. 6].

Інституційну спроможність обласних рад також посилює співробітництво з міжнародними партнерами, це насамперед Конгрес місцевих та регіональних рад. Зокрема, вагомою є співпраця з Центром експертизи багаторівневого управління, який допомагає європейським країнам забезпечувати ефективне врядування на всіх рівнях влади та просуває європейські стандарти та прогресивний досвід у цій галузі. Центр надає програми з розбудови спроможності та політичні і юридичні консультації для місцевих, регіональних та національних органів влади з метою підтримки поточних процесів реформування державного управління та місцевого самоврядування [Centre of Expertise..., (n.d.)].

Сесійна робота як вияв інституційної спроможності обласних та районних рад

Відповідності до Законів "Про місцеве самоврядування" та "Про статус депутатів місцевих рад" сесія є головним форматом роботи місцевої ради. На сесіях місцевої ради депутати місцевої ради на основі колективного і вільного обговорення розглядають і вирішують питання, віднесені до відання відповідної ради. Перші суттєві проблеми зі спроможності рад проводити пленарні засідання виникли під час поширення коронавірусної інфекції. Для розв'язання цієї проблеми був ухвалений закон, який дозволив пленарні засідання місцевих рад, засідання виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад, постійних депутатських комісій проводити в режимі відеоконференції або аудіоконференції (дистанційне засідання) [Про внесення змін до деяких законодавчих актів..., 2020].

Однак із початком повномасштабного вторгнення перед обласними та районними радами постали нові виклики – це і організація роботи пленарних сесій за обставин, коли частина депутатів (в основному жінки) залишили межі України з причин безпекової

ситуації, і колабораційна робота окремих депутатів з місцевих рад прифронтових та деокупованих територій, а також те, що окремі депутати обласних та районних рад взяли зброю і стали на захист України. Військовозобов'язані депутати місцевих рад, на відміну від народних депутатів, не звільняються від мобілізації. Відповідно, бронюванню підлягають голови обласних і районних рад, а також працівники органів місцевого самоврядування – до 50% серед усіх військовозобов'язаних, які працюють в установі [Деякі питання реалізації положень..., 2023]. У липні 2023 р. громадська організація "Рух ЧЕСНО" надіслала звернення до всіх обласних рад та міських рад обласних центрів. Зважаючи на те, що ради не зобов'язані мати інформацію про деталі військової служби депутатів, відповіді отримали лише від 9 міських рад обласних центрів та 5 обласних рад. Вони підтверджували, що окремі депутати Чернівецької, Закарпатської, Кіровоградської, Черкаської облрад перебувають на фронті [*Хто з депутатів...*, (n.d.)].

Закон "Про місцеве самоврядування" (частина п'ята статті 46) встановлює, що сесія ради має скликатися в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал, а з питань відведення земельних ділянок та надання документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності – не рідше ніж один раз на місяць. Робота пленарного засідання районної ради може розпочатися за умови наявності 2/3 від загального складу ради. У таблиці 4.5 наведено дані щодо кількості сесій, проведених районними радами Київської області. Для аналізу взяли Київщину, оскільки частина її районів потрапила в зону бойових дій під час повномасштабного вторгнення 24 лютого 2024 р. та була звільнена 2 квітня того ж року.

Таблиця 4.5.

**Кількість сесій проведених районними радами
VIII скликання (Київська область)**

Назва районної ради	Загальна кількість сесій 8 скликання					Всього сесій VIII скликання (станом на 15.10.2024)	Всього сесій VII скликання (станом на кінець 2019 р.)	Відновлення сесій після повномасштабного вторгнення РФ з:
	3 грудня 2020	2021	2022	2023	2024			
Білоцерківська	1	9	4	4	3	21	38/44	25 лютого 2022 р.
Бориспільська	4	9	5	4	3	24	35 /42	17 червня 2022 р.
Броварська	5	11	8	7	6	37	66/77	31 травня 2022 р.
Бучанська	-	8	4	4	2	23	41/49	26 травня 2022 р.
Вишгородська	4	13	-	-	-	20	42/52	7 березня 2022 р.
Обухівська	5	7	5	5	3	23	47/56	1 червня 2022 р.
<i>Фастівська</i>	2	3	2	3	2	12	28/35	10 липня 2022 р.

Таблицю складено за даними офіційних сайтів районних рад.

Оприлюднена на офіційних сайтах районних рад інформація свідчить про суттєве, щонайменше на третину, скорочення сесій, які проводить рада (для коректного порівняння взяли показники станом на кінець 2019 р. – передостаннього 4-го року каденції депутатів VII скликання).

Безперечно на потребу у проведенні сесій вплинуло звуження повноважень районної ради. Втім, і до сьогодні в окремих районах

триває процес передачі комунальної власності територіальним громадам. У компетенції районних рад залишається вирішення ряду важливих питань як, наприклад, звіт голови райдержадміністрації про виконання делегованих радою повноважень, затвердження списку присяжних районного суду, здійснення міжбюджетних трансфертів, затвердження районних цільових програм, серед яких програми допомоги постраждалим унаслідок воєнних дій на території району, підтримка внутрішньо переміщених осіб, забезпечення мобілізаційної підготовки та оборонної роботи тощо. Тому, на наш погляд, за таким станом криються проблеми, пов'язані зі спроможністю районних рад реагувати на виклики, зумовлені війною. Кворум став проблемним для рад, незалежно від того, чи йдеться про прифронтові райони, чи де безпекова ситуація все ж дозволяє проводити засідання.

2023–2024 роки стали роками потоку рішень з дострокового припинення повноважень. Потрібно зазначити, що показники, подані у таблиці 4.6 – це рішення, прийняті за особистими заявами депутатів місцевої ради про дострокове складання ними депутатських повноважень.

Таблиця 4.6.

Кількісні показники ухвалених рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата районної ради під час дії правового режиму воєнного стану (Київська область)

Назва районної ради	Кількість ухвалених рішень		
	2022	2023	Станом на 15.10. 2024
Білоцерківська	-	9	1
Бориспільська	1	3	2
Броварська	1	1	1
Бучанська	-	-	7
Вишгородська	-	-	8
Обухівська	-	2	2
Фастівська	-	3	-

Таблицю складено за даними офіційних сайтів районних рад.

Між тим, якщо в цілому розглядати функціонування місцевих рад усіх рівнів в умовах дії правового режиму воєнного стану, то на їх спроможність проведення сесій вплинули такі чинники: перебування депутатів за кордоном (у перші місяці повномасштабного вторгнення насамперед виїжджали жінки), колаборація з окупаційним режимом, що призводила до необхідності позбавлення депутатського мандата. Наприкінці січня 2023 р. Кабінет Міністрів України заборонив депутатам місцевих рад залишати межі країни. Тепер депутати мають право перетинати державний кордон на підставі відповідних рішень про службові відрядження [Про внесення змін до Правил перетинання..., 2023]. Варто відміти, що проти такого рішення уряду виступила Асоціація України, вважаючи, що воно безпідставно обмежує права осіб, які не військовозобов'язані та не підлягають мобілізації, вимагаючи зняти заборону для депутатів місцевих рад, які підпадають під зазначену категорію. Передусім йдеться про жінок [*Депутатки місцевих рад...*, 2024)]. Однак вважаємо, що не зовсім правильним є підхід апелювати до громадянських прав місцевих депутатів, оскільки на них – носіїв представницького мандата, незалежно від рівня представництва – покладені додаткові обов'язки і їхня дія не може бути перервана воєнним станом.

Більшість обласних рад на територіях, які були частково окуповані у перший місяць повномасштабного вторгнення, не призупиняли свою діяльність або відновили пленарні засідання невдовзі після початку активних бойових дій. Так, у квітні того ж року позачергові сесії провели Сумська обласна рада, у травні – Дніпропетровська, Київська, Харківська, у червні – Чернігівська обласні ради. Деякі обласні ради не могли зібратися на засідання. Так, у Запорізькій облраді у березні 2022 р. були проведені збори 6 депутатів, які створили депутатську групу "За Україну", і у квітні того ж року за аналогією із групою народних депутатів від "Опозиційної платформи – За життя" (далі – ОПЗЖ), 23 депутати ради від цієї ж партії створили депутатську групу "Платформу за життя та мир". Усі спроби голови обласної ради скликати 10-ту сесію ради були безуспішними. Херсонська обласна рада не призупиняла своєї роботи, провівши засідання 12 березня 2022 р. Однак аналіз звітності щодо

проведення сесійних засідань обласних рад, поданих на їх офіційних сайтах, вказує, що не чинник окупації території області був ключовим для можливості відкриття сесії. Все ж таки на роботу обласних рад у перші місяці війни більше вплинула загальна дезорганізація публічної влади, а також те, що місцеві депутати, як і багато співвітчизників, виїжджали за кордон у пошуках безпеки. Так, Рівненська обласна рада провела сесію 5 березня, у той час як Тернопільська та Львівська обласні ради лише, відповідно, 15 квітня та 14 червня 2022 р. Ради здійснювали свою роботу згідно з планом роботи на поточний рік. За змістом рішень більшості рад складно стверджувати їх активне занурення у виклики, які створила війна. Так, наприклад, депутати Львівської обласної ради на першій відновленій сесії приймали рішення за представлення мешканців Львівщини (список достатньо вагомий) до нагородження Почесною грамотою Верховної Ради України [*Рішення XIII сесії ...*, 2022].

Ми вже згадували проблеми, які викликала передача окремих повноважень ОМС військовим державним адміністраціям. Однак війна також показала слабку інституційну спроможність реагувати на окремі виклики. Війна вносила й корективи у роботу обласних рад. Так, серед рішень, які вирізняються з-поміж звичних рішень, що схвалюються на пленарних засіданнях, можна виокремити дострокове припинення повноважень депутата ради. Тож, протягом 2022–2024 рр. Київська обласна рада достроково припинила дію 10 депутатських мандатів, Сумська – 5, Чернігівська – 4, Дніпропетровська – 3. Потрібно зазначити, що прийняття рішень відбувалося відповідно до пункту 1 частини 1 статті 43 та частини 4 статті 55 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та відповідно поданих депутатами заяв. Логічним було б очікувати потік поданих заяв від депутатів, що йшли за списками заборонених партій. Однак у Київській обласній раді хоч насправді більшість рішень щодо дострокового припинення повноважень було схвалено щодо депутатів від ОПЗЖ, але до цього переліку увійшли і депутати від «Партії за Майбутнє», "Європейської Солідарності" та "Батьківщини." У Чернігівській обласній раді депутати від забороненої ОПЗЖ не припиняють працювати та

брати участь у пленарних засіданнях, а депутати позбавлені повноважень, ішли по виборчими списками партій "Слуга народу" та "Європейська Солідарність".

Варто відмітити, що лише Херсонська обласна рада протягом 2023–2024 рр. приймала рішення щодо позбавлення повноважень низки своїх депутатів через колабораційну діяльність під час повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну, підтримку окупаційного режиму та сепаратистів на тимчасово окупованій території Херсонської області [*Рішення XIV сесії...*, 2022)]. Серед таких депутатів – депутати від "Опозиційної платформи – За життя", "Наш край", "Блок Володимира Сальдо" та від політичної партії "ГОРЯ КОЛИХАСВА "НАМ ТУТ ЖИТИ!".

Потрібно зазначити, що, на наш погляд, продовження роботи депутатів від заборонених партій нівелює дію політичної відповідальності та є тим чинником, який звужує переваги пропорційної системи для формування місцевих рад та ускладнює застосування інструменту партійної відповідальності у реалізації механізму дострокового позбавлення депутатських повноважень за народною ініціативою. Конкуренція політичних партій за лідерів у територіальних громадах має доповнюватися персональною політичною відповідальністю депутата за вибір політичної партії. Іншою проблемною зоною є те, що колабораційна діяльність депутата має бути доведена у суді, і лише з набранням законної сили обвинувального вироку суду депутат місцевої ради може бути достроково позбавлений своїх депутатських повноважень. Враховуючи нинішній стан судової системи, вироку суду можна очікувати тривалий час, що суттєво знижує інституційну спроможність рад у реалізації функцій представництва та зв'язку з виборцями.

Удосконалення шляхів взаємодії депутатів місцевих рад із виборцями повинне мати перманентний характер. Демократичні принципи, зокрема принципи належного врядування, які мають реалізовуватися під час здійснення місцевого самоврядування, дають підстави віднести до чинників, що визначають інституційну спроможність обласних та районних рад, здатність забезпечувати та підтримувати участь жителів територіальної громади у прийнятті рішень цими органами влади, стимулювати залученість

громадян до місцевого самоврядування; підтримувати належний рівень довіри, а також бути підзвітними, підконтрольними та відповідальними перед територіальними громадами, інтереси яких вони представляють. Вітчизняні дослідники зазначають, що характерною рисою транзитних суспільств є т. зв. "політичні зміни без політичного розвитку". Тобто – це стан країни та суспільства, коли вони в процесі переходу від одного типу політичного режиму (авторитарного) до іншого (демократичного) застигають у фазі інституціоналізації демократії [Зеленько, 2021, с. 35]. Так, насправді, навіть у 2024 р. ще складно говорити про достатній політичний розвиток, але й не можна не помічати вагомість змін, що відбуваються.

За період реалізації реформи децентралізації Верховна Рада України ухвалила низку змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", які посилювали прозорість діяльності депутатів місцевих рад. Так, із 2015 р. ради повинні забезпечити не лише відкрите голосування, а й відкрите поіменне голосування. Тепер після кожного пленарного засідання на офіційному вебсайті ради з кожного питання порядку денного має подаватися інформація щодо проведення засідання та результатів його роботи.

За декілька місяців до проведення місцевих виборів у жовтні 2020 р. Верховною Радою України було прийнято низку важливих рішень, які несли вагомі інституційні зміни та були спрямовані на посилення взаємозв'язку місцевих рад як представницьких органів з територіальною громадою шляхом розширення підстав для настання політичної відповідальності місцевих депутатів. Тепер, з ухваленням змін до виборчого законодавства, дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради відбувається, зокрема, і за процедурою відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою. Якщо раніше право вносити пропозиції про відкликання народного депутата місцевої ради мали відповідні місцеві ради, а також збори виборців та конференції об'єднань громадян, які мають право висувати кандидатів у депутати, то з впровадженням механізму відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою таке право отримав, серед інших, у кожен громадян України, який є виборцем відповідного виборчого округу. Серед

підстав – невиконання депутатом без поважних причин обов'язків депутата місцевої ради у виборчому окрузі, а також невиконання депутатом місцевої ради передбачених законом зобов'язань звітувати перед виборцями та проводити зустрічі з ними [Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення..., 2020]. Разом з тим, як зазначають аналітики, право відкликання депутата за народною ініціативою є дещо обмеженим стосовно дочасного припинення повноважень депутатів, обраних за списком місцевої партійної організації. Політична партія має право приймати рішення щодо підтримки або відмови відкликання свого депутата за народною ініціативою. Територіальна виборча комісія ухвалює остаточне рішення на підставі позиції партії. Посилаючись на негативне ставлення до застосування будь-яких форм імперативного мандата (механізму дострокового відкликання депутатів місцевих рад, зокрема) у розвинутих демократіях, дослідники рекомендують подальше підвищення рівня участі громадян України у місцевих справах реалізовувати шляхом відмови від процедури дострокового відкликання депутатів місцевих рад і зосередженості на вдосконаленні форм прямої демократії. Зокрема, вказується на місцевий референдум, місцеві ініціативи, загальні збори, громадські слухання [*Механізми дострокового відкликання...*, 2015].

Проте ми все ж розділяємо підхід до імперативного мандата і вважаємо, що як пряма, так і представницька форми мають однакову значимість для розвитку демократії на місцевому рівні, особливо що стосується обласного та районного рівнів. Можливості прямої демократії на цих рівнях є обмеженими. Проект Закону України "Про місцевий референдум" (станом на вересень 2024 р. закон не ухвалений) передбачає його проведення на рівні територіальної громади [Проект Закону України, 2021]. Ми прихильні позиції вітчизняних науковців, які імперативний мандат розглядають як інструмент для забезпечення персональної політичної відповідальності депутата [Зеленько, б.д.]. Тому вважаємо, що інституціоналізація народної ініціативи є вагомим кроком до розвитку місцевої демократії та посилення спроможностей обласних та районних рад. Упровадження механізму реалізації народної

ініціативи може стати одним із способів розв'язання проблеми забезпечення відкритості рад та посилення їх функціональності.

Україна, будучи підписантом Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [Додатковий протокол до Європейської хартії..., 2009], взяла на себе зобов'язання створити умови для розширення прав громадян щодо участі у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування і забезпечити розвиток місцевої демократії. Таким чином члени територіальної громади будуть мати змогу більш дієво контролювати діяльність місцевої влади, аналізувати її ефективність, впливати на владу. 13 квітня 2024 р. Верховна Рада прийняла (станом на вересень 2024 р. закон перебуває на підписі у Президента України) т. зв. "закон про народовладдя" [Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"... , 2022], який встановлює вимоги для нормативно-правового регулювання механізмів місцевої демократії органами місцевого самоврядування. Метою закону є забезпечення прав громадян України на безпосередню участь у місцевому самоврядуванні, своєчасне і повне отримання інформації про діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Зміни покликані збільшити рівень залученості громадян до місцевого самоврядування та підвищити довіру громадян до місцевих рад. Згідно із законом більшість форм місцевої демократії передбачають участь територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення і реалізуються на базовому територіальному рівні. На обласному та районному рівнях визначено такі форми, як місцева ініціатива, за результатами розгляду якої рада приймає рішення. З метою підготовки пропозицій щодо вдосконалення роботи обласних та районних рад, участі в розробленні проєктів актів, вирішенні інших питань жителі територіальних громад можуть входити до складу та/або брати участь у роботі консультативно-дорадчих органів, утворених при радах. Також застосовуються такі форми, як громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, публічні консультації.

Окрім цього, законодавець розширив способи та форми реалізації підзвітності та підконтрольності обласних та районних рад і посадових осіб. Відповідно до ст. 75 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами [Про місцеве самоврядування в Україні, 1997]. Інформування населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення доповнено новими формами звітності органу влади та посадових осіб перед територіальною громадою у порядку, визначеному рішенням цих рад. Тепер депутат обласної та районної ради зобов'язаний не рідше одного разу на рік звітувати про свою роботу перед виборцями під час проведення відкритої зустрічі у спосіб, що дає змогу виборцям поставити запитання, висловити зауваження та внести пропозиції. Письмовий звіт депутата місцевої ради про свою роботу оприлюднюється на офіційному вебсайті відповідної ради та розміщується у приміщенні відповідної ради не пізніше ніж за сім календарних днів до дня проведення відкритої зустрічі. Персональна звітність депутата за свою діяльність є ваговою складовою здійснення громадського контролю, а також частиною механізму здійснення представництва від отримання обранцем мандата депутата ради звіту за результатами діяльності [Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" ..., 2022].

Підтримуючи важливість схвалених норм, усе ж доцільно зважати на позицію науковців, які наголошують на тому, що підзвітність як принцип місцевого самоврядування не обмежена виключно обов'язком періодично звітувати про діяльність муніципальних органів чи посадових осіб, це система специфічних відносин між підзвітними та уповноваженими суб'єктами, метою яких є реальне досягнення відкритості і демократизму [Мінакова, 2023, с. 33–35].

15 травня 2024 р. набув чинності закон, який спрямований на розширення можливостей для громадян брати участь у місцевому самоврядуванні. Цим законом забезпечено обов'язкову трансляцію

засідань місцевих рад у мережі "Інтернет" у режимі реального часу (після завершення війни) та оприлюднення відповідних записів на офіційному вебсайті відповідної ради, надання публічної інформації у формі відкритих даних (у машинозчитувальному форматі) на запит, її оприлюднення і регулярне оновлення на єдиному державному вебпорталі відкритих даних [Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" ..., 2024].

ВИСНОВКИ

Дослідження таких самоврядних субнаціональних одиниць, як регіональні та проміжні (районні) ради в унітарних країнах-членах ЄС показує, що не існує загально визнаної моделі організації цих представницьких органів. Що ж до вітчизняних реалій – помилковим вважаємо підхід, коли прагнення зберегти проміжний рівень управління перетворюється у самоціль, коли функціональний підхід підміняється інструментальним, управлінські цілі – політичними.

Аналізуючи інституційну спроможність субнаціональних органів влади регіонального та проміжного рівнів, ми дійшли висновку, що вона насамперед є похідною від обраної моделі адміністративно-територіального устрою. Глибина окремих проблем уже десятки років є перепоною для здійснення структурних змін. Європейська інтеграція, з одного боку, посилює переконаність у невідворотності цих змін, з іншого – часова невизначеність, зумовлена обставинами, які унеможливають внесення змін до Конституції України, серед яких не лише тимчасовий воєнний стан, а й постійне протистояння політичних інтересів, породжує численну варіативність можливих рішень. Окремі з них хоч формально і презентуються як інструменти посилення децентралізації, але насправді сприяють посиленню місцевих державних адміністрацій, інші – все ж таки є спробами посилити самоврядність представницьких органів. Тягар цих обставин посилює маятниковий механізм, який дедалі більше розхитує інституційну спроможність цих представницьких органів влади. У цьому контексті інституційної спроможності обласних та районних рад

найбільшої значимості, на наш погляд, набувають такі локалізації проблем:

- модель адміністративно-територіальної організації влади на проміжному субнаціональному рівні та доцільність існування районів як територіальних одиниць у контексті розбудови системи належного врядування та задоволення потреб людини;

- переформатування інституційних відносин держави та територіальних громад на проміжному (за умови збереження) та регіональному рівні.

Децентралізація спонукала до створення політичних партій локального формату, а отримані ними інструменти політичної влади внаслідок запровадження пропорційної виборчої системи на обласному та районному рівні легітимізували їх як впливових суб'єктів регіонального розвитку, значимість яких буде лише посилюватися. Пропорційна система виборів у формуванні обласних та районних рад має бути збережена. Негативна конотація, яка часто надається у публічному дискурсі поняттю "партизації" місцевих рад, на наш погляд, є недоречною. Потребує розв'язання проблема виборчого бар'єра, який на останніх виборах 2020 р. становив 5%. Проте його зміна не буде ефективною без попереднього розв'язання низки системних проблем, як, наприклад, ухвалення нових законів "Про місцеве самоврядування", "Про статус депутатів місцевих рад", "Про політичні партії".

Потрібно зазначити, що місцеві представницькі органи потрапили у вир реформи децентралізації, яка до сьогодні не завершена. Тому до основних проблем, які впливають на їх інституційну спроможність, можна віднести невизначеність щодо розподілу повноважень між радами обласного та районного рівнів, а також між органами місцевого самоврядування та органами державної влади. Дослідження показало, що інституційна спроможність районних та обласних рад визначається насамперед політико-правовим статусом цих органів. Незавершеність реформи децентралізації та, практично, відсутність політичних умов для її завершення значно послаблює спроможності рад районного та

обласного рівнів у реалізації місцевого самоврядування. "Функціональний портфель" районних рад є одним із ключових чинників їх інституційної спроможності.

Конституційно визначений механізм реалізації виконавчої влади на обласному та районному рівнях, відповідно до якого місцеві державні адміністрації володіють усією повнотою виконавчої влади, значно послаблює інституційну спроможність обласних та районних рад у реалізації покладених на них завдань. Окрім цього, встановлена таким способом модель здійснення виконавчої влади в умовах слабкості демократичних інститутів унеможливуватиме досягнення дуальності у відносинах між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування і, як наслідок, провокуватиме постійні конфлікти та стан конфронтації між цими органами. Також цей механізм здійснення виконавчої влади на регіональному та районному рівнях, на наш погляд, є ключовою інституційною проблемою, наслідком якої є вимушене дублювання повноважень між МДА та ОМС. Однак повністю усунути його виключно переглядом дублюючих функцій видається неможливим.

Для розуміння механізму формування інституційної спроможності обласних і районних рад важливим є стратегічне бачення того, якими мають бути регіони на мапі повоєнної України, чи змінить війна їхню роль, наскільки вони, як окремі адміністративно-територіальні одиниці, будуть інструментами інтеграції України у європейський економічний простір, наскільки вони будуть умонтовані у глобалізовану систему тощо. Це буде визначати роль та функціонал місцевих органів публічної влади. Однак попри таку невизначеність творення євроспільноти в Україні має враховувати те, що в Європейському Союзі регіональна політика є однією з ключових політик. Конкурентоспроможні регіони мають забезпечувати загальний розвиток економічного, культурного, соціального європейського простору. Регіони – це центри формування європейської ідентичності, а тому зростає їх значимість у системі публічного управління. Такі процеси і підходи вимагатимуть посилення інституційної спроможності місцевого самоврядування на всіх рівнях його реалізації.

Одним із інструментів такого посилення може розглядатися співробітництво та створення мереж для спроможності шляхом обміну досвідом, організації спільних проєктів. Так, наприклад, опитування Eurobarometer Flash, яке проводилося серед місцевих європейських політиків країн-членів ЄС у 2023 р. [*Regional and local barometer, 2023*], показало, що понад 45% респондентів вважають, що європейські регіони та міста можуть зробити свій внесок у відбудову України, долучаючись до ширшого європейського плану її відбудови.

РОЗДІЛ V

ВПЛИВ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ІНСТИТУЦІЙНУ СПРОМОЖНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Паритетне співвідношення владної вертикалі і системи місцевого врядування з належним розподілом повноважень, компетенцій, фінансів сприяє спроможності державної влади. Територіальні громади, що набули суб'єктності, стали низовою ланкою врядування – розділили політичну відповідальність, разом з тим зменшили політичне і урядове навантаження на владну вертикаль.

Інституційна спроможність держави не полягає в централізації і концентрації функцій і повноважень. Така модель обтяжує управління і, як наслідок, обмежена у спроможності уваги до плюральних локальних запитів. Для населення така влада уявляється "далекою", бо навіть дрібні питання приймаються в "центрі", а для такої влади потрібне патерналістське суспільство, яке вірить, що там – у "центрі" за них подумують і приймуть правильне рішення. Життєздатність такої моделі може підтримуватися пропагандою, популізмом і репресіями. Вона не потребує розвитку громадянського суспільства і громадських ініціатив, оскільки, концентруючи і централізуючи функції і повноваження, перебирає на себе і генерування ідей, і прийняття рішень, і контроль за ними. Якщо говорити про крайні форми централізації, то вони притаманні авторитарним і тоталітарним режимам. В іншому разі це паритет між вертикальною ланкою управління і горизонтальною мережею зв'язків і прийняття рішень. У цьому паритеті важливе розмежування функцій і компетенцій.

Можливі моделі протистояння централізованої вертикалі і децентралізованого врядування, що є хибним і веде до стагнації. Проте для пострадянських практик цілком імовірно, бо попередній політичний досвід полягав в уніфікації і централізації.

У контексті нашої теми, слід мати на увазі, що саме децентралізація породжує кілька ефектів, які стають складовими спроможності демократичної держави:

Прийняття рішень максимально наближується до громади. Відповідно, потенційно зростає можливість впливу / участі, що, у свою чергу, породжує довіру як до місцевих управлінських рішень, так і до держави загалом, дозволяє звернути увагу на локальну проблематику і запити. Безумовно, це потребує наявності місцевої демократії і практик участі. Сам факт децентралізації одномоментно не породжує громадянське суспільство, але є площадкою для його розвитку.

Децентралізація потенційно зменшує трансакційні видатки державного управління і корупційні ризики. За наявності місцевої демократії і живих громадських інститутів місцеві видатки є більш очевидними, а отже застереженими від тотального розкрадання, що, безумовно, посилює державну спроможність у цілому.

Суб'єктність громад поліпшує економічний мікроклімат. Усвідомлення громадами власних місцевих коштів і можливість їх акумулювати, збільшити і оперувати змінює ставлення до суб'єктів господарювання на позитивне, що потенційно поліпшує економічний мікроклімат, що за масштабування додає спроможності державі.

Зростання соціального капіталу. Серед іншого, децентралізація на рівні громад формує поле для поступового зростання соціального капіталу і як пошук й апробація кадрів, і як взаємини з місцевими громадськими ініціативами.

Потенційна можливість. Проте децентралізація сама по собі не гарантує жодної з названих переваг, вона лише надає потенційну можливість, за якою мають бути практики участі, позитивний досвід, масштабування й обмін успішним досвідом. За слабкої асоційованості громад відсутній системний лобіст децентралізації, яка може зазнати "м'якого" згортання. Разом з тим, децентралізація в Україні оцінюється як позитивне надбання реформ; підтримується європейськими партнерами і донорськими організаціями; налагоджуються горизонтальні зв'язки як між громадами, так і з європейськими органами самоврядування. На децентралізацію покладається місія адаптивності під час вступу в ЄС.

Фактор війни Росії проти України, окупація частини територій і безпосередні військові дії уповільнив процес поглиблення децентралізації і об'єктивно обмежив її ресурс. Проте територіальні громади на етапі повномасштабного військового вторгнення Росії в Україну в 2022 р. продемонстрували готовність до оперативних рішень, партнерських зв'язків, що стало складовою нашої стійкості.

Під час проведення дослідження ми обрали хронологічні рамки – від 2014 р., коли було підписано Угоду про асоціацію з ЄС і реформа децентралізації була однією з вимог цієї угоди, дотепер хоча ситуативні спроби реформи і дискусії щодо децентралізації були з моменту набуття незалежності України.

Емпіричну базу дослідження становлять насамперед нормативно правові акти, які регулюють реформу децентралізації, зокрема, закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" [1997], "Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування" [1997], "Про статус депутатів місцевих рад" [2002], "Про службу в органах місцевого самоврядування" [2001], "Про органи самоорганізації населення" [2001], "Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад" [2020], Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні; Закон України "Про співробітництво територіальних громад" і, зрештою, ухвалення змін до Бюджетного та Податкового кодексів [Романова та Умланд, 2021, с. 41–51]. У лютому 2015 р. був ухвалений Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", який базується на нормах таких законів України: "Про місцеве самоврядування в Україні" [1997], "Про місцеві державні адміністрації" [1999], "Про службу в органах місцевого самоврядування" [2001]. Закон України "Про землеустрій" [2003], Закон України "Про географічні назви" [2005].

Також у рамках дослідження використовувалися статистичні дані спеціалізованого електронного ресурсу "Децентралізація" [Казюк та ін., 2024]; результати експертного опитування, проведеного ГО ДЕСПРО [Законодавчий порядок денний..., 2024];

результати спеціалізованого опитування, проведеного в межах дослідження відділом Політичних інститутів і процесів Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України; матеріали Національної доповіді Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України [Пирожков та ін. 2022, с. 279], матеріали аналітичної доповіді Національного інституту стратегічних досліджень [Жаліло та ін., 2019, с. 18], статистичні данні руху ЧЕСНО [Березюк²⁰²⁴], які дають можливість оцінити результативності цієї реформи і її впливу на інституційну спроможність держави.

Передісторія реформи децентралізації. В Україні реформа системи місцевого самоврядування – впровадження децентралізації не мала категоричного заперечення, але й не мала провайдера, який би її втілював (системного запиту від акторів самоврядування, ключових зобов'язань політичних партій, які б вони реалізовували). До того, тема децентралізації і самоврядування хоча й мала позитивний контекст, але не була електорально привабливою. За неї не агітували і за неї не голосував виборець, але гіпотетично вона була потрібна хоча б для оптимізації управління. Політичні актори згадували про децентралізацію і робили кілька спроб утілити реформу у 1997 р., 2005 р., 2008–2009 рр. [Нарірний та ін., 2021, с. 7]. З надією на оптимізацію державного управління, але за відсутності системної підтримки і небажання втратити вплив на розподіл ресурсів "згори" реформа відкладалася. Групи, наближені до центру влади, були зацікавлені в централізації і концентрації фінансових ресурсів. Їх розподіл і управління приносили прямий і опосередкований зиск розпорядникам. Вони стимулювали появу кланово-олігархічних груп, а пізніше їх утримання; розподілом ресурсів впливали на місцеві органи, що конвертувалось у "лояльність" і доступ до приватизації, виділення землі, вигідних рентних відносин та інших непублічних зобов'язань, що, у свою чергу, посилювало кланово-олігархічні групи. Зрештою, політичні сили, які приходили до влади, прагнули бути дотичними до такого ресурсу хоча б з огляду на потреби фінансування політичного проекту в майбутньому, ніж ламати систему і впроваджувати децентралізацію заради суспільного блага.

Правове поле системи місцевого самоврядування гарантувала Конституція України, в якій цьому інституту присвячений цілий розділ – XI. У Ст. 140 цього розділу йдеться про самоврядування як право громади; Ст.141 – про вибори до міських, сільських, селищних, районних обласних рад; Ст. 142 – про матеріально-фінансові основи місцевого самоврядування; Ст. 143 – територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном; Ст. 144 – про рішення органів місцевого самоврядування; Ст. 145 – про права місцевого самоврядування захищатись у судовому порядку; Ст. 146 – про інші питання органів місцевого самоврядування, що регламентуються законами [Конституція України, 1996, розд. XI]. Також існує ціла система нормативно-процесуальних норм, які регулюють інститут місцевого самоврядування, зокрема закони України "Про місцеве самоврядування в Україні" [1997], "Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування" [1997, ст. 249], "Про статус депутатів місцевих рад" [2002, ст. 290], "Про службу в органах місцевого самоврядування" [2001, ст. 175], "Про органи самоорганізації населення" [2001, ст. 254]. Однак законодавче поле щодо децентралізації і самоврядування було номінальним, оскільки розподіл ресурсів здійснювався "згори", що передбачало його централізацію і концентрацію, а за таким принципом суб'єктами були його розпорядники (за фактом, голови адміністрацій), а не самоврядні суб'єкти.

Лише у 2014 р. на хвилі Революції гідності, суспільних настроїв щодо необхідності змін та, зрештою, підписання Угоди про асоціацію з ЄС у 2014 р. проведення адміністративно-територіальної реформи зі зміною базових принципів функціонування місцевих громад стало умовою подальшого розвитку відносин з ЄС. Ми не виключаємо також із рушійних сил реформи те, що політичні сили, які, з одного боку, виграли на гаслах про зміни та необхідність реформ, – у перспективі розраховували на політичну підтримку оновлених громад, які мали отримати нове фінансування. Так, у 2014 р. була прийнята Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні; Закон України "Про співробітництво територіальних

громад" і, зрештою, ухвалення змін до Бюджетного та Податкового кодексів [Романова та Умланд, 2021, с. 45]. У лютому 2015 р. ухвалено Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", який запустив механізм реформатування територій. Територіальні громади мали стати суб'єктами в системі управління.

У 2015 р. було створено перші 159 ОТГ, а на липень 2019 р. налічувалося вже 924 ОТГ, в яких проживало 29,1% населення (при цьому близько 42% – у містах обласного значення). Вказані цифри свідчать про уповільнений процес децентралізації, можливо, про неочевидність переваг нових утворень (ОТГ) для тих територій, що не об'єдналися з причин економічної кон'юнктури, або про безпосередню неспроможність до самоорганізації, упередженість чи банальну протидію місцевих груп впливу. На уповільнення могло також впливати очікування, що реформа може бути згорнута, як і усі попередні спроби. На об'єднувачу географію впливали настрої та інтереси місцевих еліт. В одних випадках вони зволікали чи то з власної пасивності, застереження, що реформа в черговий раз зазнає згортання, чи побоювання втратити власні можливості. В інших випадках місцеві еліти поспішали утворити нові громади, здобуваючи нові можливості, як-то прямі урядові дотації або кошти донорів.

Із запуском реформи децентралізації змінилася адміністративна географія. Так, замість 11250 територіальних громад стало 1469; замість 490 районів – 136 [*Єдиний веб-портал органів*, б.д.]. Відбулось укрупнення, фактично – реформатування територій. Де-факто це була спроба створення суб'єктності нових територіальних громад. Децентралізація має сприяти посиленню ролі і здатності громади у формуванні середовища власного розвитку, як пише економіст О. Нижник [2016, с. 59].

На формальному рівні були такі моменти, за яких до територіальних громад не передбачалося приєднання міст обласного значення, яких в Україні 187, аж до внесення відповідних поправок, що були зроблені за чотири роки після початку реформи [2016, с. 23]. Також був наявним формальний казус: у Законі не було прописано призначення виборів у громадах, в яких населені

пункти входять до різних районів, і таких громад було 20 [Романова та Умланд, 2021, с. 23].

Крім формальної частини, яку ми назвали форматування регіонів, має відбутись усвідомлення належності до нових територіальних громад та індивідуального знання про належність до політико-географічного утворення [Пирожков та ін., 2022, с. 279]. Тобто – усвідомлення суб'єктності. По країні почали з'являтися бігборди з вітанням від тієї чи іншої громади як певна ознака ідентифікації себе і окреслення кордонів.

Отже, реформа децентралізації в Україні стартувала не через вимоги громад чи місцевих еліт, а радше як зобов'язання перед ЄС. Суб'єктність територіальним громадам де-факто надана "згори". Гіпотетично не всі будуть спроможні нею скористатись і зберегти, відстоювати права у разі обмежень повноважень. Тому один із критеріїв спроможності територіальних громад – це здатність бути суб'єктами, не просто і не тільки мати фінанси, а й відстоювати інтереси громади, генерувати порядок денний, лобіювати ініціативи і т. ін.

У 2020 р. завершився процес утворення об'єднаних територіальних громад. Як уже зазначалося, було створено 1469 ОТГ, які стали базовою низовою одиницею [Нарірний та ін., 2021, с. 7]. Разом з тим, уже у 2020–2021 рр. почали виявлятися негаразди, як-то закриття шкіл, відділень пошти, небажання брати на баланс витратні об'єкти тощо. Однак створений каркас не мав повноцінного законодавчого забезпечення у вигляді нових редакцій законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" [1997], "Про місцеві державні адміністрації" [1999], "Про службу в органах місцевого самоврядування" [2001].

Реформа децентралізації називалась однією з успішних і використовувалася на наступних президентських виборах (2019 р.) в агітаційній риторичі командою чинного на той момент президента П. Порошенка. На тих виборах переміг його опонент В. Зеленський, а на позачергових парламентських виборах того ж самого року – прихильна до нього політична сила – партія "Слуга народу", яка одноосібно сформувала більшість у парламенті. Вони виграли вибори також на суспільних настроях потреби змін, як антипод

"старим політикам". Тому продовження реформ попередників могло сприйматись як повернення до "старих політиків", що означало б знищення рейтингу і репутаційні втрати. Реформа з децентралізації мала всі шанси бути згорнутою. Проте усе ж реформа була продовжена, що стало вкрай важливим з погляду системності підходу до модернізації держави, а не як одноособової реформи або реформи однієї політичної сили. Вже новообраний парламент ухвалив Закон України про новий адміністративно-територіальний устрій – "Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад" [2020], що є позитивною ознакою продовження реформи.

Ідея реформи. Європейська Стратегія інновацій та належного врядування на місцевому рівні затверджена Комітетом Міністрів РЄ в 2008 р. Вона передбачала 12 принципів доброго демократичного врядування. Серед цих принципів – чесне проведення виборів; зворотний зв'язок і чутливість; ефективність та результативність; відкритість і прозорість; верховенство права; етична поведінка; компетентність і спроможність; інноваційність та відкритість до змін; сталий розвиток та стратегічна орієнтація; раціональне управління фінансами; права людини, культурна різноманітність та соціальна згуртованість; підзвітність [Принципи доброго врядування, 2013]. Тому європейська практика з оцінки якості і стійкості інститутів місцевого самоврядування має широкий спектр показників – як мінімум кілька індексів (маркерів) на кожний декларований принцип. Ми зауважуємо, що в Україні на старті реформи децентралізації фактично орієнтувалися в оцінці спроможності, зокрема територіальних громад, фактично на здатність надання послуг і наявність коштів для цього. В роботі ми намагалися продемонструвати, що спроможність територіальних громад в умовах демократії має значно ширший ареал оцінювання, ніж тільки наявність коштів. У свою чергу, надання послуг має бути стандартизоване, а їх неналежна якість говоритиме про дефективність, а не про спроможність / неспроможність.

Наприклад, "Ресурсний центр зі сталого місцевого розвитку" в контексті зміцнення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування зазначає, що необхідне "якісне надання послуг

мешканцям громади на належній території", але, розшифровуючи цю тезу, спирається на необхідність знань і навичок, а також "використання можливостей децентралізації", що одразу вказує, що спроможність – поняття значно ширше, ніж надання послуг і наявність коштів [*Зміцнення інституційної спроможності...*, б.д.]. Хоча сама теза, що спроможність – це наявність ресурсу для надання послуг, найбільш поширена. Тоді як спроможною територіальною громадою є така громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади [*Формування спроможних територіальних громад...*, б.д.]. Зауважимо, що децентралізація передбачає самоврядність, у нашому випадку територіальних громад. Самоврядування не може базуватися лише на законі і наявності фінансів – воно потребує громадянського простору і громадських інститутів, практик взаємодії, а не то – "розпорядники" місцевими ресурсами стануть мікрокланами.

Для інституційної спроможності територіальних громад важливо не отримувати кошти, а розпоряджатися власними, яких буде не тільки достатньо на поточні повноваження, а й буде надлишок для можливості подальшого розвитку. Розуміння власних ресурсів у перспективі породить ретельне і ефективне їх використання, а ще важливіше – примноження. Саме розуміння власних ресурсів і використання їх є показником спроможності, що далеко не всі громади використають, оскільки потрібна певна політична культура, практики, зрештою – сформована мета. В умовах, коли ресурси забираються до центрального бюджету, місцеві органи могли нехтувати (не помічати, занижувати) ренту, не мати стимулу шукати нові можливості надходжень, не боротися за приваблення бізнесу і, як наслідок, не мати такого досвіду.

Сутність діяльності територіальних громад у тому, що це низова (первинна) ланка самоврядування і вона має надати послуги та забезпечити належні умови соціального життя. Стаття 6 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" у п. 1. вказує – первинним суб'єктом місцевого самоврядування,

основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста [2015, ст. 91]. Тобто впровадити такий принцип, що локальні питання вирішуються на локальному рівні і тим самим центр ухвалення рішень максимально наближений до громади і до виконавця. У перспективі це впливатиме і на зміну політичної культури – модель очікування вказівки чи дозволу по ієрархічній вертикалі змінюється на самостійне прийняття рішення, що, у свою чергу, зменшує час упровадження і трансакційні витрати. Спроможні громади змінюватимуть політичну культуру – сприятимуть політичній довірі, замінюючи практику патерналістських очікувань від центральних органів влади на спроможність приймати рішення. Понад те, усвідомлення "власних коштів", які походять із місцевих джерел, змінюватиме ставлення до суб'єктів господарювання і власних ресурсів, що вкрай важливо для економічного клімату громади.

Серед **функцій територіальних громад** виділяють такі групи функцій (тут ми розглянемо узагальнюючи): 1. Установча, яка передбачає утворення органів місцевого самоврядування та наділення їх представницькою публічною владою. 2. Управлінська – управління територією, об'єктами комунальної власності та іншими ресурсами. 3. Правотворча функція. 4. Дорадчо-консультативна функція. 5. Захисна функція щодо захисту інтересів як громади загалом, так і кожного члена зокрема. 6. Контрольна функція. 7. Функція взаємодії з іншими громадами. Причому, автор зазначає, що функції громад розширюються, що свідчить про їх подальший розвиток [Панчишин, 2018, с. 91–94]. Інші автори виокремлюють, або акцентують, серед іншого, на такі функції, як політичну – брати участь у державних і суспільних справах; економічну – економічні питання місцевого значення, управлінням майном, місцеві фінанси; соціально-культурну; екологічну [Філіпенко, 2015].

Власні повноваження – виключна компетенція громад відповідно до ч. 1 ст. 26 Закону України "Про місцеве самоврядування" становлять щонайменше 155 пунктів у різних сферах компетенції, таких як соціально-культурний розвиток; бюджет і фінанси; комунальне господарство; транспорт і зв'язок; будівництво; земельні

відносини; зовнішньоекономічна діяльність тощо [Науково-дослідний інститут..., б.д.].

Джерела наповнення бюджету територіальних громад. Важливо не тільки назвати функції, а й забезпечити (визначити), за рахунок чого це має виконуватися, серед іншого, кадрове забезпечення. Так, стартером упровадження і матеріальним наповненням ідеї децентралізації стало фінансове забезпечення, яке почало формуватися на місцях, а не внаслідок централізованого розподілу "згори". Стаття 64 Бюджетного кодексу України "Склад доходів загального фонду бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад" говорить, що частина податків і зборів лишаються на місцях, зокрема:

Податок та збір на доходи фізичних осіб – 60%.

Податок на прибуток підприємств та фінустанов комунальної власності – 100%.

Рентна плата за спеціальне використання лісних ресурсів державного значення – 37%.

Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів місцевого значення – 100%.

Рентна плата за спеціальне використання водних об'єктів місцевого значення – 100%.

Рентна плата за користування надрами загальнодержавного значення – 5%.

Рентна плата за користування надрами місцевого значення – 100%.

Рентна плата за користування надрами для видобування нафти, газу та газового конденсату – 3%.

Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів – 100%.

Акцизний податок з виробленого пального – 13,44%.

Акцизний податок з ввезених на митну територію пального – 13,44%.

Крім того, надходження можуть становити неподаткові платежі:

Частина прибутку комунальних підприємств, що вилучається до місцевого бюджету (згідно з рішенням місцевої ради).

Плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів – 100% .

Адміністративні штрафи та інші санкції – 100%.

Плата за ліцензії та сертифікати, що видаються виконавчими органами місцевих Рад – 100%.

Адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних та фізичних осіб і громадських організацій – 100%.

Плата за надання інших адміністративних послуг – 100%.

Адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяження – 100% [Бюджетний кодекс України, 2010, ст. 572].

Таким чином, бюджет територіальної громади – це головний фінансовий документ, який регламентує фінансово-господарську діяльність місцевої влади, бюджетних установ та забезпечує економічний і соціально-культурний розвиток громади. Згідно зі ст. 2 Бюджетного кодексу України бюджет громади – це план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для функцій і повноважень місцевого самоврядування [Бюджетний кодекс України, 2010, ст. 572].

Разом з цим виникли запитання, чи відбудуться нові територіальні громади, чи вистачатиме визначеного ресурсу, чи стануть вони спроможними?

Залежно від акцентів, на що потрібно звернути увагу в інституційній спроможності, є різні методики і оцінки. В оцінюванні рівня спроможності територіальних громад за методикою уряду і асоціації органів місцевого самоврядування є принципові відмінності. Так, на початку реформи насамперед вимірювали фінансові показники, які мали показати потенціал спроможності і здатність здійснювати поточні видатки. Згодом актуальними для аналізу стали соціально-економічні показники, серед яких розглядається чисельність населення, кількість учнів і їх частка в структурі населення, щільність населення тощо. Також є показники розвитку інфраструктури. Насамперед оцінюють кількість закладів

Інколи така практика виявляла недолугість діяльності (фактично неспроможність) територіальної громади, коли "тимчасово вільні" кошти розміщувались під відсотки, відкладаючи і не виконуючи поточні запити громади.

освіти різного рівня і закладів медичної допомоги. Фінансові показники, серед яких доходи загального фонду бюджету; частка місцевих податків і зборів у дохідній частині загального фонду бюджету; фіскальна віддача території громади; рівень дотаційності; індекс податкоспроможності; видатки загального фонду бюджету на одного мешканця; на утримання апарату; капітальні видатки та ін.

Для оцінки спроможності територіальних громад також використовуються індекси. Зокрема – індекс податкоспроможності [Коломієць, та Патицька, 2015, с. 14–17], індекс фінансової спроможності [Фінансова спроможність..., 2022]. Вони здебільшого демонструють спроможність у царині забезпечення власного бюджету та ресурсу для виконання повноважень. Індекс цифрової трансформації територіальних громад [Цифрова трансформація громад..., 2024] показує просування послуг і цифрових технологій. Дослідники переважно схиляються в оцінці спроможності територіальної громади, або індексу спроможності до фінансових показників – надходження і видатків. Проте ми бачимо, що постають нові виклики, зокрема, потенціал людського ресурсу. Але Україна стикнулася ще з більш глобальною проблемою – у першому півріччі 2024 р. смертність утричі перевищила народжуваність, і це на 9% більше порівняно з 2023 р. [Смертність в Україні..., 2024].

Для виявлення **проблемних місць реформи** 15 травня 2024 р. співробітниками відділу політичних інститутів та процесів Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України проведено експертне опитування "Інституційна спроможність громад. Загальноукраїнське опитування". Воно показало, що серед проблем названо брак кадрів, дефіцит фінансування, нерозмежовані повноваження. Також названа проблематика, яка не пов'язана з реформою, є вимушеною і тимчасовою, але негативно впливає на інституційну спроможність громад – це воєнний стан, воєнні дії і загальний стан економіки. Дослідження показало, що більшість громад оперують "економією коштів" (28,7%) та "перерозподілом" (14,9%). Тоді як "залучення інвестицій" вдалося лише для 4,6% громад. Вагомий показник залучення

коштів – за рахунок грантів, аж 27,6% громад. Проте опитані не вказали, що вдалося збільшити власну базу зборів і надходжень, що було б показником спроможності. У сфері комунікацій щодо прийняття рішень абсолютна більшість громад (92,6%) ствердно вказує на таку практику: інструментом комунікації вказують сесію (63,3%), на другому місці – опитування (18,9%) та збори (6,7%). Також дослідження підтвердило тезу про найбільшу загрозу – воєнний стан, її вказало (48,9%) опитаних. На другому місці – дефіцит фінансування для здійснення повноважень (24,5%); серед проблем – брак кадрів (13,8%). А от на проблематику нерозмежованих повноважень вказало лише 3,2%. Найбільшою загрозою роботи територіальних громад вважають стан економіки – 38,3% та загрозу активних воєнних дій – 36,2%, а також брак кадрів 18,1%. Загалом успіх децентралізації громад оцінюють у 6,8 бала з 10 можливих.

Створення 1469 територіальних громад для самоврядування на місцях означає прийняття індивідуальних різноманітних рішень, пошук можливостей, обов'язковий розвиток місцевої демократії, а в перспективі – обмін успішним досвідом. Практика самоврядування – це навчати, здійснювати підготовку кадрів як управлінців, так і громадського сектору, що змінюватиме якість політичного класу.

У процесі централізації управління кадри на місцях підбираються і виховуються так, що вони чекають наказів "згори"; за децентралізації виховуються кадри, які приймають рішення самостійно. Здійснене управління часто потребує індивідуальних локальних рішень. Скажімо, під час збройної агресії Росії проти України в Миколаєві було пошкоджене міське водопостачання, і там прийняли рішення терміново бурити свердловини. Це рішення прийнято швидко і на локальному рівні, що врятувало ситуацію.

Нове розуміння територіальної громади – це бути самоврядною і заробляти (залучати додаткові ресурси), що й означає її зростання і спроможність у перспективі. Пострадянською ознакою державних органів, органів самоврядування, зрештою чиновника, лишається відсторонення від функції заробляння (залучення додаткових ресурсів). До речі, у наявних аналітичних роботах

територіальні громади не оцінювались як суб'єкти, що спромоглися залучити додатковий ресурс. Ця функція (заробити / залучити) не ставиться як завдання ні з погляду державної ні управлінської / бореться за реєстрацію (відкриття бізнесу). Так, наприклад, у Житомирі відкрили сміттєспалювальний завод із сортуванням і виробленням біопалива – перший в Україні за приватні кошти. Досвід, особливо після чергового нападу росії на Україну у 2022 р., показав, що низка громад самостійно шукала контакти з партнерами на рівні європейських муніципалітетів і спромоглася залучити кошти. Деякі громади взаємодіяли між собою. Це були переважно міські громади, однак створений прецедент і досвід горизонтальних зв'язків. Саме в дії полягає суб'єктність, а як наслідок – спроможність.

Тим часом спостерігається проблематика невикористання наявних ресурсів, зокрема облік земель, відсутність оцінки та стягування орендної плати, неефективне використання комунального майна, що зменшує джерела власних надходжень [Нема, 2021, с. 93].

Ми бачимо, що спроможність – це не тільки освоєння наявного бюджету, а здатність зростати. Як пише О. Нема, ресурс може бути наявний, але буде неефективним використання комунального майна, управління земельними ресурсами [Нема, 2021, с. 93]. Тому спроможністю буде здатність оптимізації наявних ресурсів. І. Гринчишин назвав низку авторів, які схиляються до тези, що фінансова спроможність громади – це наявність суми платників податків [Гринчишин, 2018, с. 51–56]. Сьогодні це не заслуга громади, це просто даність. Якби громада вчиняла певні дії і залучила нових платників податків, то саме це було б її спроможністю, а не наявність того, що розподілено за фактом. Скажімо, досвід житомирської громади, яка спромоглася підготувати документацію і рішення, пройшла перевірку правоохоронних органів, що сприймається як тиск від центральних органів, хоча за фактом є рудиментом радянської моделі управління з елементом прагнення наживи. Так ось, подолавши ці перепони, ця громада спромоглася залучити іноземне підприємство, яке збудувало виробництво з рядом робочих місць. Така дія може бути не помітна на фоні всієї економіки області, але дуже важлива для громади, а

сума таких дій у різних громадах якраз і змінюватиме економічну картину на краще. Саме поява зацікавленості громад у привабленні і залученні бізнесів змінюватиме й економічний клімат. "Малі" громади, які усвідомили себе суб'єктивними, зацікавлені у відкритості. Є приклади позитивного досвіду, коли новому або релокованому підприємству максимально швидко надається приміщення, щоб ті почали працювати. Зокрема, в косівській громаді надали приміщення ткацькому виробництву, яке переїхало із зони бойових дій. Останнє створило близько 50 робочих місць, що поступово сприятиме мультиплікаційному ефекту громади. Це не означає, що в усіх громадах буде таке ставлення до нового бізнесу, але площа з позитивними очікуваннями стала значно ширшою.

Певна суперечність у визначенні спроможної територіальної громади міститься і в Законі України "Про добровільне об'єднання територіальних громад". Зокрема, у ст. 9 йдеться про те, що "Кабінет Міністрів України може визнати об'єднану територіальну громаду спроможною за умови її утворення в порядку, визначеному розділом II цього Закону, навколо населеного пункту, визначеного перспективним планом формування територіальних громад Автономної Республіки Крим, області як адміністративного центру територіальної громади, а також якщо кількість населення об'єднаної територіальної громади становить не менше половини кількості населення територіальних громад, які мали увійти до такої об'єднаної територіальної громади відповідно до перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області". Отже, вбачається можливим установа спроможності / неспроможності громад виключно адміністративним шляхом, не враховуючи їх здатність самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг. О. Рось стверджує, що в наукових роботах усе ще немає єдиного підходу щодо визначення "інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування" [Рось, 2019, с. 98]. Щодо правового забезпечення інституційної спроможності він вказує, що це наявність правових норм для здатності забезпечити належний рівень надання послуг.

Зазначимо, що за методикою уряду, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України [2015], станом на 2021 р. 694 (48,3%) громади мають високий рівень спроможності; 743 (51,7%) – середній рівень спроможності і лише 1 (0,1%) – низький [Казюк, 2023]. При цьому з громад із високим рівнем спроможності – 124 мали низький рівень розвитку потенціалу громад. Тобто наявність ресурсу не гарантує і не завжди забезпечує спроможність.

Підхід уряду дещо спрощений. Адже уряд вважає, якщо територіальна громада створена відповідно до перспективного плану, який, у свою чергу, затверджує уряд, то таку громаду можна вважати спроможною [*Яка громада є спроможною*, 2022]. Ключовими вимогами є наявність цілісної території, адміністративного центру з доступністю не більше 20 км, доступність прибуття до місць публічних послуг закладу не більше 20 хв, наявність загальної середньої освіти I-III ступенів, медична амбулаторія, наявність 250 дітей шкільного віку і 100 – дошкільного. Також береться до уваги низка показників: кількість населення, індекс податко-спроможності, частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету. Такий підхід був прагматичний на етапі створення нових громад, який передбачав необхідну парадигму.

Я. Казюк стверджує, що спроможність – це відповідність ресурсів обсягам повноважень, якими наділені органи місцевого самоврядування у співмірності з охопленою територією [Казюк, 2023]. П. Остапенко вважає, що громади, у яких базова дотація з бюджету більша 50%, є неспроможними [Остапенко, 2021]. Т. Куценко і Я. Сіренко вбачають спроможність у наданні належного рівня послуг [Куценко та Сіренко, 2019, с. 126]. Як бачимо, маємо низку оцінок щодо спроможності територіальних громад. Якщо брати тільки оцінку надання послуг, то відпадає поняття децентралізації і самоврядування – можна було створити мережу органів, які б цим опікувались, і оцінювати, чи якісно вони їх надають.

Тема децентралізації безпосередньо стосується системи управління як у розумінні державного управління, так і з огляду самоврядування. Державне (публічне) управління і самоврядування не є й не має бути ні конкуруючими, ні антагоністичними, ні заперечувати існування одне одного. Хоча час від часу

помічаються "атаки" на самоврядування від центрального рівня, стверджує В. Пекар у виступі на конференції "З демократичного врядування 2024", що відбулася у Києві 5 червня 2024 р.

Сила управління не вимірюється концентрацією влади в одних руках, як помилково уявляють ті політичні групи, які прагнуть влади, спираючись у своїх підходах ще на радянський досвід управління. Концентрація влади, повноважень, ресурсів характерна для авторитарних / тоталітарних режимів, і так само для корумпованого укладу, який прагне контролювати "потоки", що більш вірогідно за їх концентрації і централізації. Очікується, що через децентралізацію і спроможність громад бюджетні крадіжки обмежаться, але за наявності певних супутніх умов, таких як громадський контроль.

Серед європейських країн відомі практики з різним ступенем централізації / децентралізації. Так, із найвищим ступенем децентралізації можна виділити Швейцарію, Німеччину, Бельгію та Іспанію, із найнижчим – Болгарію, Естонію, Грецію [Іжа, 2010, с. 633].

До початку реформи в Україні фактично відбувалася концентрація і централізація. "Центр" домінував над регіонами в контексті розподілу ресурсів. Так, трансфери з центрального бюджету в регіони ще у 1995 р. сягали до 96,8 % від усіх надходжень. Б. Данилишин у своїй статті 2012 р. зазначав про абсолютну концентрацію фінансів і повноважень [Данилишин, 2012]. О. Рафальський констатував, що де-факто в Україні зберігається централізований принцип управління, незважаючи на декларування намірів [Рафальський, 2010, с. 24]. Це зумовлювалося низкою причин. По-перше, радянськими уявленнями і практикою, коли "центр" усе знає, розподіляє, контролює. При цьому еліта була похідною від радянської політичної школи, яка інших моделей не знала. По-друге, прагненням до збереження власної впливовості як способу самозбереження при владі і дотичності до ресурсу, як форма збагачення. По-третє, політичні групи, політичні проєкти (партії і еліти) прагнули стати "столичними", у тому числі для управління згаданим централізованим ресурсом. Про це В. Романова пише так: "... була боротьба за владні ресурси між політичними акторами на

центральному рівні, які прагнули підпорядкувати субнаціональних політичних акторів для зміцнення власних позицій у центрі" [Романова та Умланд, 2023, с. 106]. По-четверте, зберігалася тяглість практики "ручного управління" з "центру". Місцева еліта, у кращому разі, шукала "зв'язків" із політичною елітою з "центру", прагнула продемонструвати свою "слухняність", щоб здобути частину ресурсу під час перерозподілу або хоча б залишити наявний.

За оцінкою Г. Зеленько, однією з найважливіших реформ є реформа децентралізації і місцевого самоврядування, що в урядових документах фігурує як пріоритетна [Зеленько, 2016b, с. 16]. Зрозуміло, що інші реформи не менш важливі, але теми децентралізації, врядування, самоврядування є такими, що становлять конструкт управлінської моделі та свідчать про її ефективність і спроможність. Окремо реформа з децентралізації не може бути самодостатньою без цивілізованої правової системи, прозорих фінансів, реформи економіки в цілому тощо.

Інколи дослідники для оцінки процесу децентралізації наводять цифри обізнаності / необізнаності щодо реформи децентралізації. Наприклад, на другий рік реформ навіть третина українців взагалі не чула про децентралізацію, а 53% "щось чули" [Горбатюк, 2021, с. 26]. Ці показники досить скептичні, а при постановці питання, які саме переваги, надбання чи повноваження отримані на місцях, думаємо, були би близькі до нульової позначки. Суспільство не буде вивчати правові механізми нововведень, але відчує або не відчує наслідок реформ у разі зміни наявних стандартів життя. Проте суб'єктність (як наслідок, спроможність) набувається тоді, коли громада усвідомлює, що це її компетенції, її майно і ресурс, що вона може це контролювати і може це вирішити. Без такого усвідомлення суть децентралізації нівелюється разом з її спроможністю, якщо зберігатиметься суспільне уявлення, що "влада", або "там на горі" знають і вирішать. Тому в децентралізації і спроможності територіальних громад не менш важливою складовою є не тільки формальне поле, апарат, а й сама громада як така з власними громадськими інститутами.

Громадянське суспільство не повинно бути тільки "столичним". Для відповіді про спроможність територіальних громад потрібно відповісти на питання спроможності громадянської ініціативи, контролю, участі на місцях – про сталість громадських інститутів на місцях. Відповідно, спроможність територіальної громади буде виявляється в реалізації її чутливості та участі громадян, що є принципами Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні.

Автори дослідження "Партії регіонів. У що і як грають регіональні групи впливу на полях незавершеної децентралізації" помітили, що регіональні групи впливу в передвиборчій риторичі спираються на такі ідеї, як створення робочих місць, відновлення, реконструкція, ремонт і, меншою мірою – на модернізацію та новітні технології. Тоді як національні проекти апелюють до ідей осучаснення й модернізації, що й є відмінністю бачення шляхів розвитку [Нарірний та ін. 2021, с. 54]. Це нормально, оскільки на різних рівнях наявна різна проблематика. Усвідомлення цієї візії, а саме – розподіл компетенцій, може стати позитивним наслідком реформи з децентралізації.

Регіональні групи впливу створюють локальні політичні проекти: "Березанська громада", "Партія чернівчан", "Рідне Закарпаття", "За Одещину" та ін. Причина такого явища полягає в слабкості й відсутності партійної роботи на регіональному рівні та партійної демократії, яка б заохочувала нових членів і лідерів до роботи. Це прояв тієї специфіки партійної системи, що партії виступають як проекти, які часто згортають комунікацію і регіональну роботу навіть після перемоги та стають "столичними".

Показником реальних процесів децентралізації є зміни в частині фінансування. За перші чотири роки фінансової децентралізації 2014–2018 рр., як зазначає В. Сташук, фонд місцевих бюджетів України зріс у 3,3 рази. А у 2019 р. місцеві бюджети зросли ще на 17,6% [Stashuk, 1991, р. 100]. У 2014 р. для підтримки місцевого самоврядування урядом було передбачено 0,5 млрд грн, а у 2018 р. – 19,37 млрд грн на реалізацію інфраструктурних проєктів (5 млрд грн субвенції на економічний розвиток окремих територій, 5 млрд грн субвенцій місцевим бюджетам для розвитку охорони

здоров'я в сільській місцевості) [Stashuk, 1991, p. 100]. Проте на 2019 р. 73% об'єднаних громад в Україні як об'єкт реформи децентралізації мали дотаційні бюджети, що обмежує потенціал децентралізації [Горбатюк, 2021, с. 28]. В умовах військової агресії росії проти України частина ресурсів територіальних громад після 2022 р. обмежена, що в нинішній ситуації може бути виправдано.

У 2020 р. пайову участь забудовників у розвитку інфраструктури населених пунктів було скасовано як таку, що подавалася як антикорупційний захід. Але фактично вилучене є одним із джерел надходжень. Також у квітні 2020 р. парламент прийняв рішення про створення Фонду боротьби з ковідом, чим скоротив низку бюджетних програм, у зв'язку з чим місцеві бюджети зазнали втрат на 9,65 млрд грн [Брехаря, 2022, с. 45]. Зокрема, скорочено Державний фонд регіонального розвитку на 2,6 млрд грн; субвенції на проведення місцевих виборів – на 1,15 млрд грн; субвенції на розвиток територіальних громад – на 2,1 млрд грн; субвенції на соціальний захист педагогічних працівників загальної середньої освіти – на 1,55 млрд грн; субвенції на реалізацію програми "Спроможна школа для кращих результатів" – на 1 млрд грн [Брехаря, 2022, с. 45]. Це, з одного боку, вказує на радянську модель управління, за якої певний напрям урізується, а ресурс перерозподіляється в іншу сферу, а по-друге – формує специфічне сприйняття без можливості планувати й розраховувати власні видатки на рік наперед. Децентралізація не заперечує заходи, скажімо, проти епідемії, а от концентрація і централізація ресурсів – заперечує децентралізацію, як це бачимо зі створенням Фонду боротьби з ковідом. Ресурси для боротьби з епідемією (це як приклад) можуть і повинні бути в регіонах і в територіальних громадах. Це також не заперечує наявність "урядового фонду". А от створення "урядового фонду" за рахунок виїмки місцевих ресурсів прямо вказує на обмеження децентралізації, компетенції, суб'єктності місцевих органів. Ця практика, що застосовувалася до повномасштабного вторгнення, свідчить, що децентралізація може бути згорнута, а спроможність територіальних громад обмежена.

Зазначимо, що представники територіальних громад не виявили потенціалу спроможності відстоювати або представити

власну позицію. На цей фактор вплинули, крім власних настроїв: відсутність інформаційних каналів, низький рівень асоційованості, слабе представництво в парламенті. Тому за потенційно можливого згортання децентралізації відсутній запобіжник протидії цьому. Під час пандемії мери окремих міст виступили проти жорстких карантинних обмежень, скоріше всього, діяли під тиском бізнес-спільноти. Це могло сприйматися як протистояння центральній владі. Насправді виявилася неповороткість урядових установ і неготовність до комунікацій такого порядку, а водночас – слабкість асоційованості територіальних громад для обстоювання спільних інтересів. Децентралізація не повинна викликати відсторонення між центром і регіонами, а самоврядування не передбачає протистояння центру і регіонів.

Разом з тим, найвагомим результатом бюджетної децентралізації є зростання частки місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів із 2,5% у 2012–2014 рр. до 30% у 2018 р. [Жаліло та ін. 2019, с. 18].

Європейський стандарт співвідношення доходів державного і місцевих бюджетів – 50/50 [Жаліло та ін. 2019, с. 18]. У 2018 р. обсяг місцевих бюджетів в Україні вперше перевищив обсяг державного бюджету і становив 52% – 234,1 млрд грн. Але зберігається залежність місцевих бюджетів від трансферів із державного бюджету. У зв'язку з новою фазою війни росії проти України з 2022 р. і окупацією частини територій України фінансові можливості значно зменшились і зросла потреба в дотаціях. Так, 126 громад потрапили під тимчасову окупацію. За підсумками 2023 р. 84% громад отримали базові дотації, тоді як у 2021 р. – 75% [Березюк, 2024].

Проблема регіонального розвитку зумовлена недостатністю ресурсного забезпечення [Рафальський, 2010, с. 25]. Так, рівень бюджетного забезпечення місцевого самоврядування на душу населення на рік (у євро) становить: у Швеції – 2500; Чехії і Польщі – близько 1600, а в Україні – лише близько 100. Причому цей показник для Києва – 400, а для Хмельницького – 20 [Рафальський, 2010, с. 25]. Між регіонами за показниками валового регіонального продукту відмінність аж у 23,1 рази (2010 р.)

[Данилишин, 2012]. Саме тому вітчизняні дослідники в оцінці спроможності на перше місце ставлять питання місцевих коштів, оскільки за їх відсутності беззмістовно розглядати інші параметри спроможності.

Проте спроможність залежатиме не тільки від наявності ресурсу, а від того, наскільки ефективно територіальні громади будуть витрачати кошти для зростання в майбутньому, залучаючи суб'єктів господарювання, інвестиції, створюючи позитивний локальний клімат, дбайливо використовувати наявні ресурси і можливості, закликаючи громаду до участі і будучи чутливими до запитів.

Можемо констатувати, що на місцевому рівні часто витрати спрямовувалися на показові речі, як-то бруківка, парки, фасади, за що критикується місцева влада. Хоч це є не найгіршим варіантом порівняно з придбанням коштовних автівок (помічено в Щербанівській сільській раді Полтавської обл.), або високих зарплат (у Великогаївській громаді Тернопільської обл.) і т. ін. Хоча низькі зарплати не менше зло, ба, навіть більше.

Сьогодні запобіжником такому, окрім формальних вимог і відповідних органів, мають бути місцеві інститути громадянського суспільства, що вказуватиме на спроможність громади, які стежитимуть за публічністю витрат, не допускати марнотратства, артикулюватимуть потреби. Очікується, що за фактом наближення місцевих бюджетів до виконавців і до споживачів послуг, до громади зменшує корупційні ризики. Тому один з аспектів спроможності територіальних громад – це застереження (протидія) корупції – ступінь прозорості місцевих фінансів.

Реформа децентралізації має позитивний імідж, а тому її часто наділяють позитивними характеристиками. Так, В. Романова у статті "Реформа децентралізації в Україні: перші результати та виклики" приписує першому етапу децентралізації вкрай важливі і значимі наслідки, як-то – підвищення стійкості держави; територіальна консолідація на місцевому рівні; підвищення інсти-

туційної спроможності органів місцевого самоврядування; протидія гібридній війні; прояв європейської ідентичності; спосіб європейської інтеграції України; готовність застосування багато-рівневого врядування; підвищення соборності та згуртованості держави [Романова та Умланд, 2021, с. 48–49].

Незважаючи на загальний позитивний фон щодо реформи децентралізації, аналітики називають низку негативних ознак. Серед них: слабка комунікація між владою і громадами; неспроможність новоутворених громад; неефективне використання фінансів; низька якість кадрів [Горбатюк, 2021, с. 25]. Заради справедливості зазначимо, що новоутворені суб'єкти не можуть бути "ідеально стерильними". Вони відтворюють наявні недоліки державно-управлінської і політичної систем.

М. Горбатюк наголошує на низькій якості кадрів. З одного боку, потрібно визначитися, що таке "низька якість", з другого – це не означає, що в інших органах, у тому числі і центральних, висока або якась унікальна їх якість. Кадри готуються і виховуються системою. Якщо система вражена відсутністю репутаційної політики, політичної відповідальності, конкурентності, наявністю управлінських рішень через "договорняки", метою і мотивацією учасників є лише самозбагачення; кар'єрне зростання відбувається через "кумівство" чи "псевдосоціальний псевдоліфт" – то і кадри готуються (відбираються) саме відповідно до формату. Тому навіть таке питання, як кадри на місцях, передбачає реформування системи в цілому, оскільки зі збереженням вад вона генеруватиме ті самі проблеми – відтворюватиме "пастки спроможності". Зазначимо, що реанімування територіальних громад, надання їм повноважень, зокрема управлінських, у тому числі певного ресурсу, створило майданчик для залучення кадрів, зрештою, їх виховання. Проте майже половина кадрів у місцевому самоврядуванні є вихованці "старої школи", що засвідчило, зокрема, експертне опитування "Інструменти легітимації влади..." [2024], проведене відділом теоретичних і прикладних проблем політології Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса 15 травня 2024 р. Так, 31,9% опитаних зазначили, що мають досвід 15 і більше років; 14,9% – досвід 10 років; порівняно нове покоління: 18,1% – досвід 5 років; 30,9%, які мають досвід 3 роки і 4,3% – досвід 1 рік.

Одним із вимірів спроможності територіальних громад є їх кадровий потенціал. Проте зараз закладена міна уповільненої дії, а саме – низькі зарплати в органах місцевого самоврядування (близько 7 тис. грн, що становить близько 180 USD) приваблюють невмотивованих осіб або осіб, які йдуть свідомо на створення "схем".

В умовах нової фази війни збільшилася кількість громад із критичним рівнем фінансової стійкості. У 2021 р. 75% громад отримали базові дотації з центрального бюджету, а у 2023 р 84% [Березюк, 2024]. Промислово розвинуті громади Запорізької та Харківської областей стали дотаційними із зрозумілих причин – через активні обстріли та наближення лінії фронту. Маріупольська та Енергодарська громади, що були у першій десятці фінансово спроможних, потрапили під окупацію. Так, під тимчасову окупацію потрапило 126 громад (8,7%). В Україні було утворено 184 військові адміністрації населених пунктів за час дії воєнного стану. З них 61 діє у містах, враховуючи Київську міську військову адміністрацію, 59 – у селищах та 64 – у селах [Максимова, 2022].

Базові дотації отримують громади, які мають індекс податкової спроможності менше 0,9%. Громади, у яких індекс податкової спроможності від 0,9 до 1,1%, не отримують дотацій і не передають частину надходжень до центрального бюджету. Громади з індексом більшим за 1,1% віддають частку до державного бюджету. Не є винятком, що деякі громади можуть штучно вдаватися до заходів, щоб не перевищити показники індексу податкової спроможності в 1,1%, що фактично не буде на користь ні державному розвитку, ні регіональному.

Зазначимо, що модель, за якої у разі зростання (збагачення) територіальної громади частину надходжень потрібно віддавати, не стимулює до "заробляння грошей" громадами, як ми сказали, збагачення і, відповідно, зростання спроможності і стійкості. Насправді має функціонувати інструмент, коли територіальні громади самостійно можуть мобілізувати місцеві податки, залучати інвесторів, аж до запрошення відкриття підприємств на їх території. Це сприятиме покращенню економічного клімату загалом у країні. Саме в такому варіанті суб'єктності ми вбачаємо спроможність.

Черговий рік війни не зупинив процес становлення децентралізації, оскільки вона не обмежується лише стартовим пакетом законів. У 2023 р. ухвалений у першому читанні проєкт закону щодо вдосконалення участі місцевого самоврядування в міжнародному та транскордонному співробітництві, що в подальшому забезпечить суб'єктність громад і інструмент для вищої спроможності. Тим часом 379 громад уклали договори про побратимство або солідарне партнерство з муніципалітетами інших країн. Це мізерна частка громад, але в перспективі позитивний досвід може бути поширений.

У 2023 р. ухвалений Закон України "Про землеустрій" [2003], який спрощує процедури встановлення меж населених пунктів. Також набув чинності Закон України "Про географічні назви" [2005], який більше стосується культурного аспекту щодо відновлення історичних назв за потреби зміни, але певним чином додає суб'єктності територіальним громадам у цьому профілі.

Надзвичайно важливо, що в 2023 р. ухвалено Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування" [2001], який упорядковує і систематизує важливі правила в цій сфері.

Також ухвалені зміни до Закону України "Про співпрацю територіальних громад" [2014], що теж легально розширює поле діяльності і можливостей і додає до їх суб'єктності. З 2014 р. таких договорів укладено 1 тис. За 2023 р. 100 громад підписали зазначені договори.

На 2023 р. припала відміна податкових пільг для бізнесу, що були доречними і вимушеними під час активної фази нападу росії на Україну в 2022 р., а сьогодні є адекватною дією. На неокупованих територіях працює і відновлюється бізнес, який наповнює бюджети, – зменшує загальне навантаження нехватки ресурсів.

Зрозуміло, що у воєнний час потрібно концентрувати ресурси для оборони, захисту і відновлення. Так, у 2023 р. було прийняте рішення повернути "військовий ПДФО" до державного бюджету, що було частиною місцевих фінансів і становило значимі ресурси. Така дія цілком виправдана під час реальної війни. Маркером

продовження реформи децентралізації буде те, що після перемоги України відбудеться повернення ресурсу в громади чи відбудова буде на основі централізації і концентрації ресурсів.

Обласні, міські, селищні та сільські ради дістали право здійснювати місцеві внутрішні запозичення (селищні та сільські громади раніше не могли цього робити). Це важливий крок у становленні суб'єктності та надання фінансового інструменту, за яким наступає і відповідальність. Сам фінансовий інструмент не гарантує спроможності, але є її фактором.

Бачимо, що 2023 р. видався багатим на законопроекти і зміни в царині децентралізації, але є і лакуни, що вже фактично відтерміновані. Так, перспективною є розробка законодавства щодо деокупованих громад для відновлення самоврядування і запуску економічного відновлення. Також проєкт закону "Про оновлення державної регіональної політики в умовах відновлення регіонів та територій від наслідків повномасштабної збройної агресії проти України" (№ 9241) парламент не розглядав у 2023 р. Аналогічно, як "військове ПДФО", так і Державний фонд регіонального розвитку в 2023 р. передали на армію, а у 2024 р. він не передбачений у бюджеті. Знову робимо поправку на воєнний стан і відкладаємо на невизначений термін. Також законопроект про адміністративний збір (№ 4380), що міг вплинути на місцеві бюджети, залишається без розгляду як невикористаний потенціал.

Різноманітні практики різних територіальних громад у пошуку додаткових ресурсів, реалізації проєктів мають стати синергією спільного успіху. Проте у **каталозі успішних практик** на спеціалізованому ресурсі "Децентралізація" лише 800 публікацій (відео, новини, репортажі, статті, інтерв'ю) з 2014 р. [*Децентралізація...*, 2022], що насправді дуже мало. Це означає, що вони або відсутні, або не налагоджена комунікація з обміну позитивним досвідом. Тим часом є намагання поширення позитивного досвіду, часто це відбувається за підтримки міжнародних партнерів, що, у свою чергу, свідчить про низьку спроможність самих громад це реалізовувати. Так, виданий за підтримки агентства США з міжнародного розвитку (USAID) "Збірник кращих практик громад у військовий час. Перемагаємо спільними зусиллями 2023"

представляє близько 50 успішних практик різних громад [Слободжан, 2023, с. 56].

Серед позитивних надбань зазначимо, що європейські партнери позитивно оцінюють реформу децентралізації. Зокрема, Європарламент 2 лютого 2024 р. ухвалив резолюцію, в якій згадується децентралізація в Україні як найуспішніша реформа 2023 р. Також у звіті Європейської комісії 8 листопада 2023 р. відзначено громади як опору державної стійкості. Ці тези опосередковано свідчать про системну значимість децентралізації, але значною мірою є комплементарними. Разом з тим відповідність європейським параметрам у майбутньому забезпечить адаптивність під час євроінтеграції.

Серед позитивних надбань є також оцінка зниження конфліктного потенціалу між центром і периферією [Романова та Умланд, 2023, с. 106]. Фактично це усунення проміжної ланки в бюджетуванні між центральним бюджетом і громадами у вигляді обласного рівня, що додає прозорості і суб'єктності, а отже, і потенціал спроможності, а також визначення розміру податків, що надходять до бюджету ОТГ. Відповідно, всі ОТГ отримали свої бюджети. Тема зрозумілих і визначених місцевих податків потребує окремого розгляду і є системною у формуванні суб'єктності та спроможності громад. Ідеальною в цій частині буде ситуація, коли апарат ОТГ ставатиме на захист і розширення бази публічних надходжень, на противагу "наїздам" контролюючих органів, які, на жаль, відбуваються і під час війни.

Реформа децентралізації та зростання суб'єктності і спроможності громад не привели до відцентрових стимулів. За оцінками фахівців, відбулася територіальна консолідація і підвищення стійкості держави. Незважаючи на продовження війни росії проти України, наявні оптимістичні прогнози щодо загальних ресурсів місцевих бюджетів у 2024 р. Прогнозується, що надходження будуть на 90 млрд грн більші, ніж за розрахунками 2023 р. Зазначимо, що це номінальна спроможність, яка, щоправда, не рівномірна і не є однаковою для усіх громад. Але саме ефективне і раціональне їх використання продемонструє реальну спроможність, підсумки якої підіб'ємо за рік.

Проблеми децентралізації. Разом з тим, серед позитивних оцінок і надбань децентралізації є сірі зони в її просуванні і сталості. Зокрема, не ухвалюється закон про агломерацію; також потрібен закон про асоціацію; потрібне упорядкування адміністрування місцевих податків та зборів. Закон про місцеві запозичення ухвалений, але без підзаконних актів він не працює. Де-факто наявна проблема зі статистикою, що впливає на місцевий бюджет, раціональне адміністрування, вирівнювання тощо. Станом на 2024 р. громади не впевнені в сталості надходжень. Ще не зрозуміло, як працюватиме Закон України "Про місцеві державні адміністрації". Зберігається дублювання, змішування і розмежування, розподіл компетенцій не завершений. Прогнозується потреба в нагляді за законністю діяльності і прийнятих рішень. Назріла необхідність нового законопроекту про статус місцевих рад. Сьогодні трапляється така колізія, коли чинний місцевий депутат перейшов на бік окупанта і лишається чинним депутатом України. Також потрібне вироблення нової виборчої моделі, яка, як мінімум, усуне кандидатів "парашутистів". У перспективі будуть потрібні зміни до Конституції, але це також відкладено.

Наявна проблема не в спроможності громад як таких, а в законодавчому забезпеченні, причому не в питаннях політично дискусійних, а переважно технічної роботи. Цікаве дослідження провели ГО ДЕСПРО за підтримки USAID, які здійснили опитування безпосередніх учасників процесу, зокрема посадових осіб територіальних громад. За опитуванням посадових осіб територіальних громад виявлено найчастіше повторювану проблематику – розмежування повноважень; фінансування делегованих повноважень; неналежну оплату праці в ОМС; проблематику у сфері оподаткування. Також задекларована потреба законодавчо закріпити механізм адміністративного нагляду за законністю діяльності, щоб усунути різні перевірки за різними правилами, але є застереження від зайвого тиску.

Опитувані посадові особи територіальних громад зазначили, що наявна потреба належного комунікування з громадою, складність планування; недостатнє фінансування; не зрозумілою є кількість людей, які повернуться в громади. У контексті оцінки спроможності територіальних громад виявлено, що:

55% опитаних оцінюють спроможність ОМС як недостатню;
12% – не стикалися з проблемою неспроможності;
22% – вважають, що проблеми неспроможності ОМС не існує;
10% – не мають відповіді [*Законодавчий порядок денний...*, 2024].

Навіть допускаючи похибку і суб'єктивну шкалу оцінювання спроможності кожним інтерв'юером, бачимо, що спроможність як така не рівна. Тому в дослідженні можна визначати спільні риси назагал усіх територіальних громад, а також специфічні потреби окремих громад чи регіону.

Серед загальних оцінок (проблематики) названа незавершеність розмежування повноважень. Дублювання, як розуміємо, обтяжує управлінський апарат, що тягне за собою подвійне фінансування або недофінансування, що призводить до неефективності. На нечіткість розмежування повноважень між ОМС та місцевими органами виконавчої влади вказали 33% опитуваних. При цьому 27% не стикаються з такою проблемою, а 21% вважає, що такої проблеми немає, 23% зазначили, що важко відповісти на це запитання [*Законодавчий порядок денний...*, 2024].

Серед загальної оцінки спроможності є аспект фінансової спроможності. Значна меншість – 18% – стверджує, що це не є проблемою, а 15% не визначилися з відповіддю. Серед названих основних проблем – адміністрування місцевих податків. 54% вважають наявною проблематику з неякісним адмініструванням місцевих податків. При цьому 25% не бачать такої проблеми, а 21% – вказали, що важко відповісти. При цьому 41% переконані, що ОМС можуть адмініструвати усі місцеві податки, 11% опитаних вважає, що можливе адміністрування лише майнових податків, 5% – можливе адміністрування місцевих зборів, 13% – переконані, що таке адміністрування неможливе, а 30% не відповіли.

Що стосується здавання комунального майна в оренду, то 37% стикаються з проблемою надання майна за мінімальними ставками; 42% не стикалися з проблематикою, а 20% не змогли відповісти.

Також називалася проблематика, пов'язана з кадровим забезпеченням. 61% зазначає недостатню кількість кадрів у територіальній громаді; 29% не визнали такої проблеми, а 10% не відповіли. Також 85% назвали недостатню мотивацію кадрів.

У сфері матеріально-технічної спроможності є питання використання надр. Так, 82% зазначає проблему ефективного використання та обмеження впливу на недобросовісних користувачів. Ця оцінка досить тривожна, оскільки децентралізація і спроможність територіальних громад має на меті саме ефективне використання місцевих ресурсів. А обмежений вплив на недобросовісних користувачів фактично дискредитує базу спроможності.

У сфері надання житлово-комунальних послуг, які є маркером спроможності, 58% хвилює проблематика, а 31% вважає відсутність такої проблематики. 10% – не відповіли. Причому причини в неналежній якості житлово-комунальних послуг учасники опитування вбачають у:

- застарілій базі – 73%;
- низькій платоспроможності населення – 59%;
- кадрових проблемах на підприємствах – 57%;
- умовах оплати праці на підприємствах – 38%;
- недосконалій тарифній політиці – 31%;
- відсутності стратегії послуг ЖК – 24%;
- обмеженнях антимонопольного законодавства – 18%;
- іншому – 7%.

Важливий аспект функціонування органів територіальної громади – це здатність їх бути відкритими і залучати до комунікації громадськість, відповідно, реагувати на потреби. Зрозуміло, що громадськість має бути зорганізованою і активною, і ця якість не виробляється виключно наявністю законодавства. Мають бути ще сталі практики: комунікувати, впливати на владу, викривати, лобювати, адвокатувати тощо. З погляду опитаних посадових осіб територіальних громад, діалог може відбуватися шляхом: 77% – громадських слухань; 56% – публічних консультацій; 51% – місцевих петицій; 8% – інших інструментів; 6% – не готові відповісти.

Тільки за результатами опитування посадових осіб територіальних громад названо 25 пріоритетних питань, які мають бути вирішені, розглянуті, прийняті. Ці питання стосуються законодавчого врегулювання.

Серед пріоритетів у зміні законодавства визначено чотири блоки.

Перший блок: 1) додаткові повноваження в частині місцевих податків; удосконалення вирівнювання місцевих бюджетів; 2) зміни до Конституції; удосконалення повноважень у період воєнного стану; 3) містобудівний кодекс; 4) відновлення публічної влади на деокупованих територіях; 5) внесення змін до закону про комунальну власність.

Другий блок: 1) про внесення змін до Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо забезпечення прозорості самоврядування; 2) про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання участі державних органів та органів місцевого самоврядування в реалізації програм та проєктів міжнародної технічної допомоги та транскордонного співробітництва (№ 10284 від 24 листопада 2023 р.); 3) про розмежування повноважень ОМС різних рівнів і ОМС та органів виконавчої влади за принципом субсидіарності; 4) про адміністративний збір (№ 4380 від 16 листопада 2020 р.); 5) про внесення змін до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" щодо реформування територіальної організації виконавчої влади (№ 4298 від 30 жовтня 2020 р.); 6) про внесення змін до деяких законів щодо вдосконалення участі місцевого самоврядування в міжтериторіальному та транскордонному співробітництві (№ 9450 від 3 липня 2023 р.).

Третій блок: 1) внесення змін до Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо забезпечення прозорості самоврядування (№ 6401 від 7 грудня 2021 р.); 2) встановлення державних стандартів у описовому та вартісному вигляді за кожним із делегованих ОМС повноважень; 3) внесення змін до Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо народовладдя (№ 7283 від 13 квітня 2022 р.); 4) про внесення змін у зв'язку з ухваленням Закону України "Про адміністративні процедури" (№ 10161 від 18 жовтня 2023 р.); 5) про місцеві референдуми (№ 5512 від 19 травня 2021 р.); 6) про внесення змін щодо припинення повноважень сільського, селищного, міського голови (№ 5241 від 12 березня 2021 р.).

Четвертий блок: 1) про публічні консультації; 2) про внесення змін до Закону України "Про асоціації органів місцевого само-

врядування"; 3) про муніципальну статистику; 4) про внесення змін до Закону України "Про органи самоорганізації населення"; 5) про місто Київ – столицю України; 6) про створення та статус міських агломерацій.

Тільки констатація потреб у такому широкому ареалі законодавчого врегулювання дає право визначити, що реформа децентралізації не завершена.

Таким чином, опитуваними названо три головні проблеми: 1) розмежування повноважень і фінансування делегованих повноважень; 2) неналежний рівень оплати; 3) проблематика у сфері оподаткування.

Зауважимо, що опитування проводилося безпосередньо серед посадових осіб територіальних громад, тобто учасників і виконавців. У продовженні дослідження важлива оцінка і бачення самих громад. Адже реформа в остаточному підсумку має змінити якість життя. Важливо, чи здійснюється це.

Парадокс оцінювання спроможності територіальних громад полягає в тому, що респонденти, які є представниками органів ОМС, визначають реформу як успішну, але при цьому більше половини вказують ось на що: 55 % – недостатню спроможність; 54% – неякісне адміністрування місцевих податків; 61% – недостатню кількість кадрів. А велика частка респондентів, які безпосередньо заглиблені в матеріал, – не відповідають на питання. Лише 50% ознайомлені з дорожньою картою реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Для оцінки спроможності територіальних громад аналізуються формальні фінансові показники. С. Зелінський описує коефіцієнт спроможності як співвідношення видатків до суми податків і доходів; коефіцієнт власного бюджетного забезпечення (тис. грн) на одну особу, тобто податки і доходи з розрахунку на одну особу; профіцит-дефіцит; відсоток видатків на владу; кількість населення на одну посадову особу; ефективність земельного податку; ефективність витрат на дошкільну і шкільну освіту; ефективність витрат

на культуру; ефективність витрат на життєзабезпечення; ефективність соціальних витрат; ефективність первинного медичного забезпечення [Зелінський, 2016, с. 128–134].

Зокрема, в дослідженні "Оцінка фінансової спроможності територіальних громад за підсумками 2023 року" аналізувалось 11 показників – доходи загального фонду з розрахунку на одного мешканця; видатки загального фонду з розрахунку на одного мешканця; видатки на утримання апарату управління з розрахунку на одного мешканця; капітальні видатки з розрахунку на одного мешканця; рівень дотаційності бюджетів; співвідношення видатків на утримання апарату управління із фінансовими ресурсами громади; питома вага заробітної плати у видатках загального фонду бюджету громади; питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків; видатки на культуру та фізичну культуру і спорт з розрахунку на одного мешканця; питома вага трансфертів у дохідній частині бюджету; питома вага місцевих податків і зборів у дохідній частині загального фонду бюджету [Казюк та ін., 2024]. Дослідженням встановлено, що 34,4% територіальних громад мають високий рівень фінансової спроможності; 21,8% – оптимальний; 13,9% – задовільний; 17,2% – низький; 12,7% – критичний [Казюк та ін., 2024].

Отже, можемо констатувати, що баланс між кількістю територіальних громад і рівнем фінансової спроможності високий і задовільний (56,2%) проти кількості громад із рівнем низький і критичний (29,9%) становить 1,9. Тобто майже вдвічі більше територіальних громад із позитивним значенням проти громад з негативним (слабким) значенням фінансової спроможності. Помічено, що громади з "критичним" рівнем фінансової спроможності є в 16 областях. Це показник того, що вони не сконцентровані в одному регіоні, що в подальшому буде більш сприятливо для вирівнювання. Частина з цих громад постраждала внаслідок військових дій росії проти України. Розподіл громад залежно від рівня фінансової спроможності наведений на рис. 5.1.

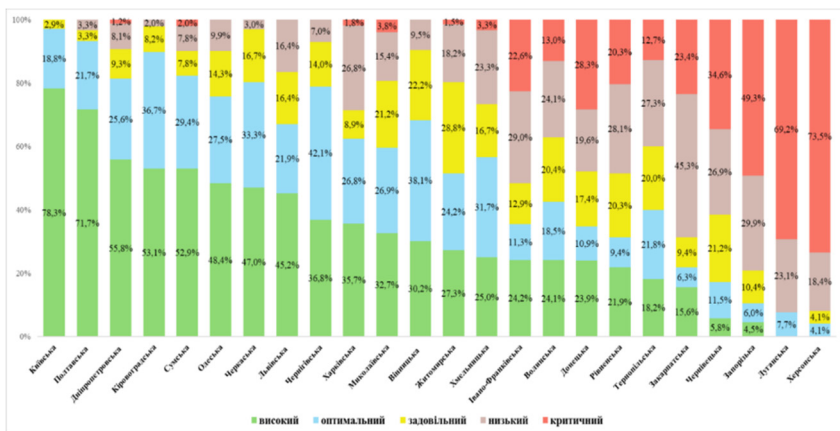


Рис. 5.1. Розподіл громад залежно від рівня фінансової спроможності (у розрізі областей за 2023 р. (%))
[Казюк та ін., 2024]

Констатується, що частка громад із високим рівнем фінансової спроможності належить до міських. Зокрема, із 495 громад із високим рівнем спроможності 40% є міськими. Хоча серед міських територіальних громад є 12,6% із критичним рівнем. Розподіл за рівнем фінансової спроможності громад стосовно типу (міські, селищні, сільські) наведено на рис. 5.2.

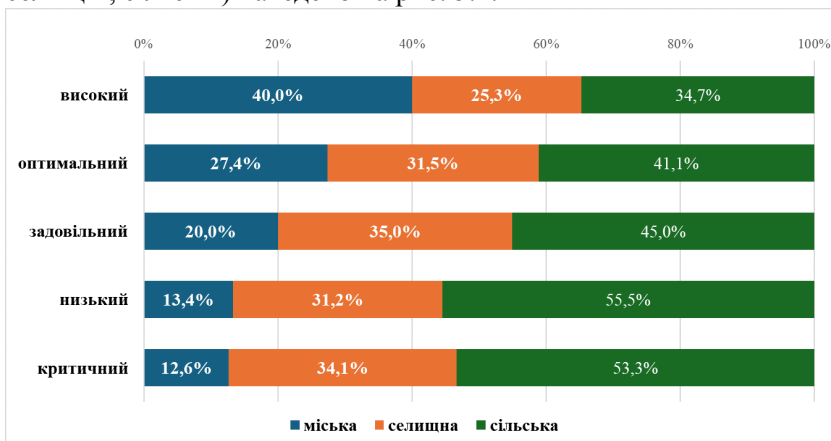


Рис. 5.2. Розподіл громад залежно від рівня фінансової спроможності в 2023 р. та типу адміністративного центру (%)

ВИСНОВКИ

Реформу децентралізації вважають найбільш успішною реформою в Україні. Однак повномасштабне російське військове вторгнення в Україну і ведення війни істотно змінило систему організації влади на місцях за рахунок формування військових державних адміністрацій. Наслідком стало згортання низки місцевих проєктів, послаблення місцевих рад на користь посилення військових адміністрацій, скорочення бюджетів, відкладення виборів, списання ряду недоліків на війну.

Унаслідок реформи децентралізації, крім бюджетного наповнення і делегування повноважень, запущений механізм становлення суб'єктності територіальних громад як низової ланки врядування. Саме інституційна суб'єктність є основою спроможності. Замість 11250 територіальних громад утворено 1469; замість 490 районів стало 136. Відбулось укрупнення, і за фактом – реформатування.

Проте реформа не є завершеною. Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування склав план роботи на лютий–липень 2024 р., за яким має розглянути 218 законопроектів, щодо яких Комітет визначений головним, і 404 – які Комітет має розглянути і подати свої пропозиції [Післямова за результатами Форуму..., 2024]. У свою чергу, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України ще у 2023 р. констатував поточні завдання в реформі децентралізації. Зокрема, розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади; розвиток місцевої демократії; законодавче врегулювання відновлення діяльності органів місцевого самоврядування на деокупованих територіях та перехід від військової до цивільної адміністрації; посилення фінансової спроможності, удосконалення механізмів зарахування податків до місцевих бюджетів та перегляд механізму горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів [Олександр Кубраков: Спроможні..., 2023].

Також констатуємо, що відповідні зміни з утворенням ОТГ не закріплені в Конституції, що сьогодні неможливо через воєнний стан, але це вказує на незавершеність, можливість модифікацій і не виключає можливості згортання [Нарірний та ін. 2021]. Бракує правового підґрунтя розподілу функцій у секторах, а також стандартів надання послуг, процедур моніторингу і оцінювання якості, крім сфери соціальних послуг [Жаліло та ін. 2019, с. 18].

Сьогодні наявні відмінні підходи в оцінюванні спроможності територіальних громад. За методикою уряду за підсумками 2021 р. виходить, що 694 громади (48,3%) мають високий рівень спроможності, а 743 громади (51,7%) – середній. Лише 1 громада (0,1%) має низький рівень спроможності [Казюк, 2023]. При цьому, за оцінками згідно з Методичними рекомендаціями, розробленими за участю Мінрегіону і Асоціації органів місцевого самоврядування, спроможність територіальних громад бачиться інакше. Визначено 10 з високим рівнем спроможності; з оптимальним рівнем спроможності – 67; із задовільним – 491; помірним – 417; низьким рівнем спроможності – 431 і критичним – 22 [Казюк, 2023].

Громади, які мали, за оцінкою уряду, високий рівень спроможності, за методичними рекомендаціями Мінрегіону не потрапляли до таких або могли мати діаметрально протилежну оцінку. Зазначимо, що показники, визначені у методиці уряду, відіграли вирішальну роль на етапі формування територіальних громад, але є недостатніми у нинішніх умовах [Казюк, 2023]. На початку реформи передусім оцінювалася мінімальна кількість показників – чи вистачить коштів для виконання повноважень, чи буде спроможна низова ланка надавати послуги. Збільшення частки "місцевих коштів" оцінювалось як успіх децентралізації і становлення спроможності низової ланки врядування – територіальних громад. Проте такий підхід уже вичерпав себе і є недостатнім для оцінювання спроможності.

Оцінка діяльності місцевих органів публічного управління за 15 критеріями, які наводяться в науково-аналітичній доповіді, зокрема: використання інформаційно-комунікативних технологій; комунікації для створення іміджу; спрямованість на надання послуг

громадянам; бюрократизація діяльності; спрямованість на розв'язання місцевих проблем; політизованість діяльності; планування діяльності; компетентність пересічних працівників; реалізація проєктів місцевого розвитку; компетентність управлінських кадрів; гнучкість; прозорість діяльності; комплексний підхід до розв'язання місцевих проблем; налагоджена взаємодія з мешканцями; наявність корпоративної культури – не отримує оцінку "добре", а лише дещо вища за "задовільно" [Білинська та Петроє, 2019, с. 39].

Отже, незважаючи на певний прогрес за останні більш ніж десять років, стратегічне управління на регіональному та місцевому рівнях залишається недостатньо ефективним і таким, що потребує суттєвого вдосконалення в частині економічного, організаційного та кадрового забезпечення [Білинська та Петроє, 2019, с. 39]. Де-факто відсутня стратегія розвитку самоврядування, як наслідок, це обмежує потенціал спроможності розвитку громад. Бракує правового підґрунтя розподілу функцій у секторах, а також стандартів надання послуг, процедур моніторингу і оцінювання якості, крім сфери соціальних послуг [Жаліло та ін. 2019, с. 18]. У контексті спроможності потрібно досліджувати місцеву демократію, залученість і участь громади. Акцент в оцінці буде на спроможності зростати, а саме – розширення бази надходження податків і зборів, їх ефективного використання та ефективного застосування наявних можливостей. Наше дослідження показало, що "залучити додаткові надходження" вдалося за рахунок економії коштів 28,7% та за рахунок перерозподілу – 14,9%, що не обов'язково вказує на ефективність і раціональність. Помітна частка "додаткових надходжень" за рахунок грантів – 14,9%, що є новим у практиці і вибудовує вертикальні зв'язки. Проте помічено, що донори переважно "західні". Щоправда, 4,6% декларують залучення інвестицій.

Спроможність територіальних громад у реалізації власних повноважень і здійсненні управлінських функцій зменшує транзакційні витрати в системі державного управління, що в принципі посилює спроможність держави в цілому.

Загалом, в умовах воєнного стану місцеві бюджети продемонстрували позитивний рівень фінансової стійкості – за підсумками 2023 р. понад 70% (1009) територіальних громад перебували у діапазоні високого (495, або 34,4%), оптимального (314,

або 21,8%), задовільного (200, або 13,9%) рівнів фінансової спроможності. Порівняно з 2021 р. (тобто до повномасштабного вторгнення) кількість територіальних громад з позитивним рівнем спроможності майже не змінилася (1034 – у 2021 р., 1009 – у 2023 р.), що може свідчити про ефективну адаптацію місцевої бюджетної політики до викликів воєнного часу.

У розрізі територіальних громад 424 підвищили свої рейтингові позиції відносно 2021 р., 327 знизили позиції, 687 – не зазнали змін.

Залишається актуальним питання підвищення ефективності системи фінансового вирівнювання (зокрема, удосконалення діючої системи, перегляду підходів тощо) бюджетів територіальних громад. Держава як гарант соціальних та економічних прав повинна забезпечувати відповідний життєвий рівень для своїх громадян незалежно від місця їх проживання. Відповідно, існує необхідність у державному регулюванні (вирівнюванні) фінансової спроможності органів місцевого самоврядування задля забезпечення їх достатнім ресурсом для надання гарантованих державою публічних послуг визначеної якості та кількості.

Спроможність територіальних громад і в тому, що, окрім формальних інституцій управління і самоврядування, має бути наявний життєздатний суспільний організм: громада – як основа громадянської спільноти і місцевої демократії, а не лише населення, як сума мешканців. Відповідно, становлення спроможності територіальних громад відбуватиметься зі становленням громадських інститутів цих громад. Інституційна недостатність залишає значну частку невизначеності в поведінці учасників розвитку, тож суб'єкти управління мають бути спроможними до гнучких адаптивних дій.

Проте подальший розвиток реформи децентралізації залежить від низки військово-політичних чинників, перебігу війни, політики відновлення, що можуть вплинути як на згорання, так і поглиблення реформи, що буде предметом окремого дослідження.

РОЗДІЛ VI

ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ УРЯДІВ В УКРАЇНІ¹

Інституційна спроможність уряду є ключовим фактором, що визначає ефективність державного управління, стабільність політичної системи та здатність країни адаптуватися до викликів внутрішнього та зовнішнього середовища. У даному дослідженні авторка зосереджується на аналізі інституційної спроможності українських урядів, визначаючи ключові чинники, що впливають на її формування та розвиток через оцінку здатності урядів реагувати на виклики та впроваджувати ефективні політики. Основним періодом дослідження є 2014–2024 рр., коли відбулися численні події, що екстремально вплинули на розвиток національних інституцій. До них належать Революція Гідності, збройна агресія Російської Федерації та набуття Україною статусу кандидата на членство в Європейському Союзі.

Теоретичний огляд проблеми інституційної спроможності уряду

Пошук відповіді на питання, що таке інституційна спроможність, не можливий без звернення до роботи Д. Норта, який наголошував на тому, що інституційна спроможність визначається здатністю інститутів (як симбіозу формальних та неформальних правил) створювати стабільне та передбачуване середовище для економічної і політичної діяльності та бути еластичними, адаптивними (у разі функціонування у перехідному суспільстві [North, 1990; North et al., 2009]).

Цінними для розуміння категорії «інституційної спроможності» є роботи Д. Аджемоглу та Дж. Робінсона, які запровадили

¹ Окремі положення цього дослідження було опубліковано авторкою у статтях: Кононенко, Н. (2024а, Травень 01). Ухилянти розподілу влади. Чому система держуправління постійно дає збій. *Дзеркало тижня*. <http://surl.li/phkmpg>; Кононенко, Н. (2024б). Інституційна спроможність українських урядів: проблеми ефективності та легітимності. *Політичні дослідження*, 2(8), 53–72.

термін «інклюзивної інституції» по відношенню до органів управління та математично довели, що сильними та ефективними у довготерміновій перспективі стають ті владні структури, які здатні взаємодіяти із суспільством при формуванні політик та ухваленні політичних рішень [Аджемоглу та Джеймс, 2016]. Серед інших фундаментальних праць, присвячених аналізу демократії як метайнститу для розвитку якісних інституцій (і урядів в т. ч.), маємо згадати роботи Д. Родріка [Rodrik, 2000], А. Пшеворського, М. Альвареса, Х. Чейбуба, Ф. Лімонгі [Przeworski et al., 2000], Б. Ротштайна [Rothstein, 2011] присвячені аналізу.

Серед великої кількості робіт, що базувалися на концепті Аджемоглу та Робінсона «сильних інклюзивних інституцій», виділимо працю М. Ендрюса, Л. Прітчетта, М. Вулкока, що проаналізували кейси трансформацій в різних країнах, прийшли до висновку, що інструментами формування спроможних урядових інституцій є адаптація міжнародного досвіду під локальну специфіку, постійне тестування, експерименти з інструментами трансформації та високий рівень інклюзії. Ці принципи покладені в основу розробленого ними методу PDIA (проблемно-орієнтованого навчання), за допомогою якого реформують інституції [Ендрюс та ін., 2021].

Д. Марч та Д. Олсен зупинилася на тому, як розподіл влади впливає на якість інституцій, їх здатність формувати політики та виконувати рішення [March et al., 1989]. Дослідник спроможність урядів у перехідних суспільствах Т. Карозерс наголошував, що вона залежить від контекстуальних факторів і специфічних умов кожного суспільства (політичної культури, домінуючої системи цінностей тощо) [Carothers, 2002]. Ф. Фукуяма запропонував цілком прийнятну формулу урядової успішності. Він робив акцент на тому, що важливим чинником інституційної спроможності є ефективність, яка залежить від здатності виконувати свої функції, зокрема розробляти і впроваджувати політику, управляти ресурсами та забезпечувати належні державні послуги. Отже, для Ф. Фукуяма надзвичайно важливими ознаками дієвої інституції є її адміністративна здатність та якість управління, яке вона продукує [Fukuyama, 2004].

Серед робіт, присвячених кризі демократії, виділимо дослідження С. Левитського та Д. Зіблата, які вивчають вплив на інституції (і на уряди) ефекту «накопичення влади», акумуляції непритаманних їм функцій [Levitsky, 2018]. Про відродження патримоніальних практик в якості політичних реакцій на пандемію COVID-19 в урядовій діяльності навіть розвинутих демократій та складність відновлення передбачуваності управління пишуть С. Хенсон та С. Копштейн [Hanson, & Kopstein, 2021]. Д. Копстейн, М. Лічбач, С. Хансон пояснюють якість управління детермінацією інтересів і ідентичностей [Kopstein, 2014].

У фокусі досліджень М. Кон феномен сучасної виконавчої влади в демократичному світі, від якої очікують як сильного керівництва суспільством, так і підкорення законодавству, ухваленому парламентом. Дослідниця наголошує, що напруга між домінуванням і підпорядкуванням виконавчої влади, що певним чином девальвує спроможність її інституцій, підтримується існуванням різних форм конституційної нечіткості (нормативної легітимації), під якими маскується відсутність звичайного обмеження влади. На прикладі США та Великої Британії Кон доводить, що *запобіжником необмеженого впливу урядів (або важливими чинниками спроможності інституцій) є підвищення порогу судового контролю за урядом та активне звернення до інструментів партисипативної та дорадчої демократії*. [Cohn, 2021]. Роботи С. Роуз-Аккерман присвячені аналізу спроможності урядів в сучасних розвинутих демократіях (США, Велика Британія, Німеччина та Франція), де науковиця приходять до висновку, що в умовах зростання турбулентності особливої ваги набувають такі риси урядів, як їхня резильєнтність (під час подолання кризи COVID-19) та здатність до інклюзії (феномен використання інструментів дорадчої демократії в питанні розробки та імплементації урядом Франції екологічної політики) [Rose-Ackerman, 2021; 2022].

Трансформації французьких урядів та їх стиль управління, взаємини урядів та бізнесу досліджує скрізь оптику історичності та соціально-політичних уподобань політичних акторів (цінності, ідеології) Л. Рубан [Rouban, 2023]. Саме Рубан для характеристики сучасного політичного режиму Франції запровадив термін

«ліберальний авторитаризм» С. Фалк, А. Ромеле, М. Сільверман на прикладі США, Мексики, Бразилії, Індії та Німеччини аналізують феномен «цифрового уряду» та найкращі практики впровадження цифрових стратегій управління [Falk et al, 2019].

М. Гріндл зупиняється на специфіці діяльності державних інституцій (і урядів) в країнах «третього світу» [Grindle, 1980]. Більш сучасні Т. Борзель та Т. Райз, аналізуючи той саме перелік країн, вживають до них термін «обмеженої державності» і наголошують, що в таких випадках більш менш ефективно врядування забезпечують не лише міжнародні, іноземні гуманітарні та неурядові організації, а й транснаціональні компанії, повстанські групи, «традиційні» та релігійні лідери та громадські організації [Börzel, 2021].

Серед зарубіжних досліджень інституційної спроможності українських урядів виділимо монографію Г. Хейла [Hale, 2014] (2015 р.), в якій автор наполягає на патримоніальній природі українського політичного режиму, що обмежує інституційну спроможність офіційних (легальних) інституцій (і уряду). Корисним є менш відомі широкому загалу дослідження Т. Беккера, Х. Швайгера, І. Лівшиця, Б. Баккера, Т. Милованова, в якому аналізується якість урядів та їх реформи в період (2014–2018рр.) [Becker et al., 2018]. Ефективність модернізаційних зусиль «урядів Зеленського» (керованих О Гончаруком та Д. Шмигалем) в період 2019–2021 рр. в центрі цікавого інструментального дослідження М. Ріхтера [Richter, 2023]. Спроба наукового визначення урядових завдань під час повномасштабної війни та по її завершенню, вимоги до інституцій, які будуть спроможні підтримувати реформаторську швидкість здійснена Д. Аджемоглу, С. Джонсоном, Ж. Роланом, Г. Люстігом, С. Гурієвим, Н. Юхтмананом, Т. Беккером, Я. Свейнаром та Г. Джеймсом), в збірці статей за редакцією Ю. Городніченка та В. Рашкована [Gorodnichenko et al., 2023].

Специфіка вітчизняних досліджень інституційної спроможності уряду полягає у дефіциті фундаментальних праць на цю тему Наукова школа неоінституційного аналізу політичних систем формується в Інституті політичних та етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Формальні та неформальні

практики функціонування інституцій, пояснення причин їх несучасності, адаптаційні практики українських інституцій доповномасштабної війни РФ проти України – в центрі досліджень С. Брехарі, Р. Балабана, Г. Зеленько, Н. Кононенко, Т. Ляшенко, О. Майбороди, В. Перевезія, С. Ситник [Рафальський та ін., 2023а; Зеленько та ін., 2023; Зеленько та ін., 2022]. Пастки легітимації влади та її інститутів суспільством перебувають у фокусі уваги науковців Інституту соціології НАН України Є. Головахи, С. Дембіцького, В. Резніка, М. Шульги [Головаха та ін., 2023; Шульга та ін., 2017]. Дослідники Львівського національного університету імені І. Франка В. Литвин [Lytvyn et al., 2020; Литвин, 2018b; Литвин, 2010], А. Романюк [Романюк та ін., 2020] здійснюють інноваційні дослідження урядів та центральних органів виконавчої влади в контексті політологічної компаративістики.

На тлі браку комплексних досліджень існує велика кількість «факторних» праць, сконцентрованих навколо вивчення одного з чинників, що детермінує – в комплексі з іншими – інституційну спроможність об'єкта дослідження. Серед науковців, які аналізували нормативно- правову легітимацію урядів та ЦОВВ, специфіку політичного розподілу влади в Україні в контексті уряду, виділимо політологічні, правничі та роботи з державного управління В. Авер'янова [2011], Д. Бараненка [2021], В. Єрмоліна [2003], Д. Журавльова [Журавльов, 2013], Р. Мартинюка [2005], С. Осауленко [2010], Р. Павленка [2001], Т. Саламахи [2023], В. Шаповала [2016].

Проблеми якості, професійності, результативності, функціональної складової діяльності уряду та ЦОВВ, їхнього зв'язку із зрілістю публічного управління перебували у фокусі досліджень З. Гбура, Л. Галушкіної, О. Акімова [Гбур та ін., 2022], О. Дем'янчука [2009], Є. Левенець [2011], О. Окіса [2009], С. Телешуна, С. Ситник, І. Рейтеровича [Телешун та ін., 2016; Телешун та ін., 2012] та інших науковців.

Інклюзивні інструменти та якість їх імплементації, як ознаки інституційної спроможності КМУ та ЦОВВ, проаналізовано А. Серенком [2011], О. Сищуком [2009], Є. Глущенко [2018].

Стратегіям комплексного реформування центральних органів виконавчої влади присвячені роботи Н. Шангіної [2010],

М. Кушнір [2006], І. Коліушко [2002]. Існують цікаві роботи щодо аналізу ефективності діяльності окремих ЦОВВ [Чубенко, 2011; Любченко, 2021; Слаблюк, 2023; Дзюба, 2010; Корнієць, 2024].

Варті уваги напрацювання українських аналітичних центрів (Центр політико-правових реформ, Центр економічних стратегій, VOX Ukraine), які розглядають тему урядової спроможності в контексті його здатності розробляти та втілювати релевантні потребам країни політики як в період повномасштабної війни РФ проти України [ЦППР, 2023; Горюнов, 2022; Хавронюк та ін., 2023; Репко, 2023], так і до 2022 р. [Барікова та інші, 2015; Емерсон та ін., 2018; ЦЕС, 2016; Репко, 2019; Репко, 2020; Репко, 2021], коли бойові дії мали локалізований характер, що залишало більше можливостей для реформування.

Спроба визначення дефініції «Інституційно-спроможний уряд». Проведений авторкою аналіз робіт, присвячених темі інституційної спроможності урядів в демократіях (або в режимах, що декларують свій намір бути демократичними), дозволяє припустити, що під його *інституційною спроможністю мається на увазі здатність тримати стабільне, ефективне та легітимне існування влади (режиму) шляхом результативного забезпечення захисту прав громадян та функціонування правової держави.* Функціями уряду в демократіях (за умов сталого розвитку) є планування, стратегічне управління, розробка довгострокових стратегій та концепцій, реалізація політик та програми, управління ресурсами (фінансовими, людськими та матеріальними), координація та співпраця з іншими відомствами та структурами виконавчої влади заради досягнення спільних цілей, забезпечення законності дій виконавчої влади. *Серед ознак інституційно спроможного уряду в демократичних режимах виділимо наступні:*

- *легітимність* (нормативна, електоральна та емпірична), що базується на відповідності дій уряду Конституції та законам, підтримці громадян, що надається на виборах та підтримується між електоральними циклами;

- *здатність забезпечувати дотримання законності*, ефективно контролювати дії виконавчої влади та вживати заходів у випадку виявлення порушень або недоліків;

- *ефективність* через якісне виконання функцій та надання послуг населенню;
- *компетентність*, наявність кваліфікованого персоналу;
- *відкритість та прозорість*, які забезпечать зрозумілість дій уряду для громадян;
- *інклюзивність*, залученість громадськості у процеси прийняття рішень урядом;
- здатність забезпечувати *інституційну стабільність держави, резильєнтність* (здатність адаптуватися до змін та криз);

Втім специфіка нашого кейсу щодо генези спроможності українського уряду полягає в нетривіальності наукового завдання. Якщо в період до 24 лютого 2022 р. ми аналізуємо спроможність уряду в контексті умовно замороженого воєнного конфлікту на сході країни та існування певних можливостей для забезпечення сталого розвитку, то з лютого 2022 р. ми вивчаємо діяльність уряду в дещо ускладненій рамці, контури якої визначаються як необхідністю збереження державності, демократичного вектору розвитку в умовах повномасштабної війни, необхідністю відновлення (одночасно із веденням бойових дій на власній території) зруйнованої росіянами соціально-економічної інфраструктури, так і здійсненні активної євроінтеграційної політики після набуття Україною статусу кандидата на членство до ЄС, імплементацією *acquis*. За таких умов інституційна спроможність уряду набуває додаткових маркерів, а саме вимірюється здатністю:

- забезпечити ефективність військового управління та координації дій військових сил, розвідки, безпеки та інших військових структур;
- мобілізувати ресурси, домогтися стабільності економіки, збалансувати бюджет та розподілити фінансові та матеріальні ресурси для підтримки зусиль у війні;
- сформувати систему соціальної підтримки для військово-службовців та їхніх сімей, медичної допомоги та реабілітації, евакуації цивільного населення;
- створити міжнародну дипломатичну підтримку;
- розробити та запровадити стратегію інформаційної війни;

– підтримувати громадську безпеку, боротьбу з тероризмом, контролювати дотриманням законності та прав людини навіть у воєнний період;

– поєднувати повномасштабну війну із інтеграцією в ЄС та євроатлантичні структури, проведенням подальших реформ;

Методологія дослідження. Методологічним фундаментом дослідження інституційної спроможності уряду в межах цієї роботи є *політологічний неоінституціоналізм*, що передбачає оцінку потенціалу політичних інститутів ефективно функціонувати, виконувати свої функції та впливати на розвиток суспільства через дослідження співвідношення формального і неформального їх змісту [James & Olsen, 1989]. *Формальними ознаками* політичної інституції є її нормативна рамка, що визначається Конституцією, законами, підзаконними актами, рішеннями, компетенціями, та нормативною рамкою інших інститутів (парламенту, судів, президента, органів місцевого самоврядування). *Неформальні ознаки* інституції – це поведінкові закономірності її учасників, які визначаються політичною культурою, домінуючими цінностями, соціальними взаєминами та політичними традиціями, або тим, що називають «глибинною державою» або «соціальним капіталом» суспільства. Розміром розривів між формальними та неформальними ознаками політичної інституції неоінституціоналісти визначають як її спроможність, так і спроможність політичного режиму, в якому ця інституція функціонує. Чим менше відстань між формальними нормами та неформальними практиками, тим більш високою є спроможність.

Особливо актуальним для аналізу українських інституцій є концепт «інституціоналізму раціонального вибору», згідно з яким актори використовують інституції заради максимізації їхньої корисності. Раціональний вибір політичних акторів обмежується (т. зв. «обмежена раціональність») усвідомленням індивідів того, що їхні цілі можуть бути найкраще досягнуті за допомогою інститутів, як систем правил і стимулів до поведінки. Е. Вотен наголошує на тому, що неоптимальні інститути є цілком ймовірними в раціональній системі, оскільки актори мають обирати між конфліктуючи цілями: оптимальним рішенням колективних проблем

(раціональний функціоналізм) та особистих інтересів (розподільний раціоналізм) [Voeten 2019]. Для фіксації формальних і неформальних інституційних характеристик авторка використовувала *методи кабінетного дослідження (desk research), компаративного аналізу, аналізу документів, кейс-стаді*. І заключний етап, який передбачав визначення специфіки взаємозв'язку між формальними і неформальними практиками об'єкту дослідження (урядової інституції), було реалізовано за допомогою *методів спостереження, аналізу документів та компаративного аналізу*.

Емпірична база дослідження. Загальна нормативно-правова база діяльності уряду, яка обумовлює формальну складову досліджуваної інституції, складається з Конституції України [1996], законів «Про Кабінет Міністрів України» [2014], «Про центральні органи виконавчої влади» [2011], «Про державну службу» [2014], «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [2003], «Про статус народного депутата України» [1992] «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [2009], «Про доступ до публічної інформації» [2011], «Про державну таємницю» [1994], «Про адміністративну процедуру» [2024].

Серед нормативних актів виділимо такі постанови КМУ, як «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» [2007], «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» [2004], «Положення про Офіс реформ» [2016], «Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України» [2019], «Про Координаційну раду з питань реформування державного управління» [2016], «Про утворення урядових комітетів та затвердження їх посадового складу» [2020]. До решти документів, які системно впливають на діяльність уряду та ЦОВВ, належать «Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки» [2021], «Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки та плану заходів з її реалізації» р [2021], «Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» [2017]. Серед вивчених авторкою документів закони та підзаконні акти, що регулюють статуси і компетенцію

окремих міністерств та ЦОВВ (служб, агентств, інспекцій, ЦОВВ із колегіальним статусом).

Для порівняння юридичних моделей легітимації ЦОВВ було проаналізовано Конституції, закони про уряд, центральні органи влади та урядові регламенти країн-членів ЄС.

Заради визначеності із такими ознаками інституційної спроможності уряду, як ефективність, професійність, інклюзивність та адаптивність, авторка зупинилася на документах, які:

- детермінують зміст політик, що мають розроблятися і запроваджуватися українською владою (урядом та ЦОВВ як її невід’ємною частиною). А саме: *Ukraine Facility* [2024], Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [2016], Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення українського законодавства до права ЄС [2018], Копенгагенські критерії ЄС від 1993 р., Хартія Європейського Союзу про основоположні права 2000 р. у редакції Лісабонського Договору 2007 р., якою передбачено, що держава-кандидат на членство в ЄС має забезпечити стабільну роботу державних інституцій, що гарантують демократію, верховенство права, права людини, повагу та захист національних меншин; функціонування ринкової економіки, яка здатна витримати конкуренцію на ринку ЄС; мати спроможність брати на себе та ефективно виконувати зобов’язання, що випливають з членства в ЄС тощо;

- фіксують виконання урядом управлінських функцій щодо бюджетного процесу: а саме – державні бюджети 2014–2024 рр.

- демонструють виконання українськими ЦОВВ управлінських функцій щодо розробки, затвердження та запровадження політик. А саме: ухвалені урядом концепції та стратегії в період з 1.03.2014 по 1.03. 2024 рр.;

- надають загальне розуміння соціально-економічного сфери, стан якої, за великим, рахунком є надважливим індикатором інституційної спроможності уряду та ЦОВВ. А саме: відкриті дані міністерства фінансів, міністерства економіки та Національного банку України;

Дефіцит урядової звітності дослідниця компенсувала аналізом великої кількості міжнародних індексів та рейтингів, які не позбавлені суб'єктивізму, але базуються на великій кількості статистичних даних, якісних та кількісних дослідженнях. Мова про: опитування ООН щодо електронного урядування (E-Participation Index), Індекс верховенства права, (WJP Open Government Index rankings), Дослідження урядової ефективності (Government Effectiveness, WGI), Глобальний індекс конкурентоспроможності (GSCI), Індекс глобального управління, Індекс демократії від The Economist, Звіт про ступінь готовності відкритих даних (Open Data Maturity Report), Індекс сприйняття корупції (Corruption perceptions index, CPI), Відкрите дослідження бюджету (Open budget survey, OBS), Індекс процвітання (Legatum Prosperity Index), Рейтинг світового законодавства про доступ до інформації (Global Right to Information Rating), Барометр відкритих даних (Open Data Barometer), Індекс оборонних підприємств, Індекс готовності до мережевого розвитку (Networked Readiness Index, Portulans Institute, США), Глобальний індекс інновацій (Global Innovation Index, WIPO, INSEAD, Cornell University), Глобальний індекс стійкості (FM Global Resilience Index) тощо.

Довіру українців до уряду авторка аналізувала через звернення до якісних та кількісних досліджень, проведених Інститутом соціології НАН України, Фондом Демократичні ініціативи ім. І. Кучеріва, Центром Разумкова, соціологічною групою «Рейтинг», Київ-ським Міжнародним Інститутом соціології, дослідницькою компанією «Gradus». Для вивчення феномену довіри з боку суспільств до ЦОВВ в країнах ЄС дослідниця зверталася до досліджень ініційованих Євробарометром (соціологічним департаментом Європейського Комісії).

З метою оцінки діючого сьогодні в Україні механізму моніторингу якості урядової діяльності в країнах ЄС авторка звернулася до Європейського Індексу якості управління (European Quality of Government Index, EQI), принципів організації публічного адміністрування для кандидатів в члени ЄС та потенційних кандидатів в члени ЄС, розроблені у співпраці SIGMA, ЄС та ОЕСР.

Вимірювання інституційної спроможності уряду: світові практики, Україна. Починаючи з 2019 р. урядові стратегії та

концепції містять як індикативні показники якості власної імплементації посилання на найбільш авторитетні міжнародні індекси та рейтинги за темою урядового документа. В межах даного розділу авторка зробить акцент виключно на тих інструментах, дані яких є максимально повними, якісно верифікованими та легітимізованими авторством впливових міжнародних інституцій.

Почнемо з *Індикаторів глобального управління (Worldwide Governance Indicators, WGI)*. Ініціатор – Світовий банк. WGI об'єднує дані більш ніж 30 впливових глобальних аналітичних центрів, відібраних тому, що вони мають максимальний рівень довіри експертного нетворку, містять дані, які регулярно оновлюються, щодо домінуючої більшості країн світу, регулярно (щорічно) оновлюються. Напрямки, за якими WGI вимірює якість управління (як один з базових показників спроможності урядів): ефективність державного управління; якість регуляторних процедур; дотримання принципів верховенства права; рівень контролюваності корупції; залученість громадян до формування політик; дотримання свобод [*Worldwide Governance Indicators*, n.d.]. Методика WGI враховує як статистичні показники, так і результати емпіричних досліджень десятків тисяч респондентів та експертів. *Індекси та рейтинги WGI, отримані на основі цих даних, можна розглядати як один із інструментів, що дозволяє наблизитися до комплексного розуміння результатів діяльності формальних інституцій публічної влади, включаючи уряд, а також неформальних практик, які ці інституції впроваджують.* Технічним недоліком WGI для даного дослідження є відсутність індексів (на момент травня 2024 р.), які б враховували результати 2023 р. (другого року повномасштабної війни РФ проти України). Однак наявної інформації достатньо для розуміння того, що загалом українські органи публічної влади, зокрема уряд, активізувалися та запобігли формуванню кризи керованості країною в перший рік великої війни РФ проти України. Регрес індексів по всіх напрямках, окрім безпекового, в перший рік "великої війни" є незначним. Фактично уряд, за оцінками Світового Банку, продемонстрував свою максимально можливу резильєнтність у межах діючого в країні нормативного формату.

У той же час, ретроспективний огляд WGI для України за період 2012–2022 рр. фіксує тривожні сигнали щодо потенціалу уряду здійснювати ефективне управління державою. Так, відкат індексів якості управління за тематичними напрямками "якість регуляторних функцій", "якість державних послуг", "інклюзивний характер формування політик" не пов'язаний із повномасштабною війною РФ проти України. Їхнє падіння розпочалося ще у 2021 р. Загальний прогрес якості управління в Україні протягом десятиліття був недостатнім для забезпечення успішного розвитку консолідованої демократії та стабільного економічного зростання. Для розуміння масштабу проблем, природа яких обумовлена передусім недосконалістю та еkleктичністю юридичної рамки діяльності уряду в існуючій системі розподілу влади в країні, яка, у свою чергу, сприяє масивному впливу неформальних практик на його функціонування (про що детальніше буде йтися далі), зафіксуємо значення індексів WGI за 2021 р. для України та Болгарії (найменш розвиненої країни ЄС, але яка за своїми соціально-економічними параметрами найбільше схожа з Україною) за напрямками: "контроль корупції" – відповідно, 24% та 48% (100% – максимальне значення індексу), "верховенство права" – відповідно, 25% та 52%, "якість регулювання" – відповідно, 42% та 66%, "ефективність державного управління" – відповідно, 35% та 45% [*Worldwide Governance Indicators*, n.d.].

Європейський індекс якості державного управління (EQI) (ініціатор – Європейська комісія) відображає сприйняття пересічними європейцями корупції та враження від досвіду користування трьома базовими урядовими послугами (охорона здоров'я, освіта та побутова безпека) [Charron et al., 2022, 5-23]. EQI не містить даних по Україні, яка не є членом ЄС, але дає чітке розуміння, як буде вимірюватися якість врядування після приєднання нашої країни до Євросоюзу. Четверта хвиля EQI (2021 р.) мала опитування 129 000 респондентів у 208 регіонах (NUTS) усіх 27 країн-членів ЄС. EQI є ретроспективним дослідженням: хвиля за 2021 р. враховує дані трьох попередніх раундів (2010, 2013 та 2017 рр.). Методологія EQI враховує стандарт ЄС поділу країн-членів ЄС на NUTS-одиноці, яких, наприклад, в Німеччині – 38, у Франції – 27, у Швецію – 8).

Такий підхід дозволяє відчутти різницю в якості імплементації урядового управління на території одної країни, що є доволі помітною в Італії, Іспанії, Бельгії, Ірландії, Польщі, Франції і Словенії.

Ще одним важливим інструментом діагностики інституційної спроможності українських урядів є *оцінка якості державного управління, яка здійснюється в межах моніторингу програми SIGMA (спільного проєкту Європейської комісії та Організації економічного співробітництва та розвитку)*. Метою моніторингу є дослідження ефективності державного управління для країн-кандидатів на вступ до ЄС та потенційних кандидатів, розроблених SIGMA [SIGMA, 2023]. Україна вже мала моніторингові хвилі у 2006, 2018, 2021 (без звіту) та 2023 рр. Важливість цього продукту для нашого дослідження полягає у наявності у ньому індикаторів, які враховують діяльність українського уряду протягом 2022–2023 рр. (двох років великої війни).

Методологія моніторингу в період 2018–2023 рр. є комбінованою і передбачає синергію кількісних та якісних методів, а саме: кабінетного аналізу законодавства, нормативно-правових актів, звітів, зразків урядової документації; глибинних інтерв'ю з понад 100 респондентами; спостережень за урядовими практиками; аналізу офіційних даних з державних реєстрів та національної статистики; опитувань населення та бізнесу. Дані акумулювалися програмою PAR.IS. Якість державного управління оцінюється за допомогою індикаторів у розрізі шести тематичних сфер: стратегічні засади реформування державного управління; формування і координація політики; державна служба і управління людськими ресурсами; підзвітність; надання послуг; управління державними фінансами. Загалом наявні 52 індикатори з 340 субіндикаторами. Останній звіт SIGMA (2023 р.) фіксує покращення у наданні урядом послуг та використанні цифрових інструментів, більш глибокій розробці стратегії реформи державного управління та підзвітності саме під час «великої війни». Без прогресу (порівняно із моніторингом 2018 р.) – ефективність у формуванні та координації політик. Регрес у сфері управління людськими ресурсами, залученими до врядування (див. рис. 6.1).

Рис. 6.1. Загальні середні значення індикаторів по сферах у 2018, 2021 та 2023 рр.* (Джерело: [SIGMA, 2023])

	2018	2021	2023
Стратегічні засади РДУ	1,5	1,5	3
Формування і координація політики	2,5	2,6	2,6
Державна служба та управління людськими ресурсами	2,8	2,4	2,1
Підзвітність	2,8	3,4	3,2
Надання послуг	1,5	4,3	4,5
Управління державними фінансами	Дані відсутні	2,9	2,8
Управління бюджетом та внутрішні аудит і контроль	Дані відсутні	2,9	2,8
Публічні закупівлі	Дані відсутні	3,2	3,0
Зовнішній аудит	Дані відсутні	2,5	2,5

** Наведені середні значення за кожною сферою. Середнє арифметичне субіндикаторів використовується для розрахунку середнього значення сфери.*

Методологія SIGMA виділяється своєю комплексністю та акцентом на ефективності адміністративних процесів, структур і механізмів. Вона враховує і неформальні практики та норми, що впливають на функціонування урядових інституцій. Загалом підходи SIGMA до корекції інституційної спроможності мають переважно інструменталістський характер і спрямовані на виправлення управлінських недоліків шляхом налаштування функцій уряду в рамках існуючого конституційного дизайну. Підхід SIGMA виявляється однозначно ефективним за умови, що юридична база урядових інституцій забезпечує їх захищеність, автономність та підзвітність у системі розподілу влади, створюючи сприятливі умови для потенційно ефективного управління. У випадку ж з Україною проблеми урядової неефективності є наслідком не лише інструментальних недоліків, а й загальної системи організації влади в країні, що гальмує розвиток і функціонування сильних інституцій.

Пастки конституційної легітимності українського уряду. За 33 роки поновленої державності український політичний режим жодного разу, за класифікацією V-DEM [*Democracy report*, 2024], не набував консолідованої форми ані демократії, ані автократії, коливаючись між електоральною автократією (1991р., 1998–2004 рр., 2014–2018 рр., 2022–2023 рр.) та електоральною демократією (2005–2009 рр.) (див. таб. 6.1).

Таблиця 6.1.

Еволюція політичного режиму в Україні, 1991-2024 рр.

№	Період	Політики	Форма політичної системи	Розподіл повноважень щодо уряду між президентом та прем'єр-міністром	Місце України в V-DEM (політичний режим)
1.	1991-1994 рр.	Президент – Л. Кравчук, Л. Кучма. Прем'єр-міністри: В. Фокін, В. Симоненко, Л. Кучма, Ю. Звягільський, В. Масол			1991 р.: електоральна автократія 1992-1994 рр.: автократичне «болото»

Продовження табл. 6.1.

2.	1995 – 1996 рр.	Президент – Л. Кучма. Прем'єр-міністр – Є. Марчук	Президентська республіка Відповідно до Конституційного Договору 1995 р., Президент був і главою держави, і главою виконавчої влади. Прем'єр-міністр був «організатором і координатором» роботи уряду. Кабінет Міністрів призначався і звільнявся без згоди парламенту, уряд був напряму президентові. Фактично, президент, отримавши право видавати укази, що мають силу законів, визначав економічну політику в державі. Конституція не визначала президента носієм виконавчої влади, але надавала йому право призначати за згодою парламенту голову уряду і звільняти його, призначати і звільняти членів уряду, керівників ЦОВВ, контролювати «силовий блок» та ЗСУ. Президент мав можливість змінювати структуру виконавчої влади, відмінити урядові рішення. Статус президента у виконавчій владі було підсилено через надання йому права у період 1996-1998 рр. видавати «економічні» укази та формувати місцеві державні адміністрації.	1995 р.: демократичне «болото»;
----	-----------------	--	---	---------------------------------

Продовження табл.б.1.

3.	1996-2004 рр.	Президент – Л. Кучма. Прем'єр-міністр – П. Лазаренко, В.Дурдинець, В. Пустовойтенко, В. Ющенко, А. Кінах, В. Янукович	Президентсько-парламентська республіка	Конституція не визначала президента носієм виконавчої влади, але надавала йому право призначати за згодою парламенту голову уряду і звільняти його, призначати і звільняти членів уряду, керівників ЦОВВ, контролювати «силовий блок» та ЗСУ. Президент мав можливість змінювати структуру виконавчої влади, відміняти урядові рішення. Статус президента у виконавчій владі було підсилено через надання йому права в період 1996-1998 рр. видавати «економічні» укази та формувати місцеві державні адміністрації.	1996-1997 р.: демократичне «болото» 1998-2004 рр.: електоральна автократія
4.	2005-2009рр.	Президент – В. Ющенко. Прем'єр-міністр – Ю. Тимошенко, Ю. Єхануров, В. Янукович, в.о. М. Азаров	Парламентсько-президентська республіка	Правками до Конституції 2004 р., що набували чинності з 1.01.2006 р., передбачалося виведення уряду з-під прямого президентського контролю, збільшено політичний вплив на уряд з боку парламенту, зросла самостійність прем'єр-міністра в кадрових питаннях.	електоральна демократія

Продовження табл. 6.1.

5.	2010-2013 рр.	Президент – В. Янукович. Прем'єр-міністр – М. Азаров, в.о. М. Арбузов	Президентсько-парламентська республіка	КСУ скасовує конституційні зміни 2004 р. і знову посилює статус президента, передусім його фактичний вплив на виконавчу владу (уряд). Президент отримав можливість керувати урядом «в ручному режимі», не очолюючи його юридично	автократичне «болото»
6.	2014-2018 рр.	Президент – П. Порошенко. Прем'єр-міністр – А. Яценюк, В. Гройсман	Парламентська-президентська республіка	Після обрання на посаду Президента України П. Порошенка було відновлено Конституцію України у редакції 2004 р. і країна повернулася до парламентсько-президентської республіки. Розпочата у 2014 р. агресія РФ проти України актуалізувала статус Президента України як верховного головнокомандувача і морально легітимізувала його право на повну директивність стосовно виконавчої влади	електоральна автократія

Продовження табл. 6.1.

7.	2019-2023 рр.	Президент – В. Зеленський Прем'єр-міністр – О. Гончарук, Д. Шмигаль	Парламентська-президентська республіка	Продовжує діяти Конституція 2004 р., але повномасштабна війна РФ проти України ще більше підсилює статус президента, концентрує управління державою в умовах воєнного стану серед кола його найближчого оточення («офісу») та девальвує роль уряду в управлінні країною.	2019-2021 рр.: демократичне «болото» 2022-2023 рр.: «режим воєнного часу» (це визначення авторки, оскільки V-DEM пропонує визначення «електоральна автократія», що є не зовсім точно, на думку авторки)
----	---------------	---	--	--	--

Джерело: складено авторкою на ґрунті звітів V-Dem Institute

12 років нашої новітньої державності (або 30% часу) ми витратили на перебуванні в своєрідному «болоті» (гібридний політичний режим, який балансував між електоральною демократією та електоральною автократією) (див. рис. 6.2).

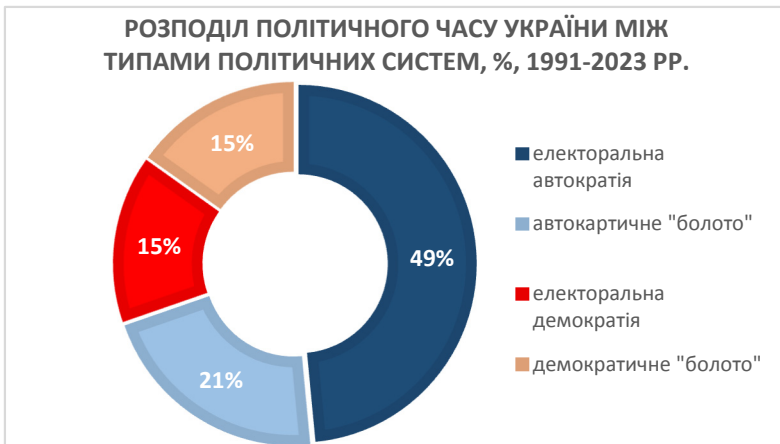


Рис. 6.2. Розподіл політичного часу України між типами політичних систем, 1991–2023, %

Джерело: [Democracy report..., 2024].

Головними ознаками неконсолідованої української демократії є повільний економічний розвиток, слабкі інституції та політична нестабільність. Базовим чинником, що детермінує інституційну слабкість в дефектних демократії в Україні, є нормотворчі пастки (діючі правові норми призводять до недостатньої ефективності тих чи інших органів влади). ***Першим дефектом, унормованим Конституцією України, в організації діяльності КМУ є можливість дуального керівництва урядом як президентом України, так і Прем'єр-міністром і конкуренція між ними за вплив на виконавчу гілку влади.*** Залежно від обсягу конституційних повноважень голови держави і керівника КМУ, які змінювалися (1995, 1996, 2002, 2006, 2010, 2014 рр.) і політичних обставин (наприклад, підпорядкованості парламентської більшості) дрейфувала і форма політичної системи: від президентсько-парламентської республіки до парламентсько-президентської (див. табл. 6.1).

Відповідно до діючої Конституції (навіть у межах правового режиму воєнного стану) сучасна Україна є парламентсько-президентською республікою, де Уряд (Кабінет-Міністрів України (далі КМУ) підконтрольний, підзвітний Верховній Раді України (далі ВРУ) та перед нею же відповідальний. У той же час, Основний закон прямо фіксує відповідальність українського уряду і перед Президентом. Прем'єр-міністр є очільником КМУ, що є вищим колегіальним органом у системі органів виконавчої влади, відповідальним перед президентом і Верховною Радою, підконтрольним і підзвітним Верховній Раді. Незважаючи на фіксацію політичної відповідальності уряду перед главою держави (сутність якої не розкрита, але на рівні інструментів Президенту України надано право одноосібно порушувати питання про відставку уряду перед парламентом та зупиняти дію актів КМУ з мотивів невідповідності Основному закону), Конституція виводить президента за межі виконавчої влади. В Україні відсутня стала практика участі президента у засіданнях уряду, хоча таке право йому надає Конституція.

До певної міри результатом конкуренції між президентом та прем'єр-міністром за фактичне керівництво урядом можна вважати якість державних послуг, державної служби, формування та реалізації політик та показники довіри до уряду, що, відповідно до

індексу WGI, перебувають майже на одному рівні протягом 2012–2022 рр. (відповідно, 32,7 та 33,2 бала). Більше того, український сумарний показник ефективності уряду (на 2022 р.) складає 34% від значення аналогічного показника для Фінляндії, 41% – Литви, 62% – Румунії [*Worldwide Governance Indicators*, 2022]. Наголошено, що сам факт існування президента, який обирається на загальнонаціональних виборах і має певні компетенції щодо виконавчої гілки влади, не заважає спроможності урядів не лише у згаданих вище країнах, а й в інших європейських електоральних (Австрія, Болгарія, Литва, Польща, Румунія, Словаччина, Словенія) та консолідованих (Ірландія, Франція, Фінляндія, Чехія) демократіях передусім *через коректно унормовані та працюючі у відповідності із законом практики здійснення парламентського контролю щодо уряду та впливу на нього президента.*

Цікаво, що з точки зору функціонального наповнення, наданого законодавством українському Уряду та його керівнику (Прем'єр-міністру), ми мали б мати справу із впливовими політичними суб'єктами. Так, Прем'єр-міністр керує роботою Уряду; спрямовує його діяльність на здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання програми діяльності КМУ, схваленої ВРУ; формує проект порядку денний засідання Уряду; скликає засідання КМУ та головування на них; підписує акти КМУ; представляє КМУ у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами; вступає у відносини з урядами іноземних держав, веде переговори і підписує міжнародні договори відповідно до закону та актів Президента України тощо.

Для нашого розуміння: Прем'єр-міністр має конституційне право без погодження з Президентом надавати ВРУ подання про: 1) призначення повного посадового складу уряду (крім міністра оборони та міністра закордонних справ); 2) власну відставку або звільнення міністра; 3) призначення голів Антимонопольного комітету, ДКТРУ та ФДМУ. Президент має погоджувати з Прем'єр-міністром подання до ВРУ про відставку міністра закордонних справ і міністра оборони та участь членів КМУ, ЦОВВ у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що ним утворюються для здійснення своїх повноважень (див. рис. 6.3).

КАДРОВІ ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕМ'ЄР-МІНІСТА

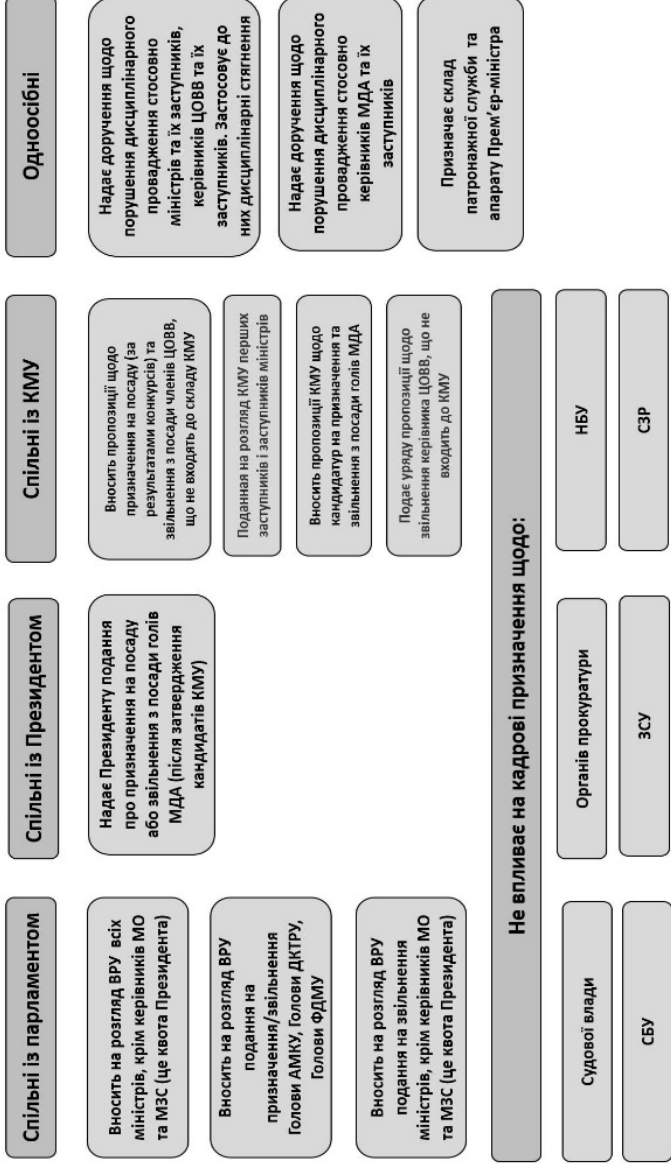


Рис. 6.3. Кадрові повноваження Прем'єр-міністра України

Джерело: складено авторкою на основі Конституції України та Законів України.

Уряд, що є центральним колегіальним органом виконавчої влади, яким (за Конституцією) керує прем'єр-міністр, також має дуже високий рівень нормативної суб'єктності. Здійснення обов'язку реалізовувати внутрішню і зовнішню політику держави, забезпечувати державний суверенітет і економічну самостійність України та наявність права законодавчої ініціативи нормативно підкріплюється об'ємним переліком *установчих, контрольних та кадрових повноважень* уряду. Так, КМУ має подавати президенту кандидатури на призначення голів місцевих державних адміністрацій (обласних та районних). Уряд має погоджувати кандидатури на заступників голів обласних державних адміністрацій. Голови місцевих державних адміністрацій та їх керівники, як і самі МДА підконтрольні та підзвітні уряд (у межах його повноважень). Уряд подає президенту пропозицій щодо скасування актів МДА, що суперечать Конституції та законам з одночасним зупиненням їх дії. Уряд має право без погодження із президентом України скасовувати акти міністерств та інших ЦОВВ повністю чи в окремій частині тощо. Уряд *без згоди президента* може щонайменше призначати перших заступників і заступників міністрів; держслужбовців категорії «А» (державного секретаря КМУ, його заступників, державних секретарів міністерств, керівників ЦОВВ, які не входять до уряду) та керівників особливо важливих для економіки державних підприємств за результатами конкурсів (наголосимо, що з запровадженням воєнного стану конкурси не проводяться), залучати радників для підготовки до приватизації та продажу об'єктів (див. рис. 6.4).

КАДРОВІ ПОВНОВАЖЕННЯ КМУ

Призначає перших заступників і заступників міністрів (за поданням Прем'єр-міністра)

Призначає та звільняє з посади членів колегіальних ЦОВВ, що не входять до уряду (за поданням КМУ)

Ухвалює рішення про утворення Комісії з питань вищого корпусу державної служби* та затверджує її персональний склад (за пропозицією НАДС)

Ухвалює пропозиції Комітету з призначення щодо кандидатури керівника особливо важливого для економіки підприємства та умови контракту

Призначає на посади та звільняє з посад керівників ЦОВВ, які не входять ЦОВВ (за поданням Прем'єр-міністра)

Ухвалює рішення про залучення радників для підготовки до приватизації та продажу об'єктів

Призначає на посади керівників ЦОВВ, що не входять до КМУ, за результатами конкурсів, проведеними Комісією з питань вищого корпусу державної служби*

Надає згоду на призначення іншого керівника на посаду очільника територіального органу міністерств, ЦОВВ, ДП, у разі вмотивованої відмови голови ОДА підтримати попередню кандидатуру

Призначення та звільнення державних секретарів міністерств, державного секретаря КМУ

Призначає та звільняє з посади Директора НАБу за результатами проведеного конкурсу

Приймає рішення про призначення до дисциплінарної відповідальності керівників ЦОВВ, голів МДА (крім звільнення з посади), інших посадових осіб, що призначаються урядом



Норма не діє під час правового режиму воєнного стану

* Комісія проводить конкурси для держслужбовців категорії А

Рис. 6. 4. Кадрові повноваження Кабінету міністрів України
Джерело: складено авторкою на основі Конституції України та Законів України.

Виникає питання, чому при такому великому обсязі можливостей впливати на політику українські прем'єри, як правило, програють політичну боротьбу за уряд президентам? Чому центр формування політик якщо не переміщується в офіс (адміністрацію) Президента України, то точно має дуже серйозно враховувати позицію голови держави та його найближчого оточення при формуванні та ухваленні рішень? Ми б виділили *два інструменти* з площини кадрової політики, які перетворюють українських прем'єрів, умовно, на політичних слабаків, а президентів, навпаки, роблять умовно сильними. Ми наполягаємо на вживанні терміну «умовно», оскільки ця нездорова хвороблива конкуренція робить слабкими обох акторів та підриває спроможність обох політичних інститутів – уряду та президента. Перший інструмент – *президент фактично перехопив у прем'єра та уряду вплив на виконавчу вертикаль (МДА)*. В теорії МДА, хоч і відповідальні перед Президентом, але підзвітні та підконтрольні КМУ. Останній мав би пропонувати керівників МДА для призначення президенту (за результатами конкурсного відбору). Уряд також може ініціювати і відставку голови МДА. Але у 2017 р. за ініціативи президента Петра Порошенка голів МДА та їхніх заступників виведено з категорії «державних службовців» та позбавлено необхідності брати участь у конкурсному відборі Комісії з питань вищого корпусу державної служби, запровадженому у 2015 р. [Про внесення змін до деяких законів України..., 2017]. Знову (як і до змін, що відбулися після Революції гідності) участь уряду у відборі керівників місцевих адміністрацій перетворилася на формальність, а очільники місцевих державних адміністрацій поновили повну політичну залежність від президента. Дефектність такої процедури формування керівництва МДА полягає в тому, що професіоналізм стає бажаною, але не головною підставою для призначення на посади місцевого рівня. Дефіцит професіоналізму детермінує дефіцит спроможності (здатності здійснювати ефективне управління). На жаль, спроба виправити ситуацію через повернення голів МДА (в якості префектів) до державної служби, посади в якій у мирний час обіймаються виключно через конкурси, розпочата у 2020 р., залишилася незавершеною через запровадження режиму воєнного стану у

лютому 2022 р. Повномасштабна війна ще більше відірвала уряд від виконавчої влади на місцях через створення підпорядкованих виключно президенту тимчасових військових адміністрацій, які мають майже всю повноту влади на підмандатних територіях [Про правовий режим воєнного стану..., 2015].

Крім того, що такий формат підпорядкування керівників МДА поступово «вичавлює» професійність з владної вертикалі, він є несумісним із інституційною архітектурою країн-членів Європейського Союзу, де керівники виконавчої влади в регіонах, як правило, підзвітні та підпорядковані виключно уряду. У парламентсько-президентській Польщі, в якій президент зберігає помітні важелі впливу на уряд, після адміністративної реформи, проведеної Є. Бузеком у 1999 р. з метою адаптації територіально-адміністративного устрою країни до вступу в ЄС, призначення воєвод здійснюється виключно урядом та прем'єр-міністром. Дійсно, у напівпрезидентській Франції префекти призначаються та звільняються президентом за рекомендацією міністра внутрішніх справ. Однак французькі президенти мають, порівняно з українськими, значно більшу включеність в роботу урядів, тому таке підпорядкування місцевої влади у Франції є до певної міри виправданим.

Наступним інструментом кадрової політики, за допомогою якого президенти завжди «переграють» прем'єрів в Україні, є відсутність формалізованого впливу у Прем'єр-міністра та керованого ним Кабінету Міністрів України на кадрові рішення у «секторі безпеки та оборони» (Рада національної безпеки та оборони, Збройні сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки тощо), Конституційному суді, судових органах, прокуратурі, НБУ. З позиції дотримання принципу «розподілу влади» в консолідованих напівпрезидентських демократіях, такий підхід є виправданим, оскільки дає змогу президенту виконувати арбітражні функції щодо виконавчої, законодавчої та судової гілок влади. Політичні практики, поширені у слабких демократіях, таких як українська, доводять, що значне делегування главі держави кадрових повноважень поза межами виконавчої гілки влади детермінує поступове привласнення неприцільних йому функцій координації діяльності виконавчої влади. Це

створює серйозні небезпеки відсутності ефективного контролю над інституцією президента та поступової інституційної деградації уряду.

Другою нормативною пасткою, що унеможлиблює суб'єктність українських урядів, є дефектно працююча в Україні система стримувань та противаг. В консолідованих демократіях коректна дисперсія влади зобов'язує уряди бути відповідальними перед парламентами, які їх формують. У свою чергу, ця підзвітність дає уряду захист, особливо в тих політичних системах, де поряд із виконавчою та судовою гілками влади існує ще і інституція президента. Як працює в цьому сенсі політична система України, чи захищає вона суб'єктність уряду? Теоретично, вітчизняне правове поле такі можливості надає. Наприклад (див. рис. 6.5, 6.6):

✓ ініціатором подання кандидатури на посаду керівника уряду є парламентська більшість, а точніше – коаліція. Конституція та закони *не дають* Президенту можливості не підтримати погодженого парламентом претендента на посаду керівника КМУ;

✓ саме парламенту уряд представляє програму власної діяльності через місяць після затвердження парламентом ж персонального складу. Програма уряду має базуватися на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у парламенті. **Ухвалення програми унеможлиблює відставку уряду протягом року за ініціативи президента і парламенту.** Звітування про виконання програми уряду має відбуватися щорічно;

✓ парламент може ініціювати винесення вотуму недовіри уряду за власної ініціативи і може (**а не зобов'язаний**) розглянути питання про відставку КМУ, якщо її ініціатором є президент.

ПРОЦЕДУРА ФОРМУВАННЯ УРЯДІВ В УКРАЇНІ

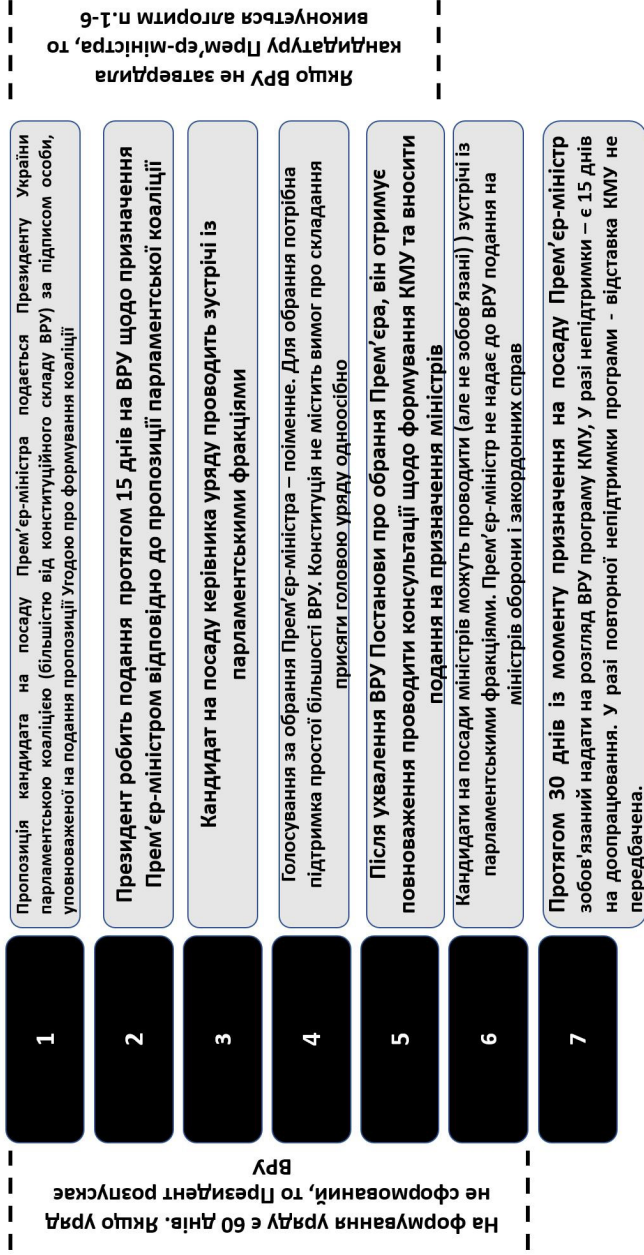


Рис. 6.5. Процедура формування уряду

Джерело: складено авторкою на основі Конституції України та законів України.

Утім, перераховані вище унормовані Конституцією та законами України інструменти підзвітності та захисту урядів працюють в Україні, скажімо так, епізодично. Тому ставити питання про наявність сталих практик демократичного "розподілу влади" у відносинах між урядом та парламентом дещо передчасно. Чому так відбувається?

По-перше, через *відсутність правової норми, що робить незворотною відставку уряду у разі неухвалення ВРУ його програми і, відповідно, надає річний захист від відставки (якщо, звичайно, Прем'єр-міністр добровільно не ухвалить рішення про відставку)*. Зазначимо, що для країн ЄС діяльність урядів із незатвердженою парламентом програмою є швидше аномалією.

Теоретично існування дивного формату «напівакцептованого уряду» в Україні (затверджений парламентом уряд + незатверджена парламентом його програма), який може працювати не отримавши річний імунітет від відставки парламентом через затвердження його програми/схвалення звіту про виконання програми, можна було б гіпотетично виправдати інтересами держави та суспільства. Оскільки такий концепт теоретично дозволяє сформувати технократичний уряд президенту-реформатору, обраному на загальнонаціональних виборах, але позбавленому стійкої більшості у парламенті. Так би мовити: фігура прем'єра ще може бути предметом компромісу між президентом та парламентом, а його «програма реформ» – вже ні. Як це було, наприклад у Франції в період 2020–2024 рр.

Передусім маємо визнати, що така гіпотеза є дуже слабкою. Запровадження реформ в Україні – це, передусім, ухвалення нових законів. Для розуміння: під час I сесії ВРУ IX (серпень 2019 – січень 2020 рр.), яка запам'яталася нормотворчою активністю парламентарів і «реформами» Зеленського/Гоначука, було ухвалено 158 законопроектів (105 з них ініціювали депутати, 28 – уряд,

25 – президент). За аналогічний період роботи парламенту попереднього VIII скликання Верховною Радою, що пов'язаний із запуском реформ Порошенка/Яценюка, було ухвалено 171 закон [Півроку Раді IX скликання..., 2020]. Зрозуміло, що забезпечити такий законодавчий темп прем'єру-реформатору без фактичної підтримки парламенту неможливо.

Ну і переважно драматичні результати соціально-економічного та політичного розвитку України за останні 33 роки схиляють авторку до думки, що більш реалістичним поясненням існування конституційного формату "напівакцептованого українського уряду" є просто легітимація зручної технології безвідповідальних, за великим рахунком, урядів, парламентів шляхом уникнення фундаментального принципу організації влади в демократичних системах – її розподілу. Породжена кульгавим розподілом політичної відповідальності інституційна нестабільність КМУ (оскільки він у будь-який момент може бути відправленим у відставку) блокує його яскраве лідерство у сфері формування політик і підштовхує до сумнівної якості неpubлічних компромісів як із бенефіціарами парламентських партій, так і груп впливу в оточенні президента.

Про елементарну зручність такої форми політичного функціонування українських урядів для політичного класу свідчать такі цифри: без затвердженої ВРУ програми працювали уряди В. Пустовойтенка (07.1997 – 12.1999: парламент не підтримав), А. Кінаха (05.2001 – 11.2002: парламент не розглядав), Ю. Єханурова (09.2005 – 08.2006: не подавав програму до парламенту), В. Януковича (08.2006 – 12.2007: не подавав програму до парламенту), Ю. Тимошенко (12.2007 – 03.2010: парламент не розглядав програми), М. Азарова (03.2010 – 02.2014: не подавав програми до парламенту), Д. Шмигала (березень 2020 – до т. ч.: парламент не підтримав). Безумовно, «рекордсменом» серед урядів, що функціонують без акцептованої ВРУ програми, є діючий уряд Д. Шмигала, який працює в такому правовому режимі вже 4 роки і пережив мінімум 5 великі публічні кампанії щодо ймовірної відставки (осінь 2020 р., осінь 2022 р., осінь 2023 р., весна 2024 р.,

осінь 2024). **Узагальнюючи:** з червня 1996 р. (ухвалення діючої Конституції) по листопад 2024 р. українські уряди працювали без акцептованої парламентом програми 59,2% зазначеного часу, 199 місяців, 16,5 років. А відсутність програми діяльності уряду унеможливорює можливість дати формальну оцінку його діяльності, де програма є відправною точкою. Таким чином діяльність уряду без програми є частиною, своєрідною ланкою проблеми недовісти інституту політичної відповідальності органів державної влади, що є першою пасткою інституційної спроможності уряду.

Другим важливим інструментом занепаду інституційної спроможності уряду є *неврегульоване у вітчизняному законодавстві питання парламентської коаліції та відсутність вимог щодо членства урядовців у партіях, які становлять проурядову коаліцію в парламенті*. Зазначимо: майже всі країни ЄС не містять конституційної норми про обов'язковість для кандидата на посаду голови уряду членства в партії, що формує уряд. Утім, сталість демократичних традицій («стара Європа») та бажання дотримуватися норм демократії («посткомуністична Європа») *роблять таку практику політичною аксіомою*. Останнім прецедентом в Україні, коли лідер партії, що перемогла на парламентських виборах, здобув посаду керівника уряду, було прем'єрство А. Яценюка (2014–2016 рр.). Він, втративши підтримку коаліційної більшості у ВРУ, пішов у відставку за власної ініціативи, програвши президенту П. Порошенку вплив на уряд. Наступник Яценюка на посаді В. Гройсман долучився до «Блоку П. Порошенка «Солідарність» у 2014 р., був лише 4-им номером у виборчому списку партії) і завжди, до створення власного партійного проекту у 2019 р., наголошував на тому, що будував безпартійну кар'єру. Обидва прем'єри Володимира Зеленського (О. Гончарук, Д. Шмигаль) не були членами партії «Слуга народу», що вважається політичним партійним проектом президента. О. Гончарук відверто називав свій уряд «технократичним».

Уряд В. Гройсмана, що нібито мав би бути політичним продуктом коаліції політичних сил «Народний фронт» та «Блоку П. Порошенка», набрав під час голосування у ВРУ лише 197 голосів від коаліції (замість необхідних 226). У 2016 р. дефіцит коаліційної підтримки В. Гройсмана було подолано за рахунок депутатських груп «Відродження» (бенефіціари групи – экс-члени Партії регіонів) В. Хомутич, Г. Кернес та олігарх І. Коломойський) та «Воля народу» (більшість учасників групи були экс-членами Партії регіонів, серед депутатів – один з власників ПАТ «Мотор Січ» В. Богуслаєв, заарештований СБУ 24 жовтня 2022 р. і звинувачений у державній зраді). Безумовно, такої якості парламентська «легітимація» уряду В. Гройсмана на старті його діяльності і подальша відсутність постійної, прозорої та зрозумілої підтримки з боку парламентської коаліції не підсилювали прем'єра, змушувала його заради досягнення політичних рішень до кулуарного діалогу із олігархатом, що традиційно розглядав парламентські фракції як власні політичні активи. Такі патримоніальні політичні практики не сприяли зростанню якості урядових політик, не збільшували ефективність КМУ та підпорядкованих йому ЦОВВ у питаннях модернізації економіки, імплементації більш справедливої соціально-економічної політики, не сприяли активному неформальному формуванню інклюзивних та демократичних практик врядування. А у 2019 р. законність процедури формування «коаліційного» уряду Гройсмана без підтримки коаліції була піддана сумніву і стала приводом для відповідного розслідування ДБР [ДБР розслідує законність призначення Гройсмана ... , 2019].

Формування урядів В. Зеленського, очолюваних О. Гончаруком та Д. Шмигалем, не супроводжувалося проблемами із підтримкою парламентської коаліції. Втім їм також не вдалося уникнути серйозних дефектів. Так, відповідно до діючої Конституції, центром обговорення як кандидатури прем'єра, так і складу КМУ, має бути парламент, оскільки саме коаліція подає президенту кандидатуру на посаду прем'єр-міністра. А вже затверджений на посаді керівник уряду погоджує із ВРУ склад КМУ. Медійні інсайти щодо

формування уряду Гончарука вказують, як вибір на користь Гончарука в якості прем'єр-міністра, так і міністрів в цей уряд відбувався в Офісі Президента. «На засіданні фракції "Слуг народу" 29 серпня 2019 р. президент Зеленський просто зачитав з аркуша склад Кабміну, а ввечері без зайвого обговорення фракція голосувала за призначення уряду, попри те, що більшість з озвучених прізвищ депутатам ні про що не говорили. Всі знали, що кандидатури в уряд затверджувалися в Офісі президента», – пише «Українська правда» [Мусаєва, 2020]. Д. Шмигаль також пригадує, що його призначенню на посаду керівника уряду передувала розмова саме із президентом, і через брак часу він запросив в уряд лише одного "свого" міністра – О. Немчінова, міністра КМУ [Кравець та ін., 2020].

Навіть у напівпрезидентській Франції, де президентам для призначення голови уряду не потрібне парламентське подання прем'єрами за межами «періодів співіснування» (коли президент не має більшості у Національних Зборах і втрачають вплив на уряд) стають політики, які або безпосередньо представляють партію президента (є її членами), яка має більшість або контрольний пакет в Національних зборах), або державні службовці, тісно інкорпоровані в партійні структури, що формують більшість в парламенті. В «період співіснування» французькі президенти просто змушені призначати на посади керівників урядів лідерів партій, що отримали в парламенті більшість (президент-соціаліст Ф. Міттеран співіснував із голлістом-прем'єром Ж. Шираком, президент-голліст Ж. Ширак – з прем'єром-лідером лівої опозиції Л. Жоспенем). Єдиний випадок за часів новітньої історії V Республіки, коли президент, контролюючи абсолютну більшість в Національних Зборах, призначив головою уряду політика, що не представляв політичну силу пропрезидентської більшості, пов'язаний із початком президентства Е. Макрона (партія «Вперед, Республіко», створена у 2016 р. Макроном, 308 мандатів у Національних Зборах). Тоді, у 2017 р., Е. Макрон обрав Е. Філіпа на посаду прем'єр-міністра Франції з метою створення широкіої

політичної коаліції, демонстрації сталості політик та забезпечення підтримки від традиційних партій його програми реформ.

Не менше занепокоєння з погляду функціонування механізмів представницької демократії в Україні викликає партійний склад національних урядів. Так, в уряді Д. Шмигала (працює з березня 2020 р.), наче сформованому за підтримки парламентської монокоаліції фракції «Слуга народу», з 24 членів лише 4 на момент формування представники партії «Слуга народу» та 1 представник «Голосу» (20% від складу уряду – партійні, за ситуації на квітень 2024 р). В уряді О. Гончарука (серпень 2019 – березень 2020 рр.), також сформованому парламентською монокоаліцією «Слуги народу», з 19 міністрів було 2 представники партії «Слуга народу» і 1 представник партії «Народний фронт» (15% членів уряду – партійні). Формально, в «коаліційному» уряді В. Гройсмана (2016–2019 рр.) було 44% партійних міністрів (саме членів партій «Народний фронт» та «Блок П. Порошенка «Солідарність»). Для порівняння: фінський коаліційний уряд П. Орпо (працює з 20.06.2023) складається на 100% із членів партій коаліції. У литовському уряді І. Шимоніте (працює з 12.2020 р.) 83% партійних міністрів. У польських урядах М. Моравецького (11.2017 – 11.2019) – 83% партійних міністрів, М. Моравецького (11.2019 – 12.2023) – 77% партійних міністрів, Д. Туска (з грудня 2023) – 97% партійних міністрів. У чеському уряді П. Фіали (з грудня 2021) – 83% партійних міністрів.

Серед очевидних пояснень складної політичної долі українських урядів – правова неврегульованість діяльності парламентських коаліцій, які ці уряди формують. Хоча згадка про коаліції міститься в Конституції, відсутність деталізації у базовому Законі «Про Регламент Верховної Ради України», який визначає порядок функціонування законодавчого органу країни, призводить до правової колізії та унеможлиблює чітке розуміння засад формування, функціонування та розпуску таких коаліцій [Войтенко, 2021]. *Це дозволяє політичним акторам в Україні в реальному житті використовувати цей інструмент для реалізації власних*

інтересів, що стає одною з причин інституційної деградації як уряду, так і ВРУ.

Отже, припустимо, що «непартійність урядів» можна було б розглядати як інструмент формування технократичних, професійних кабінетів, для комплектації яких у партій просто не існує достатнього кадрового потенціалу. Теоретично, «непартійні уряди», як дуже короткострокові інструменти в межах демократичних політичних систем, дійсно надають можливість ухвалювати складні, не популярні серед громадян політичні рішення. Так, сформовані внаслідок політичних домовленостей парламентської коаліції, технократичний уряд М. Монті (Італія, 2011–2013 рр., провів реформи, спрямовані на покращення конкурентоспроможності країни та боротьбу з корупцією), технократичний уряд Л. Пападемоса (Греція, 2011–2012 рр., здійснив реформи щодо стабілізацію економіки та фінансової дисципліни) та технократичний уряд М. Вальса (Франція, 2014–2016 рр., реалізував реформи у сфері праці та податків, спрямовані на підвищення конкурентоспроможності економіки країни).

Але в умовах України «непартійні уряди» (сформовані не з членів партій-учасниць коаліції, працюючи без акцептованої парламентом програми діяльності) стали не виключенням з правил, а унормованою політичною практикою моделлю безвідповідального урядового функціонування. *Відсутність в Україні обов'язкової – для європейських демократій – «партійної прив'язки» уряду до парламентської більшості робить публічний зв'язок між партіями (з яких обирається парламент), парламентом (який мав би призначати та контролювати КМУ) і урядом (який мав би звітувати парламенту про виконання затвердженої ним програми) майже не працюючим, що зумовлює інституційну ерозію не лише уряду та парламенту, а й усієї влади, що сукупно втрачає здатність виробляти ефективні політики і імплементувати практики, спрямовані на формування конкурентоспроможності держави та зростання рівня життя переважної більшості українців.*

Ще однією нормативною пасткою, на якій ми б хотіли наголосити і яка негативно впливає на формування інституційної спроможності українських урядів, на нашу думку, є відсутність чіткого механізму подолання урядових криз, що виштовхує суб'єктів політичного процесу до переважно утаємничених (кулуарних) *politics*. Приводом для відставки уряду (див. рис. 6.6.) може бути і бажання прем'єра, і рішення ВРУ (прийняття за ініціативи 1/3 народних депутатів України резолюції недовіри КМУ), і ініціатива президента (він звертається до Верховної Ради з проханням висловити недовіру урядові). Зробимо акцент на тому, що Конституція надає главі держави право ініціювати відставку КМУ і, одночасно, не формує можливості публічно внести на розгляд ВРУ «свого» кандидата на посаду Прем'єр-Міністра і, відповідно, взяти принаймні публічну відповідальність за результат роботи уряду, підтриманого ним прем'єра. У разі відставки уряду (хто б не був її ініціатором) діє вже описаний вище алгоритм: парламентська коаліція пропонує Президенту погодженого кандидата на посаду керівника уряду, Президент робить подання до парламенту, після консультацій – голосування за прем'єра. Потім – за його уряд. Внесення програми діяльності КМУ на розгляд ВРУ є обов'язковим кроком, ухвалення – опціональним. Урядова криза може тривати 60 діб (!). Далі – якщо уряд не признаний – президент розпускає ВРУ.

ПРИВОДИ ДЛЯ ВІДСТАВКИ УРАДУ

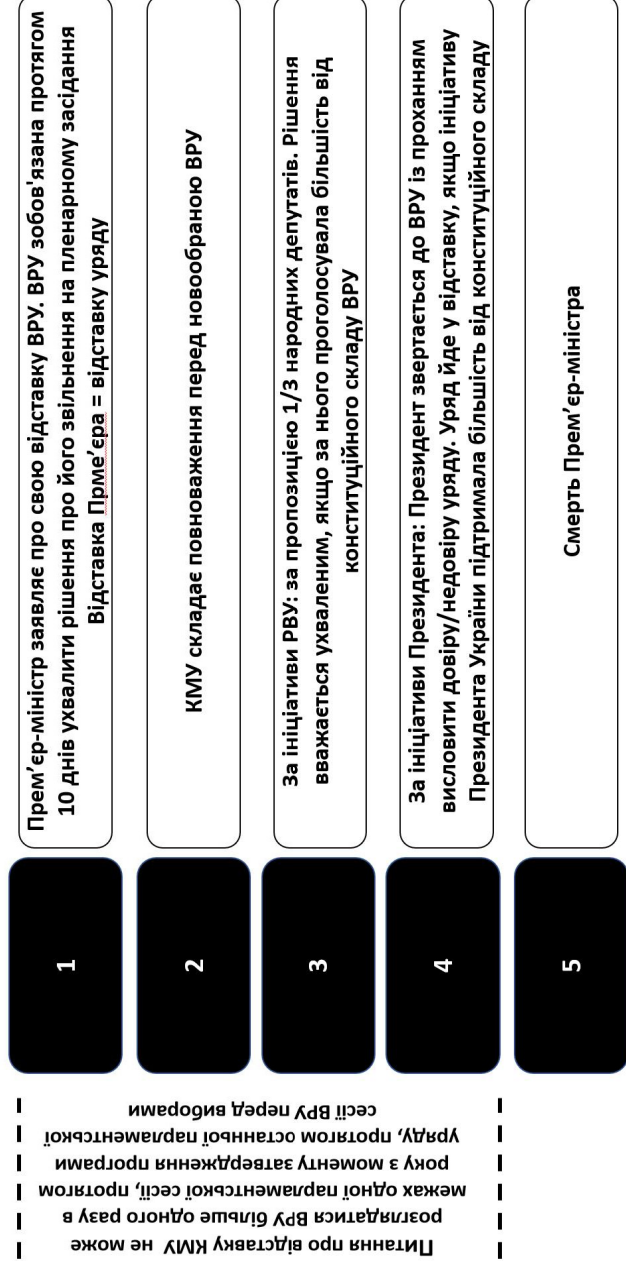


Рис. 6.6. Приводи для відставки уряду

Джерело: складено авторкою на основі Конституції України та законів України.

Вважається, що після Революції гідності в Україні відбулися інституційні зміни, якими створюються передумови відновлення парламентсько-президентської моделі організації державної влади. Нагадаємо, що класичною формою конструктивного вотуму недовіри в якості інструменту подолання урядової кризи для президентсько-парламентських республік розглядається процес відставки уряду у ФРН. В Конституції цієї країни зафіксовано, що федеральний канцлер може бути усунутий зі своєї посади тільки через утворення нової урядової більшості в Бундестазі і обрання нового канцлера. Непідтверджений вотум довіри новому канцлеру означає, що діюча урядова коаліція не є дієздатною, що надає підстави канцлеру просити федерального президента достроково припинити повноваження Бундестагу і призначити нові вибори [Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1949]. Безумовно, розв'язання у такий спосіб урядових криз а) уповільнює занурення в них; б) структуру через політичну відповідальність парламенту та уряду за вихід з неї; в) підсилює політичний вплив парламентів і урядів, як інституцій.

Цікавим є інструментарій подолання урядових криз у парламентсько-президентській Польщі, де глава держави має відчутні важелі впливу і на уряд, і на парламент. У Польщі «конструктивний вотум недовіри» не передбачено. Але алгоритм формування урядів має декілька етапів, кожен з яких передбачає чітку публічну відповідальність за роботу сформованого уряду. Перший (консенсусний, відповідальність за формування і, відповідно, подальшу діяльність уряд політично розділена між парламентом та президентом): Президент проводить консультації із коаліцією в Сеймі, висуває погоджену із парламентською коаліцією кандидатуру прем'єра, який пропонує склад уряду, Сейм має акцептувати програму уряду. Другий етап (ініціатива і відповідальність – на боці парламенту): Сейм протягом 14 днів з моменту відхилення попереднього кандидата на посаду керівника уряду обирає (без консультацій з президентом) кандидатуру на посаду прем'єр-міністра Польщі, який пропонує склад уряду. Сейм має акцептувати програму «власного» прем'єра. Третій етап (ініціатива і відповідальність на боці голови держави, якщо парламент не

ухвалив призначення уряду) – президент протягом 14 днів призначає голову Ради Міністрів і за його поданням інших членів уряду, приймає їх присягу. Якщо Сейм протягом 14 днів не акцептує програму такого уряду (публічні домовленості не відбулися), Президент розпускає Сейм.

Якщо повернутися до українських практик виникнення та подолання українських урядових криз, то зосередимо увагу на двох моментах. По-перше, відставка прем'єра (а, відповідно, КМУ) в Україні за ініціативи парламенту є надзвичайно рідкою практикою. Це, на жаль, не є свідченням структурованості та стабільності українського політикуму, а демонструє другорядність, відсутність справжньої політичної суб'єктності парламентів і урядів в ієрархії вищих органів публічної влади. Тричі за період дії Конституції прямими ініціаторами відставки уряду були президенти: у 1997 р. Л. Кучма ініціює відставку П. Лазаренка, 2002 р. – Л. Кучма відправляє у відставку уряд А. Кінаха, у 2005 р. – В. Ющенко відправляє у відставку Ю. Тимошенко. У решті випадків складання урядами своїх повноважень обумовлено або обранням нових парламентів і, як наслідок, формуванням нових урядів (що не вважається кризою, а класифікується як планова політична діяльність). Або відставкою прем'єр-міністра за власним бажанням (як було із урядами А. Яценюка у 2016 р., відставка якого з посади за власним бажанням стала результатом тривалої боротьби між прем'єром та президентом за вплив на КМУ; та О. Гончарука у 2020 р., який був змушений піти у відставку після втрати довіри президента).

По-друге, швидкість формування нових урядів, які формуються в результаті урядової кризи, а не планово, після парламентських виборів. В межах досліджуваного періоду (2012–2024 рр.) формальні процедури висування кандидатури нового прем'єра коаліцією у ВРУ, внесення цієї кандидатури президентом до ВРУ та голосування ВРУ за кандидатуру прем'єра, призначення парламентом складу всього уряду одночасно із прем'єр-міністром відбувається в один день з відставкою попередника. Так, відставка А. Яценюка та призначення В. Гройсмана (разом зі складом уряду) відбулися 14 квітня 2016 р, відставка О. Гончарука та призначення Д. Шмигала (разом із складом уряду) – 4 березня 2020 р. За останні

10 років єдиним прем'єром, який хоча б формально витримав процес погодження з ВРУ складу уряду після свого призначення на посаду, як окрему процедурну опцію, був другий уряд А. Яценюка (2014–2016 рр.). Найменша біда такої, певним чином, імітації конструктивного вотуму недовіри полягає в порушенні діючого в Україні законодавства, що чітко фіксує необхідність багатоступінчатого публічного процесу формування уряду (навіть в умовах криз). **Головна проблема, що стоїть за швидкістю «виходу» урядів та парламентів з політичних криз в Україні свідчить про непрозорість політичного процесу, домінування кулуарних домовленостей над відкритими політичними практиками. Все це робить інституції, які беруть участь в настільки непрозорому ухваленні політичних рішень, дефіцитно спроможними.**

Навіть проведений лаконічний аналіз правових механізмів, що детермінують функціонування уряду, дає змогу стверджувати, що фундаментом діючих в Україні непрозорих політичних практик є еkleктичність конституційних норм. Така нормотворча розбалансованість детермінує концентрацію влади навколо інституції президента, деструктивну конкуренцію за вплив на КМУ, зокрема, та виконавчу владу, як таку, між президентом та прем'єром та розмиває притаманний демократіям зв'язок між парламентом та урядом. **Описані вище, далеко не всі з існуючих, нормативні пастки, що роками формували слабкі та несуб'єктні (практично, не спроможні) уряди і парламенти, уповільнювали політичну, економічну та соціальну трансформацію України, і через це набувають максимальної небезпеки в умовах політичного режиму воєнного часу.** Під час повномасштабної війни максимальна концентрація влади у президента України, як у Верховного головнокомандувача, та тимчасова зупинка політичного процесу є об'єктивними умовами збереження держави. У той же час, як справедливо підкреслює Г. Зеленюк, вони живлять спокусу окремих політичних акторів інституціоналізувати та зберегти централізовану "воєнну модель" правління, що чудово монтується в діючий конституційний гібрид, у повоєнний час [Зеленюк, 2023а, с.11]. Загалом президенталізм, який фактично сформований в Україні після 24 лютого 2022 р., на думку О. Майбороди «може

бути ефективною формою правління не тільки у воєнний і відбудовний, а й у мирний періоди». Але запобіжником його перетворенню на авторитаризм або на диктатуру має бути глибока і усталена демократична традиція, якій населення віддане більше, ніж владі, сформованість якої в Україні викликає певні сумніви [Майборода, 2023, с. 50].

Результати реформ як параметри визначення інституційної спроможності урядів в Україні. Демократичні системи демонструють більш швидке та стабільне економічне зростання порівняно з автократичними режимами – погоджений наратив західної політології. Т. Перссон і Г. Табелліні, аналізуючи зміни режимів в 150 країнах світу в період між 1960-2000 рр., порахували, що поєднання демократії із економічною лібералізацією додають до економічного зростання щорічно +0,75%, а довготерміновий ефект в перерахунку ВВП на душу населення складає +12,5%. Науковці стверджували, що більш успішно йде зростання там, де економічна лібералізація випереджає демократичні політичні реформи [Persson et al, 2006]. До аналогічних результатів дійшли Д. Арсемоглу, С. Наїду, П. Рестрепо та Дж. Робінсон, проаналізувавши розвиток 175 країн з 1960 по 2010 рр. Науковці порахували, що перехід до демократії додає до 25% до ВВП протягом 25 років. Вони, на відміну від Т. Перссон і Г. Табелліні, не вбачають проблеми у поєднанні в часі демократизації із економічним зростанням. Більше того, вони вважають саме таку комбінацію більш оптимальною [Acemoglu et al., 2019].

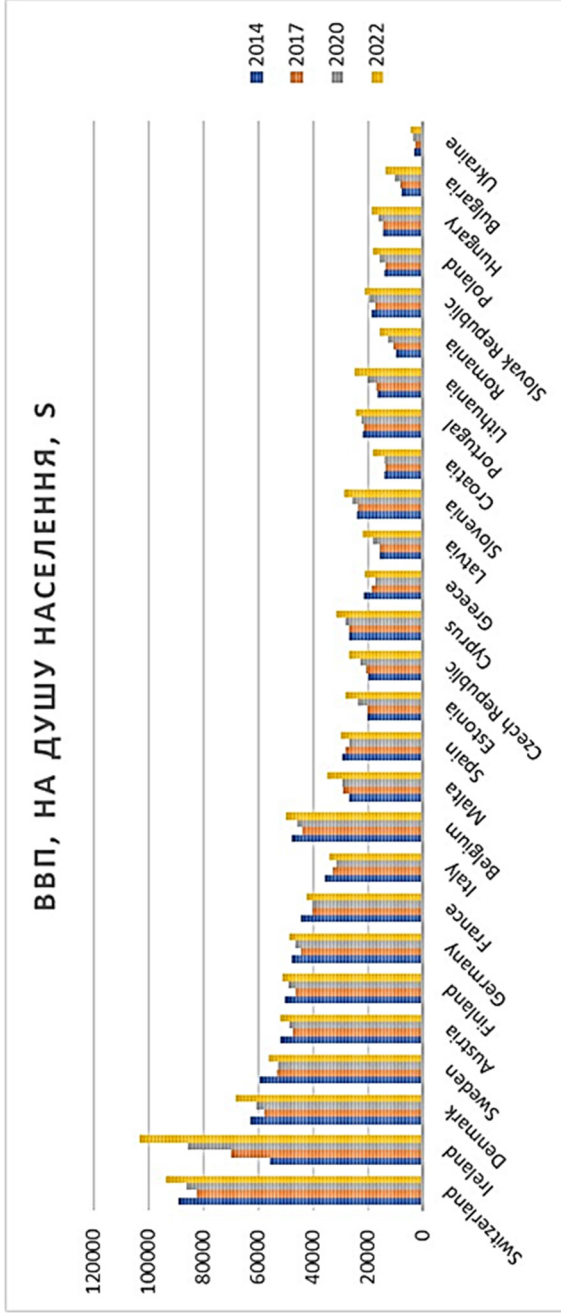


Рис. 6.7. Динаміка ВВП на душу населення, 2014-2022 рр.
Джерело: складено авторкою на базі даних МВФ.

Залишимо пошук відповіді на питання, як було в Україні після поновлення незалежності у 1991р., спочатку економічна лібералізація – потім політичні реформи чи навпаки, чи мала місце спроба зробити все одночасно – для інших досліджень. Закцентуємо увагу на тому, що економічний результат останніх тридцяти років (ВВП на душу населення \$4826,6 за підсумком 2021 р., більш, ніж скромна, динаміка цього показника між 2014–2022 рр. та порівняння не нашу користь із економічним прогресом решти європейських країн (див. рис. 6.7) свідчать, на жаль, про дефектність української демократії, слабкість її нових формальних інституцій та силу неформальних інституцій, що агрегували і адаптували під нові часи найгірші пострадянські практики. Група науковців Стокгольмського інституту перехідної економіки, ЄБРР, МВФ, КШЕ, Федерального резервного банку Філадельфії, роблять акцент на тому, що для посткомуністичних країн (серед яких Україна) головною передумовою успішних реформ (швидке зростання економіки та подолання соціальних диспропорцій) є наявність спроможних та ефективних інституцій, що формують умови для зростання продуктивності, верховенства закону, гарантування прав власності, ліквідації неефективного регулювання та формування стійких стимулів для некорумпованої роботи державної служби. У разі слабкості (ми пишемо про слабкість урядів) інституції позбавляються довіри суспільства і мають обмежену можливість розробляти та втілювати ефективні, компетентні і зрозумілі громадянам політики [Becker, 2018]. Вище ми зафіксували, як нормативно-правові пастки роблять українські уряди дефектно спроможними. В цій частині дослідження уважно проаналізуємо, якої якості політики та реформи генерували дефектно спроможні інституції в період 2014–2024 рр. і чому такі реформи лише масштабують пастки, а не ліквідують їх.

Базовою проблемою трансформацій **у період 2014–2018 рр.** стала концентрація змінотворців (малої частки некорумпованих політиків, державних службовців, представників громадянського суспільства та іноземних донорів) на оновленні, переважно, інструментів реалізації політик. У той час, як фундаментальні правила, які визначають сутність, природу політичних інституцій, спосіб їх

формування і взаємодії з іншими акторами, лишалися практично без змін. Збереження конституційних дисбалансів, невикорінений російський вплив, консервація корупції, економічних монополій та впливу олігархів на парламент, уряд, суди та силові структури нівелювали результати лібералізації ринків, люстрації, реформи держслужби, державного, корпоративного управління, державних закупівель, фінансування партій тощо. Судова та антикорупційна реформи, які уможливлювали формування якісно нових процесів, просувалися повільно. Чи не єдиним успішним прикладом реформування «старої» інституції був НБУ. До позитивних кейсів формування нових інституцій можна віднести НАБУ, НАЗК та органи місцевого самоврядування, що виникли внаслідок реформи децентралізації. Магістральний вектор «епохи Порошенка» (концентрація на оновленні переважно інструментів замість кардинального перегляду конституційного формату функціонування інституцій) перейшов у спадок і «епосі Зеленського». Специфікою ж трансформації урядової інституції **між 2019 р. – лютим 2022 рр.** стало те, що вона (1) проходила в умовах суттєвого скорочення дисперсії влади і її концентрації навколо інституції президента; (2) супроводжувалася спробами локалізувати вплив на економіку, політичні процеси та інституції олігархії і намаганням переглянути певні реформи, здійснені в період 2014–2018 рр.

Повномасштабна війна РФ проти України, що розпочалася у **лютому 2022 р.**, та набуття Україною статусу кандидата на членство в ЄС, зробили необхідність нової якості управління критичним питанням як для виживання країни, так і для фундаменту успішної євроінтеграції. Проте логіка реформ, що відбуваються в цьому напрямі, свідчить про домінування інструменталістського підходу над нормотворчим. Таким чином, упевненість у можливості подолання конституційних дисбалансів українського політичного режиму шляхом оптимізації інструментів врядування все ще залишається досить високою. Інструменталістський підхід фокусується на вдосконаленні конкретних управлінських інструментів та процедур, часто без врахування ширших структурних та інституційних реформ. Натомість нормотворчий підхід передбачає більш глибокі зміни, що включають розробку та впровадження

нових законодавчих та нормативних актів, які мають на меті усунути системні вади та закласти підґрунтя для сталого розвитку. Така ситуація підкреслює необхідність комплексного підходу до реформ, що включає як оптимізацію чинних інструментів управління, так і створення нових, більш ефективних інституційних рамок, здатних забезпечити довгострокову стабільність і прогрес. Для України, яка прагне стати повноправним членом ЄС, критично важливо досягти збалансованого поєднання цих підходів, аби забезпечити стійкість і ефективність свого політичного та економічного розвитку.

Експерти вважають, що саме другий уряд А. Яценюка (12.2014–04.2016 рр.) заклав законодавчі підвалини для більшості українських реформ, подальшою імплементацією та поглибленням яких займалися кабінети В. Гройсмана, О. Гончарука і Д. Шмигала [Алеканкіна, 2020]. Базовими напрямками реформ КМУ (за кількістю нормативних актів) були боротьба із корупцією, спрощення регулювання, набуття енергетичної незалежності, унормування та певне скорочення податків, збалансоване та більш прозоре управління державною власністю. До топ-реформ кабінету Яценюка можна віднести відкриття інформації про всі державні закупівлі, запровадження електронної системи державних закупівель PROZZORO, підготовку до старту декларування доходів держслужбовцями та політиками та ухвалення Закону «Про ринок природного газу», що передбачав недискримінаційні умови доступу постачальників до газотранспортних мереж та анбандлінг (відокремлення функції транспортування природного газу у іншу компанію) Нафтогазу [Алеканкіна, 2020].

У той же час, уряд Яценюка (як і влада того періоду в цілому) зберіг зв'язок із частиною олігархів і враховував їхній інтерес у реалізації політик. Така конвергенція є несумісною із швидким економічним зростанням та розвитком конкурентної демократії [Брехаря, 2023]. Так, консультантом Яценюка працював С. Тітенко, экс-керівник Нацкомісії регулювання енергоринку, відомий тим, що напередодні «великої приватизації» на користь Р. Ахметова енергетичних активів (2010–2013 рр.), він підвищив поріг концентрації в енергетиці з 25 до 33%, щоб Ахметов уникнув ідентифікації

як монополіст [Лещенко, 2015]. Увесь 2014 рік не скасовувалися дотаційні сертифікати на експорт електроенергії енергетичному холдингу Р. Ахметова ДТЕКУ. ДТЕК отримував гроші за електроенергію, яка була вироблена та спожита в зоні АТО [Григорішин розповів..., 2015]. Серед бонусів, створених урядом для олігархів, – відверто слабкий АМКУ, що у 2015 р. розпочав дослідження по ринку електроенергії та ролі на ньому ДТЕК. Експерти називали звіт за результатами дослідження «відверто слабким» для того, щоб пізніше, у 2016–2017 рр. у суді держава відстояла визнання ДТЕК монополістом. 5 квітня 2016 р. (за декілька днів до відставки Яценюка) мало відбутися засідання АМКУ для голосування за проєкт рішення, яке фіксувало б ознаки монополізму на енергетичному ринку. Однак у цей день голова Комітету Терентьев не з'явився в офісі, а будівлю АМКУ було «заміновано» по телефонному дзвінку. Розгляд звіту про ринок електроенергії було перенесено на 1 червня [Загребельська, 2021; АМКУ у 2016 р збиралася визнати ДТЕК Ахметова..., 2019].

Наслідком еkleктичних, за великим рахунком, реформ уряду Яценюка, які поєднували неоліберальну складову із розширенням монополій окремих олігархів (Р. Ахметов, В. Новінський) та накладали цей мікс на патернальну свідомість переважної більшості українців, розмивали соціальну базу тогочасного політичного режиму та обмежували підтримку його стейкхолдерів. Олігархи критикували уряд за спроби завадити проведенню звичних тінювих операцій. Дрібний та середній бізнес – за прагнення прибрати шпарини для ухилення від сплати податків та збільшити їх. Західні партнери – за те, що жодна з реформ так і не стала успішною чи повноцінною. Більшість пересічних українців – за загальне падіння рівня життя і збільшення житлово-комунальних тарифів. Довіра до уряду у грудні 2015 р. мала від'ємний баланс [Два роки Президента Петра Порошенка..., 2016]. Це означало делегітимацію уряду, неспроможність ним здійснювати ефективну і зрозумілу більшості українців політику. Фактично, мова йшла про кризу інституційної спроможності КМУ.

Наступний уряд (прем'єр-міністр В. Гройсман, 2016–2019 рр.) був сконцентрований на імплементації реформ, започаткованих

кабінетом А. Яценюка, та запровадженні власних реформи, серед яких найбільш помітними експерти вважають наступні [Алеканкіна, 2020]:

✓ інфраструктура/енергетика: зрівняння ціни на газ для населення і теплокомуненерго з ринковими, створення ринку електроенергії, запровадження Третього енергетичного пакету ЄС, скасування регулювання цін на електроенергію та вугілля;

✓ державне управління: в серпні 2017 р. створено директори (підрозділи, відповідальні за стратегічне планування у міністерствах та безпосередньо підпорядковані державним секретарям) у Секретаріаті Кабінету Міністрів, Міністерстві аграрної політики та продовольства, Міністерстві енергетики та вугільної промисловості, Міністерстві інфраструктури, Міністерстві культури, Міністерстві охорони здоров'я, Міністерстві освіти і науки, Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Міністерстві соціальної політики, Міністерстві фінансів, Міністерстві юстиції. В цих підрозділах було запроваджено принципи та правила урядування, визначені SIGMA (спільною ініціативою ОЕСР та ЄС). Персонал підбирався за конкурсним відбором, ЗП перевищувала в 6-10 разів середню зарплату в країні;

✓ антикорупційна реформа: приєднання України до Глобального реєстру, в який уряд передаватиме з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань дані про кінцевих бенефіціарів;

✓ освітня реформа: продовження реформ попереднього уряду, запровадження 12-річної середньої освіти, запуск «Нової української школи»;

✓ медична реформа: реформа первинної медичної ланки (підписання декларацій між лікарем і пацієнтом, фінансування кожної декларації НСЗУ), запуск пілотного проекту з реформування вторинної медичної ланки (стаціонарні лікарні), запуск програми «Доступні ліки», реформування системи закупівель іноземних медичних препаратів;

✓ децентралізація: продовжено і закріплено реформи попереднього уряду. За період з 2016 по 2019 рр. кількість громад

зросла з 366 до 936, а бюджет громад складав 267 млрд. грн (\$10,6 млрд) у 2019 р. проти 148 млрд. грн (\$5,9 млрд) у 2016 году [Прокопчук, 2019];

✓ система соцзахисту: збільшено розмір мінімальної заробітної плати, збільшено пенсійний вік, закладено механізм щорічного перерахунку пенсій, ліквідовано спецпенсії (для суддів, прокурорів, депутатів, урядовців тощо);

Темпи середнього щорічного зростання української економіки в період 2016–2019 рр. (прем'єрство Гройсмана) становили 2,8%. Це дозволило поставити питання про «економічну стабілізацію» (після падіння українського ВВП на 16,3% в межах 2014–2015 рр. через фактичний початок війни РФ із Україною, анексований Крим та окуповані Луганську та Донецьку області), але такої динаміки було не достатньо для економічного прориву, модернізації та реальної євроінтеграції. Для порівняння: середньорічне зростання економіки (ВВП) напередодні вступу до ЄС (1996–2004 рр.) в Естонії становило 6,6%, в Латвії – 6,2%, в Литві – 6,1%, в Польщі – 4,2% [Міжнародний валютний Фонд, б.д].

Чи могли реформи уряду В. Гройсмана бути більш радикальними, щоб створити умови для більш динамічного зростання? Малоймовірно. Затвердження В. Гройсмана у 2016 р. на посаді голови уряду, формування його кабінету і акцептація його програми ВРУ відбулися за підтримки депутатських груп, відверто афілійованих з олігархами. Пролонгація їхньої підтримки потребувала за фактом слабкого, неефективного уряду та проведення ним такої політики і реформ, які б не заважали «союзникам» прем'єра отримувати надприбутки в Україні; мати легкий доступ до потенційно прибуткової державної власності, контрольованих ними ж судів та боротьби із корупцією переважно «на словах». Що і відбувалося за риторикою про боротьбу за формування інституційно спроможного уряду та сильного, незалежного прем'єр-міністра.

Наведемо лише декілька прикладів. Так, лібералізація енергетичного ринку супроводжувалася тривалий час адресними субсидіями, які надавалися у формі простої знижки на комунальні пла-

тежі споживачам-фізичним особам, а самі субсидіарні гроші акумулювалася на рахунку надавача послуги (як правило, монополіста). Монетизація субсидій, яка певним чином виводила ці фінанси за межі замкнутого кола «держави-олігархи», відбулася лише на початку 2019 р. Надважлива реформа державного управління, спрямована і на докорінну трансформацію структури та функціоналу міністерств, фактично набула статусу «експерименту» і, відповідно, не змінила радикально формат цих інституцій. Про певну несерйозність ставлення влади до реформи свідчили, за оцінками SIGMA, щонайменше такі моменти, як (1) відсутність прямої кореляції між Стратегією реформи державного управління (2017 р. ухвалення) та Стратегією реформування системи управління державними фінансами (2017 р. ухвалення), в яку мали б бути закладені видатки на реформу; (2) погано прораховані видатки Стратегії реформи державного управління на запровадження посад фахівців з питань реформ та інформаційно-комунікаційні технології [SIGMA. OECD, 2018]. Доказом нерадикальності реформи, на нашу думку, можна вважати і те, що її результат був серйозно девальвований/переглянутий урядовими командами В. Зеленського в період 2019–2020 рр. (ліквідація більшості раніше створених департаментів у міністерствах, перехід лідерства у формуванні та розробці політик від міністерств до Офісу президента тощо).

Найбільш проблемним чи «заваленим» напрямком роботи уряду В. Гройсмана вважаються антикорупційна та судова реформи. Так, після тривалих, майже дворічних дебатів, у червні 2018 р. було ухвалено компромісний варіант закону про Антикорупційний суд. Сам суд почав працювати лише у вересні 2019 р. У той час, як ділові питання олігархічного бізнесу, що забезпечував В. Гройсману парламентське прикриття у непростих стосунках із президентом П. Порошенком, вирішувалися вилучити оперативніше. Компанія Onpex, що входить до групи SCM P. Ахметова, у 2017 р. придбала на біржі по 25% акцій підприємств «ДТЕК Західенерго» (417,1 млн. грн.), «ДТЕК Київенерго» (759,6 млн. грн.), «ДТЕК Дніпроенерго» (728,2 млн. грн.), «ДТЕК Дніпрообленерго» (1,4 млрд. грн.), чим збільшила мажоритарну частку Ахметова в цих компаніях [Фонд держмайна продав по 25%..., 2017]. На тлі таких

подій АМКУ визнав ДТЕК компанією, що лише має структурні ознаки монополії, але не є монополістом. У подальшому таке м'яке формулювання дозволило більшості членів АМКУ у грудні 2018 р. проголосувати за закриття справи про зловживання монополізмом з боку ДТЕК [Бурдей, 2018]. Станом на початок 2019 р. Р. Ахметов і В. Новінський створили ще одну монополію, на цей раз – у коксохімічній галузі. «Інтерпайп» В. Пінчука залишався фактичним монополістом у постачанні колес для Укрзалізниці. А забудовник М. Микитась домовлявся із В. Гройсманом, за версією слідства НАБУ, про призначення «своєї людини» на посаду президента державної корпорації "Укрбуд" [У справі Микитася сплив "мільйонний хабар Гройсману", 2020].

За оцінками аналітиків VOX Ukraine, уряд **О. Гончарука** (2019–2020 рр.) помітно активізувався у реформуванні країни, хоча й не досяг максимуму початку 2015 р. [Тишук та ін., 2020]. Серед основних реформ уряду О. Гончарука виділяють:

регулювання бізнесу: скасовано пайовий внесок під час будівництва; запроваджено інститут довірчої власності та обов'язок компенсувати збитки міноритарним акціонерам; ухвалено можливість продажу майна банкрутів через ProZogto; автоматизовано оцінювання нерухомості; спрощено митні процедури; скасовано обов'язкове ліцензування та заборону на використання мобільного зв'язку 4G у діапазонах 800-900 МГц;

державні закупівлі: закупівлі неукраїнських медикаментів із використанням ProZogto передано до спеціально створеної агенції «Медичні закупівлі України»;

приватизація та управління державним майном: спрощено процедури приватизації; скасовано перелік підприємств, які приватизації не підлягають; МЕРТ передало велику кількість підприємств до ФДМ, що вважається кроком до приватизації; ухвалено закон про концесію; створено передумови до демонополізації та приватизації Укрспирту; проведено анбандлінг «Нафтогазу»;

державне управління: ухвалено новий закон, що суттєво спростив звільнення та найм на роботу державних службовців;

уряд кілька разів переглянув умови проведення конкурсів на держ-службу та створив нові директорати;

активна розробка законодавства для земельної реформи та реформи ринку праці;

реформа освіти: нова версія закону про вищу освіту вкупі з постановою уряду про фінансування ВНЗ запровадила бюджетне фінансування відповідно до результатів їхньої діяльності;

Активно поширювані олігархією патримоніальні практики, такі як клієнтелізм, непотизм та інші форми особистісної залежності й покровительства після обрання у 2019 р. Володимира Зеленського Президентом України та формування уряду Олексія Гончарука, хоч і зазнавали певних модифікацій, не припинялися впливати на формування державної політики. Так, в КМУ Олексія Гончарука, який переконував стейкхолдерів у відсутності впливу олігархії на уряд, парламент та президента, на посаді Міністра Кабінету Міністрів працював Дмитро Дубілет, син Олександра Дубілета, колишнього голови правління та міноритарного акціонера ПриватБанку до його націоналізації. У березні 2021 р. українська прокуратура висунула Олександрю Дубілету підозру у привласненні понад 8 млрд. грн.

У Верховній Раді України, в межах парламентської «монобільшості», сформованої на основі фракції «Слуга народу» після парламентських виборів 2019 р., олігархи (Ігор Коломойський, Рінат Ахметов через Ігоря Павлюка) створювали власні групи впливу [Кравець та Романюк, 2021]. За межами монобільшості, Ігор Коломойський співпрацював із депутатською групою «За майбутнє». Аграрні олігархи, зокрема Андрій Веревський, власник «Кернел Груп», контролювали в парламенті депутатську групу «Довіра». Дмитро Фірташ зберігав вплив через частину ОПЗЖ. Народні депутати, афілійовані із Віктором Пінчуком, були розпошені по фракціях «Слуга народу», «Батьківщина» та «Голос». Петро Порошенко не припиняв брати активну участь у політичному житті країни, очолюючи партію «Європейська солідарність», представлену у ВРУ однойменною фракцією. Таким чином, наведені вище факти дають змогу припустити, що *експериментальність підходу президента Володимира Зеленського та*

сформованого за фактом ним уряду Олексія Гончарука до обмеження впливу олігархату на формування порядку денного країни та функціонування формальних інституцій (парламенту, уряду, судів тощо) полягала у ставці, переважно, на економічні методи боротьби. В червні 2019 р. АМКУ оголосив, що дослідження комітету виявило ознаки зловживання монопольним становищем холдингом «Миронівський хлібопродукт» (МХП, власник – Ю. Косяк) на ринку курятини. У липні 2019 р. вже В. Зеленський запропонував «правоохоронним і антикорупційним органам» зіставити суми дотацій від держави (2,5 млрд. грн за три роки) і дивідендів акціонерам агрохолдингу МХП Миронівський хлібопродукт» (МХП). 5 вересня 2019 року АМКУ ухвалив рішення примусово розділити ГК Ostchem (власник – Д. Фірташ) в частині виробників азотних міндобрив і оштрафував дистриб'юторську компанію «НФ Трейдінг Україна». 7 жовтня 2019 р. АМКУ звинуватив дочірню компанію «ДТЕК Західенерго», у «зловживанні монопольним становищем» та відкрив антимонопольне розслідування проти найбільшого в країні виробника енергії, компанії ДТЕК (власник – Р. Ахметов).

Якщо в листопаді 2019 р. АМКУ закрит справу проти МХП, оскільки М. Косяк відмовився від державних дотацій, а менеджери Д. Фірташа обрали тактику неопублічного затягування процесів по справі Ostchem у суді та налагодження комунікації із владою через С. Львовичкіна, то Р. Ахметов розпочав жорстоку публічну конфронтацію із урядом. У листопаді 2019 р. через підконтрольних депутатів SCM (керуюча компанія бізнесів Ахметова) заблокувала ухвалення законопроекту про ринок електроенергії, спрямований на послаблення монополії ДТЕК на енергетичному ринку. У відповідь – влада позбавила посади Д. Соломчука, заступника голови фракції «Слуга народу», наближеного до І. Павлюка (через якого SCM заблокував згаданий законопроект).

Дуже зухвалою була поведінка экс-власника націоналізованого у 2016 р. ПриватБанку І. Коломойського, який у квітні 2019 р. отримав рішення Окружного адміністративного суду Києва про незаконність націоналізації ПриватБанку. Окрилений цим успіхом олігарх взяв під контроль ДП «Центренерго» шляхом

призначення підконтрольних собі менеджменту та наглядової ради. 26 лютого 2020 р. (за тиждень до власної відставки) О. Гончарук повідомив, що КМУ ухвалив рішення про заміну керівництва компанії "Центренерго" і трьох обленерго, які готують до приватизації, що було ударом по дуже впливовому на той момент І. Коломойському. Підставою для звільнення В. Потапенка стало зниження вартості електроенергії переважно для активів Коломойського (феросплавні заводи, гірничо-збагачувальні комбінати, «Дніпроазот» тощо) на 50% від собівартості. Аналіз трейдингової діяльності ДП «Центренерго» проектом уряду Німеччини Low Carbon Ukraine засвідчив, що «Центренерго» недоотримала 847 млн грн. доходу від продажу електроенергії за заниженими цінами підприємствам, що пов'язані з Коломойським та накопила збиток за 2019 р. 2 млрд грн. [Вуєць, 2020].

За версією NYT, саме це рішення уряду стало крапкою в конфлікті Гончарука та Зеленського, тригером для якого було «злиття» в грудні 2019 р. в публічний простір запису наради у прем'єра, де останній критикував діючого президента за неглибоке розуміння макроекономіки. В усякому разі, так пояснив свою відставку сам Олексій Гончарук, наголосивши на тому, що президент В. Зеленський звільнив його та більшу частину КМУ після того, як він «перетнув інтереси групи впливових інсайдерів в українській економіці» [Kramer, 2020]. (Вже після відставки уряду О. Гончарука Окружний адміністративний суд м. Києва заборонив Фонду держмайна вчиняти дії, спрямовані на зміну членів дирекції "Центренерго", зокрема в.о. гендиректора компанії Володимира Потапенка).

Втім, не лише антиолігархічні кроки уряду О. Гончарука обумовили його прискорену відставку. Брак управлінського досвіду, некомпетентність окремих міністрів, поблажливе ставлення до результатів реформи державного управління (2016–2018 рр.) формували невисоку управлінську спроможність урядової команди Гончарука. За свідченнями інсайдерів, що потрапляли у медіа, засідання уряду тривали годинами, діяльність директоратів (структурних підрозділів, які мали бути зосередженими на формуванні галузевих та міжгалузевих політик) у міністерствах стала менш

затребуваною. Реформування оплати праці держслужбовців, що прив'язало її до середньої ЗП по країні, знову широко відкрило «вікно можливостей» для тіньового клієнтського фондування урядовців та впливових держслужбовців. Пізніше, влітку 2020 р., сам Олексій Гончарук визнавав помилковість цього кроку, зазначаючи, що в Україні олігархи звикли конкурувати з державою. «Їм вигідно, щоб уряд був слабкий і щоб в уряді люди отримували копійки», — зазначив Гончарук у 2021 р. Але не потрібно забувати про дуже просту істину. Якщо ти не платиш своїм чиновникам, твоїм чиновникам буде платити хтось інший», — додав він [Гончарук, 2020].

Діяльність Кабінету Міністрів України під керівництвом **Дениса Шмигала (2020 р. – до теперішнього часу)** авторка умовно розділяє на три етапи, в межах яких характер його управління та, відповідно, інституційна еволюція та спроможність визначалися як специфікою завдань, що постали перед воюючою країною, так і загальною еволюцією дизайну політичної системи (передусім — концентрацією влади навколо інституції президента), траєкторії якої були лише підсилені переходом війни у її повномасштабну фазу. Отже:

2020–2021 рр. – адаптація уряду та центральних органів виконавчої влади до пандемії COVID-19; спроба обмежити політичний вплив олігархії; трансформаційна турбулентність, для якої характерні як реформи, так і антиреформаторські кроки;

2022 – червень 2023 рр. – структурно-функціональна адаптація уряду до викликів повномасштабної війни;

липень 2023 р. – до теперішнього часу – поєднання політик, спрямованих на розв'язання критичних проблем, обумовлених повномасштабною війною, із підготовкою до початку переговорів про вступ України до ЄС, імплементація *acquis*.

Британський політолог Міхаель Ріхтер, аналізуючи феномен *українських антиреформ 2020–2021 рр.*, називав провайдерами цього процесу т. зв. «носіїв корисливих інтересів». Антиреформи, наголошував Ріхтер, були спрямовані на консервацію діючого в країні гібридного режиму, що унормовувало домінування неформальних інституцій та маніпуляції формальними інституціями з

боку «інтересантів» (носіїв «корисливих інтересів»), які отримують матеріальні вигоди від доступу чи контролю над цими інституціями). Політолог не вживає термін «олігархія», але абсолютно чітко описує механізм діяльності «клієнтських мереж» в усіх гілках влади, побудований олігархією [Richter, 2023]. *Специфікою «відкату» 2020–2021 рр. стало використання політичними акторами пандемії COVID-19 як прикриття для реалізації своїх регресивних планів.*

Заради справедливості наголосимо на тому, що ініціатором найбільш резонансних антиреформ 2020–2021 рр., таких як внесення зміни до регламенту фінансової звітності політичних партій (пауза у партійному декларуванні), скасування системи декларування майна (пауза у декларуванні майна політичною елітою), зниження ставки ПДВ для деяких видів аграрної продукції (надання пільг експортерам сировини та дискримінація виробників готової продукції), вилучення газу із закону про публічні закупівлі, був парламент. Уряд прикладав – уже після ухвалення відповідних законів – багато зусиль для їх виправлення. Але, що важливо, публічний супротив уряду цим відверто реакційним ініціативам ВРУ на етапі їх обговорення та схвалення був ледь помітний. Більше того, у випадку із зниженням ставки ПДВ для «обраних» аграріїв уряд навіть надав позитивну оцінку законопроекту, підготовленому профільним парламентським комітетом. Щодо припинення проведення конкурсів на зайняття посад державної служби та оголошення нових в умовах карантину, що серйозно девальгувало попередні напрацювання реформи державного управління, то воно було просто унормовано відповідною постановою уряду [Про внесення зміни до Порядку проведення конкурсів, 2020].

У 2021 р. після «ковідної паузи» уряд знову повернувся до реформ. Найбільша динаміка відбулася за такими напрямками, як:

фінансова система: ухвалено закон щодо покращення внутрішнього урядування НБУ; ухвалено закон, що зобов'язує власників банків надавати регулятору документи на підтвердження своєї ділової репутації та фінансового стану; ухвалено закон щодо захисту боржників від можливого тиску та недобросовісних дій колекторів; небанківські фінустанови перейшли під регулювання

НБУ; ухвалено закон, що передбачає розкриття структури власності та чіткі вимоги до керівників страхових компаній; спрощено доступ до кредитування: запроваджено програми «доступна іпотека під 7%», кредити «5-7-9%»;

цифровізація: спроба регулювання ІТ-галузі шляхом впровадження спеціального податкового режиму «Дія Сіті»; ухвалення закону, що змінив підходи до ліцензування частот та зробив послуги з електронних комунікацій більш прозорими для споживачів; прирівняння е-паспортів до паперових; продовжено розвиток концепції «держава в смартфоні»; урядом відкрито понад 1000 наборів даних з державних реєстрів та Державної митної служби – реєстру даних митних декларацій;

правоохоронна і судова системи: виправлено рішення Конституційного Суду України (КСУ) про неконституційність положень антикорупційного законодавства щодо декларування доходів та майна; статус НАБУ узгоджено із Конституцією; відновлено повноцінну діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції; визначено нові принципи формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС); змінено механізм формування Вищої ради правосуддя (ВРП); розпочало роботу Бюро економічної безпеки (БЕБ), що поєднує правоохоронні та аналітичні функції у сфері розслідування фінансових злочинів;

освіта: дозволено визнавати кваліфікації, здобуті в ЄС; визнано можливість офіційно підтвердити кваліфікацію здобуту поза навчальним закладом; старт реформи «Нова українська школа» (НУШ) на рівні базової середньої освіти, відділення ліцеїв від основної школи;

сільське господарство: ухвалено закон про Фонд часткового гарантування кредитів у сільському господарстві (Фонд зможе надавати аграріям гарантії на 50% суми боргу на строк до десяти років); ухвалено закон про держпідтримку агрострахування; громадам надано право розпоряджатися землею поза межами населених пунктів; запроваджено продаж земельних ділянок через електронні аукціони.

У 2021 р. КМУ поступово повертається до модернізації організаційної структури уряду (як провайдера реформи державного

управління). В липні 2021 р. уряд схвалив Стратегію реформування державного управління України на 2022–2025 рр. та затвердив план заходів з її реалізації [Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки, 2021]. Специфіка ж Стратегії полягала в тому, що запропоновані урядом маркери оцінки реформи лише частково збіглися із параметрами моніторингу ефективності урядового врядування, що здійснюється SIGMA за методологією, розробленою для країн-кандидатів у члени ЄС. У контексті реалізації завдань Стратегії КМУ вносить у 2021 р. на розгляд ВРУ два важливих законопроекти. Перший [Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо позбавлення Кабінету Міністрів України, 2021] спрямований на позбавлення КМУ 54-ох нетипових повноважень і покладення їх на ЦОВВ та інші державні органи, що мали б дозволити уряду зосередитися на формуванні державної політики у сферах його компетенції. Другий [Про внесення змін до деяких законів України щодо організації діяльності Кабінету Міністрів України., 2021] передбачав посилення ролі міністерств у процесі формування державної політики. Серед інструментів реалізації такого завдання – обов'язкова наявність у структурі міністерств директоратів та секретаріату. За ситуацією на 01.05.2024 р., законопроект щодо КМУ відкликаний урядом з ВРУ у березні 2024 р., законопроект щодо функціонально-адміністративної перебудови міністерств залишається в статусі «законопроекту». Результатом, м'яко кажучи, зволікань із оновленням законодавчої бази функціонування уряду, які важко пояснити навіть повномасштабною війною РФ проти України, можна вважати сповільнений темп як їхньої реорганізації, так і зростання ефективності врядування. За підрахунками С. Ситник, *значна кількість міністерств станом на 1 вересня 2023 р. так і не створила директорати чи обмежилася створенням директорату стратегічного планування та європейської інтеграції, функціонал якого не пов'язаний із формуванням державних політик* [Ситник, 2023]. Одним з базових КРІ ефективності уряду (і реформ, які він здійснює) є зростання у громадян загального задоволення рівнем життя. Станом на грудень 2021 р. 90% українців не відчували покращення матеріального становища. До факторів, що визначали

домінування в суспільстві негативізму щодо влади (і уряду – зокрема), можна віднести, по-перше, превалювання пострадянської постколоніальної ментальності із домінуючими т. зв. «негативними соціальними ідентичностями», налаштованими на апріорне заперечення/відторгнення державних інституцій. По-друге, обмежену процесами активної дисперсії влади на користь інституції президента спроможність уряду до інклюзії у формуванні політик, розробки і запровадження зрозумілої суспільству та резонансної комунікації за підсумком своєї діяльності.

Значний вплив на те, що українці «не помічали реформ» мав зміст суспільно-політичного дискурсу, активними суб'єктами формування якого – через підконтрольні медіа – у 2020–2021 рр. залишалися олігархи. Нагадаємо, що *напередодні повномасштабного російського вторгнення однією з ключових подій стала спроба перейти від економічного тиску на олігархів, що домінував за часів прем'єрства Олексія Гончарука і виявився неефективним, до застосування політичних інструментів зменшення їхнього впливу.* Закон, ухвалений у 2021 р., передбачав створення реєстру олігархів та обов'язкове подання електронних декларацій бізнесменами, включеними до цього реєстру. Занесені до реєстру бізнесмени не могли фінансувати політичні партії та брати участь у великій приватизації. Державні службовці та політики мали звітувати про контакти з олігархами. Підставою для включення до реєстру було рішення Ради національної безпеки і оборони України (РНБО), засноване на трьох із чотирьох критеріїв: участь у політичному житті, значний вплив на медіа, володіння монополіями або активами вартістю понад 1 млн прожиткових мінімумів (близько 2,3 млрд грн) [Про запобігання загрозам національній безпеці..., 2021]. Законодавчу ініціативу висунув Президент Володимир Зеленський, текст законопроекту підготувало Міністерство юстиції. Прем'єр-міністр Д. Шмигаль майже не брав участі у медійному обговоренні ухвалення та перспектив імплементації закону.

Обговорення «антиолігархічного» закону активно використовували політичні сили, пов'язані з олігархами (Ахметовим, Коломойським, Пінчуком, Порошенком, Фірташем), для мобілізації свого ядерного електорату. Зміщення акцентів суспільного

порядку денного на негатив щодо влади та формування нарративу про її нездатність ефективно керувати країною токсично поляризували українське суспільство. Серед наслідків токсичної поляризації – падіння довіри до інституцій публічної влади, їхня масштабна делегітимація та обмеження здатності проводити ефективну та інклюзивну політику. Український уряд зустрів повномасштабну війну Росії з рівнем довіри 6,9% [Головаха (Ред), 2021, с. 645], що фактично свідчило про його електоральну делегітимацію, що суттєво обмежувало інституційну спроможність уряду.

Завдання, які визначали **функціонування уряду в умовах воєнного стану з лютого 2022 р.**, мали ознаки певної бінарності. Перш за все, йшлося про формування адаптивного потенціалу Кабінету Міністрів України та виконавчої вертикалі заради забезпечення виживання країни в умовах повномасштабної агресії РФ. У той же час, після набуття Україною у червні 2022 р. статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу, уряд мав здійснювати трансформації в системі органів виконавчої влади, підпорядковуючи їх подальшому розвитку країни в межах демократичної парадигми і необхідності гармонізації українського врядування із європейськими стандартами. Узагальнюючи ризики таких різновекторних завдань, С. Ситник робить акцент на дефіциті точок дотику і можливостей пошуку балансу між необхідністю посилення централізації владної вертикалі воюючої країни і децентралізацією системи публічного управління, детермінованої необхідністю збереження і вдосконалення демократичних балансів розподілу влади [Ситник, 2023].

Певним бонусами для реалізації урядом нетривіальних завдань воєнного часу можна вважати два фактори. Перший: ефект гуртування українців «навколо прапору» (особливо під час першого року війни). Мова йде про різке зростання підтримки суспільством держави та її інституцій в умовах повномасштабної агресії росіян. В грудні 2022 р. уряду довіряло більше половини дорослих українців (52%) [*Динаміка довіри соціальним інституціям*, 2022], що було піком його суспільної легітимації як інституції за весь час поновлення української державності. Другий: масштабне економічне знесилення і, як наслідок, політичне послаблення впливу

неформальних інституцій, передусім – української «олдскульної» олігархії [Війна та олігархія, 2023], або – за класифікацією ЦЕС – корозійного капіталу [Ланда та ін., 2023]. Антонімічним процесом щодо послаблення олігархії стало зростання впливу в країні підзвітного т. зв. «конструктивного капіталу», який не прагне реалізації стратегії «захоплення держави», здійснення контролю над її формальними інституціями. Таким чином, усунення нестачі суспільної довіри та зменшення політичного впливу олігархії певним чином посилювали ресурсність уряду, зміцнюючи його інституційну спроможність. До певної міри, попри інші наявні ризики, це збалансовувало ризики ерозії демократії і створювало підґрунтя ефективної самореорганізації уряду для розробки та впровадження компетентних державних політик щодо повоєнної відбудови та комплексної модернізації країни в контексті євроінтеграції.

І дійсно, за оцінками аналітиків VOX Ukraine, 2023 р. став першим за дев'ять років моніторингу періодом, коли не було зафіксовано антиреформ: законотворці сфокусувалися на розвитку бізнес-середовища, подальшій цифровізації державних послуг, соціальній підтримці сил оборони України та постраждалих від війни, а також виконанні зобов'язань перед міжнародними партнерами для продовження одержання допомоги і поступі в процесі європейської інтеграції [Агапова, 2024].

Станом на 31 грудня 2023 р. загальна вартість відбудови та відновлення Україні внаслідок російської повномасштабної агресії становила \$486 млрд [Оновлена оцінка потреб України на відновлення та відбудову..., 2024]. Економісти наголошують, що швидкість економічного зростання повоєнної України визначатиметься двома ключовими стрімами. По-перше, процесом максимально швидкого відновлення й усунення наслідків російського вторгнення (що за дизайном організації буде схоже на прискорення після 1945 року, яке мали Німеччина, Франція та Італія – країни, які пережили масове знищення капіталу під час Другої світової війни). По-друге, інтеграцією України до Європейського Союзу, що стимулюватиме інвестиції, передачу технологій, повернення більшості біженців. У разі поєднання таких факторів, як іноземна допомога, зростання інвестицій, покращення рівня людського

капіталу та TFP (Total Factor Productivity, ефективного переходу від сировинної до продуктової, сервісної економіки) кумулятивне зростання ВВП до 2034 р. складатиме 79,8%. Базовою передумовою “дива зростання” в Україні є формування спроможних інституцій, передусім – уряду [Городніченко та ін., 2023].

Перший рік повномасштабної війни РФ проти України певним чином загальмував роботу над імплементацією Стратегії реформування державного управління на 2022–2025 рр. Склад Координаційної ради з питань реформування державного управління, яка зосереджується і на питаннях модернізації архітектури та функціоналу уряду і підпорядкованих йому органів виконавчої влади, було затверджено у вересні 2022 р., через дев'ять місяців після ухвалення Стратегії. Активна робота Ради розпочалася у другій половині 2023 р. У листопаді 2023 р. Координаційною радою було створено робочу групу щодо упорядкування структур міністерств за участю проекту Європейського Союзу «Підтримка комплексної реформи державного управління в Україні» (EU4PAR) та спільної ініціативи Європейського Союзу та Організації з економічного співробітництва і розвитку Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA) [Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 р. № 335]. Втім, на 31 травня 2024 р. заплановані Планом реалізації Стратегії закони, покликані змінити з метою підсилення саме спроможності структуру та функціонал уряду та підпорядкованих йому міністерств, або не були ухвалені, або були відкликані з розгляду парламенту у березні 2024 р.

У Резюме до звіту про результати моніторингу якості державного управління за період 2019–2023 рр., проведеного SIGMA, зафіксовано, що уряд та контрольовані ним ЦОВВ утримали під час війни ефективність державного управління на довоєнному рівні [Державне управління в Україні: оцінювання на відповідність принципам державного управління, 2023], чим продемонстрували власну інституційну спроможність в розрізі таких її ознак, як адаптивність/резильєнтність. У той же час серед недоліків управління (як ключової функції уряду) аналітики SIGMA визначають: неконкурентоздатність ЗП державних службовців; плинність

кадрів; виконання неполітичних функцій політичними призначенцями (заступниками міністрів); низький рівень імплементації галузевих політик; низька спроможність Уряду забезпечити ефективну координацію процесів євроінтеграції; обмежена роль уряду, як ініціатора законопроектів; внутрішня організація міністерств зазнала лише часткової реформи; в бюджетному плануванні є суттєві розбіжності між середньостроковими планами надходжень/видатків; Рахункова палата України не дає висновку щодо консолідованої річної фінансової звітності Уряду; більше третини загальної вартості ринку урядових закупівель відбувається поза системою. Зафіксовані фахівцями SIGMA проблеми ускладнюють реалізацію урядом ефективної та компетентної політики, що негативно тисне на його інституційну спроможність.

Поширеною є точка зору, що ухвалений урядом України в березні 2024 р. план *Ukraine Facility*, який розглядається в якості одного з інструментів відновлення, реконструкції та модернізації України, і паралельно прискорює шлях України до набуття членства в Європейському Союзі, сприятиме прискоренню реформ, спрямованих на оптимізацію діяльності уряду та підпорядкованих йому ЦОВВ. Дійсно, *Ukraine Facility* передбачає проведення, разом із економічними та секторальними реформами, чотирьох базових реформ: державного управління, управління державними фінансами, судової системи та антикорупційної реформи. Реформа державного управління, як фундамент зростання інституційної спроможності уряду у сфері ефективності, компетентності та інклюзії врядування, передбачає запровадження нової системи оплати праці державних службовців, відновлення та вдосконалення меритократичної (конкурсної) процедури добору державних службовців та цифровізація сфери управління державною службою [*Ukraine Facility*, 2024]. Логіка Плану для *Ukraine Facility* передбачає першочерговість заходів (вже у 2024 р.) щодо реформи управління державними фінансами, щоб надати решті реформ у цій галузі фундаментальності та реалістичності і унеможливити повторення сумного досвіду 2016–2018 рр., коли видатків на підвищення інституційної спроможності уряду просто не було закладено у відповідні документи.

Разом з тим, певні занепокоєння викликає перенесення на 2026 р. більше половини базових кроків з імплементації реформи державного управління, як базового інструменту формування урядової ефективності. Перебуваючи в оптиці червня 2024 р., розуміючи масштаби проблем, які пов'язані із інституційною спроможністю уряду здійснювати ефективне врядування через проблеми із підзвітністю, жорсткою централізацією влади під час війни навколо інституції президента, певною втратою урядом суб'єктності, корупцією, важко зрозуміти, наприклад, чому відновлення набору на державну службу з урахуванням професійних компетентностей заплановано аж на 3 квартал 2026 р. [*План для Ukraine Facility*, 2024, с.1]. У цілому, *Ukraine Facility*, створений українським урядом, представниками громадянського суспільства та представниками ЄС, є глибоко проробленим переліком переважно *інструментів*, імплементація яких, до певної міри, покращить якість урядування навіть у рамках діючого в Україні політико-правового дизайну. Але фундаментальною проблемою українською уряду є його конституційний статус, що детермінує інституційну слабкість КМУ, який не захищає уряд обов'язковою підтримкою і підзвітністю парламенту. Це перетворює українські уряди на несамостійні інституції, сильно залежні від олігархії (особливо актуально до 2019 р.) або президента (починаючи з 1995 р.). І доки ця конституційна дефектність не буде виправлена, уряд лишатиметься несуб'єктивним.

Так, за період воєнного стану у майже половини міністерств відбулася заміна їх очільників, що логічно. В окремих міністерствах (наприклад, в Міністерстві аграрної політики) очільники змінилися двічі під час дії режиму воєнного стану, що припустимо. В березні 2024 р., після відповідних обіцянок президента щодо необхідності скоротити обсяги державного апарату, прем'єр-міністр анонсує скорочення на третину кількості міністерств та держслужбовців, відповідно. І на фоні цих заяв, м'яко кажучи, доволі парадоксально убачалося роз'єднання у травні 2024 р. Міністерства відновлення на Міністерство відновлення та на Міністерство інфраструктури (після їх консолідації в одне міністерство у грудні 2022 р.). Така непослідовність дій, відсутність зв'язку між

реальним життям та публічними заявами Президента та Прем'єр-міністра ставить під сумнів саме реформаторську логіку, як базовий мотив трансформацій у країні, і надає підстави для поширення версій щодо домінування суб'єктивних факторів під час ухвалення тих чи інших управлінських рішень. Серед версій називають і втрату довіри з боку Президента В. Зеленського до відставленого з посади віце-прем'єра з відновлення – міністра розвитку громад, територій та інфраструктури Олександра Кубракова, і конкуренцію за вплив на Президента між керівником Офісу Андрієм Єрмаком та віцепрем'єром Олександром Кубраковим [Страшкуліч, 2024]. *У будь-якому випадку така різновекторна варіабельність управлінських рішень не додає балів ні КМУ, ні Президенту, оскільки нівелює їхню інституційну спроможність в розрізі такої її ознаки, як стабільність, здатність забезпечити неперервність регуляторної діяльності.*

ВИСНОВКИ

Діяльність українських урядів у період 2014–2024 рр. визначається складними політичними та соціально-економічними викликами, спричиненими початком війни Російської Федерації проти України у 2014 р., яка перейшла у повномасштабну фазу в лютому 2022 р. В умовах війни основними пріоритетами уряду стали збереження територіальної цілісності, формування ефективної системи національної безпеки та посилення обороноздатності країни. Війна призвела до економічної кризи 2014–2015 рр., масштабного руйнування української економіки з 2022 р., високого рівня безробіття, еміграції та найнижчого в Європі рівня життя населення.

Управління країною в умовах десятирічної війни вимагало значної інституційної спроможності уряду. Характерними рисами такої спроможності для демократичних режимів є здатність бути нормотворчо та електорально легітимним, ефективним, компетентним, послідовним, резильєнтним та інклюзивним. Однак, набуття українськими урядами дієвості демократичної інституції в цей період було ускладнене не лише війною. Суперечливість та

нечіткість конституційних норм, що регламентують відповідальність та підзвітність уряду в рамках дефектної системи розподілу влади, унеможлилювали його повноцінну ефективність, суб'єктність та компетентність. Нормативно слабкий уряд приречений генерувати неефективні політики, компромісні реформи, мати проблеми з їхньою імплементацією та працювати в умовах дефіциту демократичної легітимності.

Дефіцит довіри суспільства та певна політична нестабільність до 2019 р. компенсувалися підтримкою урядів неформальними політичними інститутами, зокрема олігархією. Результатом такої конвергенції було неефективне управління, недостатня адміністративна спроможність урядів, слабка судова система та корупція. Формування і розвиток великих капіталів все ще потребували слабкої держави.

Після 2019 р. конституційні вади діяльності урядів створили умови для атипової концентрації урядових функцій, пов'язаних із розробкою та формуванням політик, навколо інституції президента. Централізована, таким чином, виконавча влада ефективно працював у перші місяці повномасштабної війни. Проте у 2023 р. по мірі набуття війною затяжного характеру, стало цілком очевидно, що і збереження країною демократичного вектору розвитку, і ефективне управління заради успішної євроінтеграції все більш потребують повернення до дисперсії влади та поновлення суб'єктності всіх інституцій центральної влади, включаючи уряд.

Діючий конституційно-правовий механізм в Україні є тим фундаментом, який унеможлилює функціонування інституційно-спроможних урядів, оскільки не гарантує їхнього захисту з боку парламенту та формалізує процес підзвітності Кабінету Міністрів Верховній Раді. Фактично, в країні, Конституція якої формує правове підґрунтя для парламентсько-президентської республіки, встановлена президентська форма правління, що саме по собі не є проблемою (якщо, звичайно, не вважати аномалією неспівпадіння виписаного Основним законом формату організації влади в країні та її фактичним способом реалізації). Дефектом українського семі-президенталізму, за якого уряд підпорядкований і прем'єр-міністру, і президенту, є незбалансована система розподілу влади

між її гілками (виконавчою та законодавчою) та поки що катастрофічна слабкість судової влади.

Розв'язання такої проблеми потребує закріплення в законодавстві норм про обов'язковість ухвалення парламентом урядових програм та звітів щодо їх виконання, про чітку регламентацію діяльності парламентської коаліції, про конструктивний вотум недовіри, про позбавлення Кабінету Міністрів нетипових функцій, що заважають уряду сконцентруватися на стратегічних завданнях, про сучасну організаційну структуру уряду, яка концептуально зафіксує функціонал Секретаріату Кабінету Міністрів та, так званого, «Центру уряду» (у разі його створення).

Відсутність акцептації програми щойно сформованого уряду та схвалення роботи вже працюючого уряду має стати несумісною з подальшою діяльністю Кабінету Міністрів. Наявність парламентської коаліції, здатної прозоро контролювати та підтримувати уряд, гарантувати його захист, оперативно розв'язувати парламентські кризи шляхом консолідованого погодження кандидатур на посаду голови уряду та керівників міністерств, має стати визначальним чинником життєздатності Верховної Ради. Структура Кабінету Міністрів та міністерств має набути простих і органічних форм, погоджених з управлінськими практиками ЄС, що уможливають успішне проведення адміністративної реформи та реформи державного управління.

У цьому контексті звертаємо увагу на те, що такий документ, як *Ukraine Facility*, що є передумовою для надання Україні 50 млрд. євро від ЄС протягом 2024–2027 рр. і дороговказом трансформації України на шляху до повноцінного членства в ЄС, який після його ратифікації українським парламентом відіграватиме функцію програми уряду, не передбачає трансформації конституційного дизайну України, а концентрується виключно на реформуванні інструментальних процесів в контексті діючої владної архітектури. На нашу думку, оновлення процесів без виправлення конституційних пасток, які стримують розвиток суб'єктного уряду, є небезпекою тієї моделі реформування, що погоджена ЄС, КМУ та організаціями громадянського суспільства, оскільки зберігає нормативний каркас, що 20 років робив формальні інституції

слабкими, а неформальні практики – визначальними. Так, повномасштабна війна справді суттєво послаблює вплив на політичний процес олігархії. Але, маємо визнати, що сама по собі війна не створює запобіжників для поновлення її впливу на формування політик в Україні. Залишення десуб'єктних шпарин щодо інституцій в законодавстві України навіть на тлі імплементації нових інструментів і процесів залишає «відкрити двері» для повернення в політику олігархії (старої чи нової), просто вже на ґрунті більш якісно працюючої, цілком європейської, машини державного управління. Безумовно, корекція діючої Конституції (чи ухвалення нового Основного Закону) під час дії режиму воєнного стану є неможливими. Втім війна – це період, коли влада, науковці, громадянське суспільство, розуміючи всі ризики конституційного *status quo*, можуть запропонувати початок широкого професійного діалогу щодо визначення напрямків корекції діючої Конституції (чи ухвалення нової), напрацювання інклюзивних форматів обговорення та ухвалення змін, як тільки це буде можливо. Авторка наголошує на тому, що *саме поєднання інструментальних та нормативних підходів до реформування діючого політичного режиму створить підстави для реального усунення його гібридності, що блокує динамічний розвиток українського суспільства*. Лише комплексне застосування всіх методів, які налагодять як притаманний демократіям розподіл влади, так процедури функціонування інституцій, зупинить, за визначенням Г. Зеленько та В. Ковалевського [Зеленько та Ковалевський, 2023], вибіркковість дії атрибутів демократії, що формально зафіксовані в Конституції, та унеможливають існування двох паралельних реальностей – номінальної та фактичної.

РОЗДІЛ VII

ВИКОНАВЧА ВЕРТИКАЛЬ В КОНТЕКСТІ ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ І ЇЇ ЕФЕКТИВНОСТІ

Інституційна спроможність держави є ознакою ефективності її політичних та державних інститутів. Іншими словами – в інституційно спроможній державі працюють інструменти демократії. Однією зі складових цієї системи є система публічного управління як новий рівень державно-владних відносин.

У цій частині дослідження проаналізуємо теоретичні та емпіричні питання вимірювання та оцінки якості системи державного управління в Україні.

Емпіричну основу дослідження становлять нормативно-правові акти різних рівнів, а також документи декларативного характеру, ухвалені органами державної влади: Конституція України, якою визначаються рамкові засади діяльності виконавчої вертикалі влади; Закон України «Про державну службу» від 2015 р. [2015]; Стратегія розвитку системи управління державними фінансами: Розпорядження Кабінету Міністрів України №774 від 01.08.2013 р. [2013]; Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України №5/2015 від 12.01.2015 р. [2015]; Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України №227-р від 18.03.2015 р. [2015]; Стратегія реформування державного управління України до 2021 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. №474 [2016]; Стратегія реформування системи державної служби в Україні, затверджена Указом Президента України від 14 квітня 2000 року №599 [2020]; Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. [2021].

Емпіричні дослідження пов'язують спроможність держави з різними соціальними, політичними та економічними проблемами. Тому для отримання необхідних даних у дослідженні використано результати соціологічних опитувань та дані Державної служби статистики, дослідження Центру Разумкова щодо оцінки громадянами ситуації в країні та дій влади, довіра до соціальних інститутів, матеріали Національного агентства України з питань державної служби, моніторинг роботи Верховної Ради України, окремі опитування громадян, наприклад, «Доцільність зміни центральної влади після перемоги України: результати телефонного опитування, проведеного 26 травня–5 червня 2023 р.».

Розуміння сучасної державної служби України дають Принципи державного управління Програми SIGMA, яка реалізується Європейською Комісією та Організацією економічного співробітництва та розвитку в країнах Східного партнерства ЄС. У дослідженні використано Моніторингові звіти Програми SIGMA «Державне управління в Україні. Оцінювання на відповідність Принципам державного управління» за 2018–2023 рр. та окремо Програма SIGMA *Policy Simulator*.

Задля оцінювання інституційної спроможності органів державної влади в Україні в дослідженні були використані індекси якості державного управління Quality of Government, WorldWide Governance Indicators (WGI), які вираховуються за методикою Світового банку. Крім того, використані показники, які показують ефективність уряду, довіру до уряду, якість регулювання, верховенство права (Worldwide Governance Indicators), індекс демократизації (Freedom House), індекс сприйняття корупції (Transparency International). Розглядаючи індекси, що стосуються оцінки якості державного управління, неможливо обійти увагою оцінку громадянами діяльності державного сектору та послуг, які вони отримують. Саме на експертній оцінці громадян, а не на аналізі установ базується Європейський індекс якості державного управління (EQI), розроблений Інститутом якості державного управління Гетеборзького університету. Хоча цей показник інституційної якості застосовується лише країнами ЄС.

Інституційна спроможність державних органів влади означає їх здатність розробляти та впроваджувати заходи регулювання в межах, визначених законодавством. Ці заходи справляють вплив на систему відносин у відповідній сфері компетенції державних органів задля досягнення встановлених економічних та соціальних показників ефективності.

Концепція спроможності держави почала відігравати ключову роль у працях багатьох дослідників. Незважаючи на деякі розбіжності щодо визначень, багато вчених погоджуються з тим, що спроможність держави стосується здатності держави здійснювати політику, керувати. Концепція інституційної спроможності по-різному описується у працях науковців. Ми її розглядаємо як властивість управління (Мерілі Серрілл Гріндл) та як інституційну якість (Френсіс Фукуяма). Термін «інституційна спроможність» у викладі цих авторів використовується як синонім для якісного управління, організованості та ефективності. Вони розглядають інституційну спроможність як здатність конкретної інституції виконувати свої функції, забезпечуючи належний рівень професійної підготовки персоналу, процесів, організації та ресурсів цієї інституції. Крім того, цей термін тлумачиться як «здатність інституції виконувати покладені на них функції в межах, нормативно визначених державою».

Особлива увага в роботі приділена працям, безпосередньо присвяченим інституційній спроможності держави. Це праці Михайла Савчина «Інституційна спроможність держави та права людини» [Савчин, 2019], Оксани Баштанник «Концептуальні засади визначення феномену спроможності в сучасній методології дослідження державного управління» [Баштанник, 2023], Олександри Васильєвої «Інституційне забезпечення державної регіональної політики в Україні» [Васильєва, 2014], Наталії Обушної «Особливості категоріального апарату інституціональної теорії у площині державного управління» [Обушна, 2016], Ольги Рось «Поняття та сутність нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування» [Рось, 2019], Василя Черниша «Стратегії реформування державного управління в умовах інституційних викликів для системи публічної влади» [Черниш, 2022].

Окреме місце відводиться працям вітчизняних дослідників, які стосуються інституційних змін політичної системи України: колективній монографії ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України «Політична система України: конституційна модель та політичні практики» [Зеленько та ін. 2023с], Олени Стойко «Структурні теорії інституційних змін. Трансформація політичних інститутів у сучасних перехідних суспільствах» [Стойко, 2016], Віри Гапоненко «Інституційний розвиток політичної системи України: основні точки біфуркації» [Гапоненко, 2023].

Також у роботі використані аналітичні матеріали українських і зарубіжних експертів реформування державного управління: Ігоря Коліушка, Віктора Тимощука «Інструкція з оптимізації системи держуправління з огляду на майбутнє» [Коліушко та Тимошук, 2022], Анни Білоус та Тетяни Тищук «Реформа державної служби в Україні: моделі успіху в реформуванні інституцій» [Білоус та Тищук, 2019], присвячені аналізу багатьох функцій державного управління в сучасних умовах, їхній вагомій ролі у процесі державотворення.

Реформа державного управління є невід'ємним пріоритетом для України. Без успішної реалізації цієї реформи неможливий успіх будь-яких інших перетворень, оскільки вона спрямована на поліпшення ефективності, прозорості та відповідальності управлінських процесів. Ці зміни, своєю чергою, допоможуть покращити функціонування уряду, зменшити рівень корупції, підвищити якість громадських послуг та сприяти сталому економічному розвитку. Основне значення полягає в тому, що реформа державного управління сприяє впровадженню сучасних методів управління та взаємодії між державними інституціями та громадянами. Реформа державного управління в Україні розпочалась у 2016 р., і протягом 8 років її реалізації в країні спостерігався значний прогрес стосовно різних аспектів державного управління. В цьому напрямі корисними стали праці Наталії Горбової «Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення» [Горбова, 2019], Євгена Романенка «Принципи і функції державного управління» [Романенко, 2018], Юлії Лихач «Механізми реформування державного управління: досвід країн Східного партнерства» [Лихач, 2017], Юлії Бахтіної «Поняття та

класифікація функцій державного управління» [Бахтіна, 2018], Євгенії Білокур «Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання» [Білокур, 2018], Сергія Панцира «Нова державна служба: можливості для молодих фахівців» [Панцир, 2018], Збірник наукових праць ІПіЕнд ім. І. Ф. Кураса НАН України «Політика суспільних реформ: стратегія, механізми, ресурси» [Рафальський та ін., 2018].

Інституційна спроможність органів державної влади, особливо на вертикальному рівні, є основним фактором, навколо якого будуються інші компоненти державного управління. Спроможність охоплює широкий спектр атрибутів, які сприяють ефективності урядів у досягненні результатів. Спроможність – це не один атрибут, а набір поведінкових навичок і ресурсів, які обертаються навколо трьох ключових сфер: лідерства, ефективного управління процесами та допоміжної інфраструктури. *Виконавча вертикаль є важливою складовою політичної системи, що забезпечує функціонування державного апарату на всіх рівнях – від центрального до місцевого.*

Структура державного управління в Україні містить у своєму складі Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади в Україні, урядові органи державного управління, місцеві державні адміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Структура системи управління обумовлена суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, метою та змістом державного управління у суспільстві. Для з'ясування місця і ролі окремих елементів у системі державного управління важливо використовувати функціональну складову, оскільки компетенції різних елементів структури можуть дублюватися або, навпаки, бути невластивими для конкретних владних суб'єктів. Вертикальна координація визначається як управлінські відносини між вищими і нижчими органами виконавчої влади. При цьому суб'єкти управління можуть бути як у підпорядкованих відносинах один до одного, так і не перебувати в організаційній залежності. Тобто передумовою ефективного функціонування державно-управлінської системи є організаційна структура державного управління, яка правильно визначає та розподіляє завдання та цілі згідно з усіма ланками управлінської вертикалі.

В аспекті функціональної диференціації залежно від обсягу компетенції можна виділити окремо суб'єкти управління на державному рівні та на рівні регіонів. Основою для створення вертикальних управлінських зв'язків, відповідно до Конституції України, є повноваження Кабінету Міністрів України. Цей орган відповідає за напрям і координацію діяльності міністерств та інших органів виконавчої влади. Упорядкування управлінських дій створює вертикальні зв'язки – субординацію, через яку в системі виконавчої влади формуються відносини підпорядкованості. Це відображає ієрархічну залежність між об'єктами та суб'єктами державного управління.

Структура виконавчої вертикалі, згідно з функціями, які на неї покладені, умовно поділяється на три групи [Sologoub, 2024]:

Міністерства: відповідають за розробку політики в певних сферах і можуть керувати (або не керувати) державними службами чи агенціями. Наприклад, Міністерство аграрної політики та продовольства контролює Державну службу геодезії, картографії та кадастру, а також Державне агентство з розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм. Міністр обіймає політичну посаду і може піти у відставку, якщо Верховна Рада висловлює недовіру уряду. Однак керівники державних служб та агенцій не звільняються автоматично в таких випадках.

Державні служби чи агенції: виконують одну доволі вузьку функцію. Вони допомагають міністерствам у формуванні політики. У 2011 р. більшість комітетів перейменували на служби, щоб позбутися радянської спадщини, тож ті комітети, які залишилися, – це незалежні регулятори, які мають відповідну структуру). Наприклад, Державна регуляторна служба майже завжди була окремим органом, а Державна казначейська служба весь час з моменту створення підпорядковується Міністерству фінансів.

Незалежні регулятори: регулюють певні ринки, галузі чи види діяльності. Три головні функції Фонду держмайна – приватизація, здача в оренду державної власності та управління корпоративними правами держави. Національне космічне агентство підтримує статус України як космічної держави. Антимонопольний комітет має стати ключовим органом, що обмежуватиме владу існуючих

олігархів та запобігатиме появі нових. Теоретично ці органи не мають зазнавати політичного впливу, хоча на практиці це не завжди так. Наприклад, АМКУ має бути незалежним і професійним. Декілька законопроектів, що пропонують реформу Антимонопольного комітету, досі перебувають у парламенті на розгляді.

Також у системі державного управління з'являються нові учасники – суб'єкти господарської діяльності або інститути громадянського суспільства, які виконують окремі функції державного управління. Поява таких нових суб'єктів дозволяє формувати гнучке, прозоре та адаптивне середовище для суспільно-соціального розвитку, що є ключем для успішної адаптації держави та суспільства до вимог європейського соціально-економічного та правового простору.

З часу здобуття незалежності у 1991 р. Україна переживала постійну боротьбу між вимогами децентралізації, що йшли знизу, та політикою централізації, що йшла згори донизу, супроводжуючи політичні баталії між президентами, парламентами та урядами. Законодавча основа для створення місцевих державних адміністрацій була закладена Конституцією України 1996 р. та Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 1999 р. Ідея створення місцевих державних адміністрацій в Україні виникла як частина ширшої реформи державного управління в умовах переходу від радянської системи до незалежної Української держави. Головною метою було забезпечення централізованого контролю над регіонами та ефективного управління на місцях, особливо в період становлення нових державних інститутів. Фактично, у перші роки незалежності українське керівництво прагнуло зміцнити державний апарат і встановити централізований контроль над регіонами. Місцеві державні адміністрації мали стати інструментом для забезпечення вертикалі влади, через яку центральний уряд міг би реалізовувати свою політику на місцях. Замість підвищення ефективності держави, інституційна централізація в Україні підривала спроможність уряду надавати державні послуги.

До 2014 р. Україна все ще залишалася формально централізованою державою з адміністративно-територіальними структурами, в основному успадкованими від СРСР. Анексія Криму, бойові дії

на Донбасі продемонстрували вразливість відносин центру та регіонів, що в основному характеризувалися боротьбою між елітами. Така ситуація, безумовно, полегшила російське повномасштабне вторгнення на початку 2022 р.

Як змінювалася виконавча вертикаль влади в Україні. Тоталітарне правління, що передувало здобуттю незалежності, стримувало ранні пострадянські спроби децентралізації в Україні. Значні соціально-економічні відмінності між регіонами та брак міжрегіональної співпраці ускладнювали перші ініціативи з децентралізації. Найперша спроба запровадити місцеве самоврядування відбулася ще до офіційного здобуття Україною незалежності 7 грудня 1990 р. схваленням Закону «Про місцеві ради та місцеве та регіональне самоврядування». Закон дозволяв навіть дуже маленьким селам створювати власні органи прийняття рішень та виконавчі органи. Як наслідок, на 1991 р. кількість самоврядних місцевих громад сягала близько 10 тис. У 1992 р. було ухвалено Закон «Про Уповноваженого Президента» та нову редакцію закону «Про місцеві ради та місцеве і регіональне самоврядування». Вони скасували щойно створені виконавчі органи прямо обраних обласних і субрегіональних рад і запровадили замість них обласні та районні виконавчі органи та представників президента. Ці призначені з центру керівники відповідали за виконання рішень з Києва та нагляд за прийняттям рішень у межах прямо обраних регіональних рад.

У 1995 р. новообраний президент Леонід Кучма і парламент підписали Конституційний договір. Серед інших положень ця угода перетворювала виконавчі комітети прямо обраних регіональних і субрегіональних рад назад у державні адміністрації, очолювані чиновниками, призначеними президентом. Згодом ця змішана модель закріпилася у новій Конституції України 1996 р. У цих конституційних положеннях було чітко зазначено, що президент, а не парламент, відповідає за управління відносинами між центром і периферією, що узгоджувалося з переходом України до президентсько-парламентської республіки. Після вступу до Ради Європи Україна підписала та ратифікувала у 1997 р. Європейську хартію місцевого самоврядування, що сприяло ухваленню у 1997 р. законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та у 1999 р. «Про

обласні державні адміністрації», які знову визначили прерогативи муніципалітетів. Наступним кроком нових форм управління та поділу територій стала Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 р., схвалена Указом президента № 810. Проте ця Концепція не змогла вплинути на реальну політику.

У 2004 р. в Україні відбулася політреформа – широкомасштабна конституційна реформа, яка послабила посаду президента та запровадила нинішню парламентсько-президентську республіку. Політична реформа перепідпорядкувала регіональну виконавчу владу як президенту, так і прем'єр-міністру. Тим самим це створило інституційну невизначеність та додаткове джерело для конфліктів. Планувалося, що новий розподіл відповідальності для державних адміністрацій стане інституційним стимулом для компромісу та співпраці, а насправді це стало ще одним полем змагання між президентом і прем'єр-міністром.

Після Помаранчевої революції (2004 р.) уряд вніс децентралізацію та територіальне репланування України до пріоритетних реформ. Команда на чолі з новим першим віцепрем'єр-міністром Романом Безсмертним розробила та протягом 2005 р. просувала Концепцію адміністративно-територіальної реформи, яка мала на меті покращити спроможність органів місцевого самоврядування надавати послуги громадянам та сприяти регіональному розвитку. Концепція Безсмертного безпосередньо пов'язувала питання нового адміністративно-територіального поділу держави з її функціями та спроможністю надавати державні послуги. Зокрема, планувалося значно зменшити кількість районів і збільшити їх розмір. Окрім того, у проекті Концепції пропонувалося посилити виконавчі комітети обласних та районних рад, чіткіше розмежувати їх повноваження та центрально призначених регіональних органів виконавчої влади. Але через брак політичної волі серед центральних і регіональних лідерів, а також через відсутність відповідних законопроектів план Безсмертного провалився восени 2005 р. Важливим кроком на шляху децентралізації було створення Ради регіонів у 2010 р. Однак цей орган був лише консультативною платформою для центральних політичних діячів, регіональних органів виконавчої влади та голів регіональних рад.

Загалом більшість спроб упровадження децентралізації в Україні відображали боротьбу за владу між президентом і парламентом у 1991–1996 рр. або між президентом і прем'єр-міністром у 2005–2013 рр. У 2015–2020 рр. до органів місцевого самоврядування перейшло багато функцій – здійснення архітектурно-будівельного контролю, управління земельними, водними ресурсами. До їхніх бюджетів почали надходити значні фінансові ресурси. Але реформа децентралізації не була завершена. Наприкінці 2014 р. органи прокуратури були позбавлені функції «загального нагляду», зокрема, за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Відсутність інших органів контролю створило певну законодавчу прогалину. Це, своєю чергою, сприяло порушенню законодавства та зловживанням як з боку органів місцевого самоврядування, так і з боку різноманітних органів контролю. Наприклад, рішення Бучанської районної ради 2021 р. щодо приєднання до меж смт Коцюбинське 2,9 тис. га території міста Києва.

Отже, децентралізація не була повністю завершена й ще потребувала низки важливих рішень, зокрема закріплення основних її положень у Конституції України, запровадження інституту префектів та організації системного адміністративного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Варто зазначити, що Україна – єдина європейська країна, де відсутній механізм адміністративного нагляду.

У 2019 р. після того, як партія «Слуга народу» отримала абсолютну більшість місць (254 з 450) у Верховній Раді, команда Володимира Зеленського оголосила про зобов'язання скоротити кількість районів із 490 до 100, а також *запровадити інститут префектів, замість державних адміністрацій у регіонах*. Префекти повинні були замінити голів місцевих державних адміністрацій і виконувати функції державного нагляду та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Вже у грудні 2019 р. Президент України вніс до Верховної Ради проект закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [Про внесення змін до Конституції..., 2019]. Метою законопроекту, згідно з Пояснювальною запискою до нього, є створення правової бази для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу до внесення змін до Конституції України

щодо децентралізації, а також оновити законодавство про органи місцевого самоврядування відповідно до поточних викликів і останніх реформ.

За зразок моделі планувалося взяти найкращий європейський досвід, який уже довів свою ефективність. Коли заходить мова про європейський інститут префектів, насамперед згадується практика Франції, Польщі та Румунії.

У цих країнах структура місцевого самоврядування на рівнях окремих адміністративно-територіальних одиниць є досить схожою. Різниця полягає в тому, хто призначає префекта як представника центральних органів виконавчої влади. У Польщі воєводу призначає Рада Міністрів. У Румунії префекти призначаються урядом. В Україні, відповідно до проєкту закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2598 від 13.12.2019 р. це питання пропонують вирішити так: «Префект призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України». Тобто з першого погляду ця норма дублює норми, прописані, наприклад, у французькому законодавстві. Франція має складну систему децентралізованої влади, починаючи з національного рівня. Важливим гвинтиком цієї системи є префектури, якими керують префекти. Роль президента суто символічна: він лише призначає префектів за пропозицією прем'єр-міністра та міністра внутрішніх справ. У Франції 124 префекти, які представляють національний уряд Франції на місцевому рівні. Вони реалізують урядові плани розвитку та політику планування землекористування, а також виконують функції контролю за громадським порядком та безпекою.

У більшості європейських країн, які мають інститут префекта, основна роль префекта полягає в координації державних служб, які підпорядковуються уряду, і сам префект підзвітний уряду та контролюється ним. Натомість в українському законопроєкті у Статті 118 прописана така норма: «Префект під час здійснення своїх повноважень підзвітний та підконтрольний Президентові України та Кабінетові Міністрів України». Така подвійна підзвітність префектів створюватиме фактично дві паралельні вертикалі виконавчої влади.

Також у Статті 119 вказується, що «Акти префектів, видані на здійснення повноважень, визначених пунктом 1 частини першої цієї Статті, можуть бути скасовані Президентом України...» [Про внесення змін до Конституції..., 2019]. Така норма надає президенту право втручатися в адміністративні справи та скасовувати рішення префектів. Притому, що спосіб призначення та звільнення префектів надає перевагу уряду. Натомість положення має бути сформульоване таким чином, щоб не закладати вірогідність конфлікту між органами виконавчої влади, згідно з міжнародною практикою префект повинен бути підзвітний перед урядом, а не президентом.

Згідно з цілями, проголошеними у проєкті закону №2598, префекти мали бути представниками центральної влади на місцях, незалежними від місцевих політичних впливів, і відповідати за дотримання законодавства та конституційного ладу.

Загалом, введення інституту префектів в Україні мало на меті підвищення ефективності виконавчої вертикалі в Україні, що б зменшило рівень бюрократії, підвищило професіоналізм кадрів, знизило корупцію та забезпечило кращу координацію між рівнями влади. Проте запропонований проєкт закону не сприяв посиленню децентралізації в Україні, а лише посилював президентську вертикаль, на що й було вказано в рекомендаціях Ради Європи. І хоча вже через місяць проєкт цього закону був відкликаний, Рада Європи надала коментарі до нього [*Opinion on the draft law*, 2024], які були узгоджені з Європейською комісією «За демократію через право» («Венеційська комісія») та Конгресом місцевих і регіональних влад. У Висновку Ради Європи зазначалося, зокрема, що підпорядкування префекта президенту видається надто сильним, і було рекомендовано не надавати президенту повноваження втручатися в адміністративні справи та скасовувати рішення префектів. Було зазначено, що «таке повноваження має належати судам» [*Opinion on the draft law...*, 2024].

Воєнний стан в Україні обмежує можливість упровадження всіх необхідних рішень, перегляд Конституції не може бути ініційований, поки діє воєнний стан (Ст. 157 Конституції України), проте подальша робота над введенням в Україні інституту префектів потребує змін, спрямованих на уникнення політизації інституту

префектів, і зробити префектів відповідальними перед урядом за більшість питань, які належать до їх відповідальності.

Тим не менш, система державного представництва для нагляду за дотриманням законів на певній території повинна існувати обов'язково. У багатьох країнах, включно з усіма членами ЄС, така система існує. Система адміністративного нагляду допоможе мінімізувати ризики корупції, ухвалення незаконних рішень органами місцевого самоврядування тощо. Інакше результатом відсутності нагляду будуть постійні конфлікти між центральною та місцевою владою та фактична боротьба за розподіл місцевих бюджетів.

Реформування МДА та встановлення державного адміністративного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування є частиною Плану України в рамках Ukraine Facility та зафіксоване серед завдань оновленої Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 р. Тому норми законопроекту 4298 обов'язково повинні бути узгоджені з висновками Венеційської комісії. Верховна Рада має закріпити на законодавчому рівні запровадження державного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. Це дозволить упорядкувати систему державного управління та забезпечити кращу взаємодію між центральною та місцевою владою. Проте очевидним є те, що керівники МДА повинні бути професійними державними службовцями, а не обиратися за принципом лояльності до президента. Україні потрібно врегулювати межі впливу президента та відмовитися від ручного управління, яке, замість конструктивної співпраці, створює конфлікти між місцевою та центральною владою. Але, знову-таки, зміни в Конституції можуть відбутися лише після завершення воєнного стану.

Після початку повномасштабної війни 24 лютого 2022 р. указом [Про утворення військових адміністрацій, 2022] **Президента України в усіх областях і районах було утворено військові адміністрації**. На той час таке рішення було продиктоване воєнною необхідністю та реальною загрозою окупації більшої частини України. Повний список військових адміністрацій із даними про їхніх очільників знайти неможливо. Згідно з указами про їхнє створення на сайті Офісу президента в Україні нині діють 183 військові адміністрації населених пунктів, ще 24 – в областях, одна – у Києві.

Також військові адміністрації були утворені на базі функціонуючих районних державних адміністрацій. Військові адміністрації наразі діють у 61 місті (враховуючи Київ), ще 59 – у селищах, 64 – у селах. При цьому робота майже половини міських військових адміністрацій неможлива через окупацію цих населених пунктів. Часто такі адміністрації працюють в інших містах на підконтрольній території.

З часом функціонування військових адміністрацій продемонструвало поглиблення проблем, які і так були характерними для української виконавчої вертикалі. Керівники ВЦА фактично мають одноосібне право розпоряджатися бюджетними коштами, що може призводити до непрозорості, а в найгіршому випадку – до явної корупції, оскільки місцеве самоврядування не має звичних механізмів контролю. Насамперед, уся повнота влади щодо створення та призначення голів ВЦА зосереджена в руках Президента України. Це питання особливо актуальне в контексті децентралізації, яка передбачає запровадження інституту префектів, призначення яких планується не з кадрового резерву державних службовців, а виключно з прихильників президента. Кількість очільників військових адміністрацій, що пов'язані зі «Слугою народу», є досить значною: з 30 військових адміністрацій у містах, що не окуповані або на території яких не ведуться активні бойові дії, щонайменше десять очолюють люди, пов'язані зі «Слугою народу». Іноді вона збільшується через те, що начальників військових адміністрацій призначають також і на посади в партії. Це стало доволі потужним інструментом, що дозволяє правлячій партії, а отже і президенту, збільшувати свій вплив на місцях. Особливо відомим став випадок Чернігова. Рік тому мера Владислава Атрошенка відсторонили від посади. Вже у лютому Володимир Зеленський підписав указ про створення в місті військової адміністрації. Виконавчий директор Асоціації міст України Олександр Слобожан підкреслює, що однією з найбільших проблем у відносинах між центральною та місцевою владою є дублювання повноважень між ВА та ОМС і нечіткість чинного законодавства: «Необхідно законом визначити чіткі причини запровадження військових адміністрацій населених пунктів, які не допускати згортання

дієздатного місцевого самоврядування. Важливо також прибрати двозначність у законі щодо парламентського порядку наділення ВА повноваженнями місцевого самоврядування» [Загородній, 2022]. Наприклад, Київська міська військова адміністрація, яку очолює генерал Сергій Попко, призначений 27 жовтня 2022 р., функціонує паралельно з державною адміністрацією, яку очолює мер Києва Віталій Кличко. Як наслідок, розмежування їхніх обов'язків хитке та невизначене. Незрозуміло, кому підпорядковуються районні адміністрації в місті. Через подібні прогалини в урегулюванні відносин у виконавчій вертикалі регулярно порушується питання доцільності функціонування військової адміністрації не лише у столиці, але в інших містах, віддалених від бойових дій. Сюди ж можна віднести і протистояння Банкової та мера Києва Віталія Кличка за посаду голови КМДА та глобальну суперечку уряду з місцевим самоврядуванням за розподіл військового ПДФО, внаслідок якої ПДФО було передано Мінцифри. Централізація коштів не лише поставила під питання побудову бомбосховищ у містах, але й ускладнила забезпечення військових: за січень–липень 2024 р. головні розпорядники бюджетних коштів використали лише 45% фактичних надходжень ПДФО.

На думку Олександра Слобожана, в новому законі нардепи також мають чітко визначити, що ВА в населених пунктах повинні опікуватися виключно питаннями безпеки та оборони, а не перебирати повноваження в органів місцевого самоврядування. Також слід урегулювати й статус посадових осіб муніципалітетів, призначених на посади у ВА. До цього додається ще й відсутність норм у Законі «Про правовий режим воєнного стану» [Про правовий режим воєнного..., 2015] щодо відновлення діяльності місцевого самоврядування після припинення воєнного стану.

Громадяни України також загалом негативно ставляться до надмірної ролі Офісу президента у стосунках між центральною та місцевою владою. Такими є результати соціологічного опитування, яке провів Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно із соціологічною службою Центру Разумкова на замовлення Руху Чесно з 8 по 15 грудня 2023 р. [Дослідження ставлення українців..., 2024]. Як показують результати опитування, українці

вважають, що представники Офісу президента перевищують свої повноваження, впливаючи на парламент і уряд, а отже, й на законодавство. Трохи більше 50% українців зазначили таке ставлення. Не погоджуються з цією тезою близько 25% громадян, а ще близько 20% не мають відповіді. Регіональні відмінності у цьому питанні частково присутні. Мешканці західних регіонів майже на 20% частіше вважають, що ОП впливає на рішення як парламенту, так і уряду з перевищенням повноважень. Також українці вважають, що ОП перевищує свої повноваження і у взаємодії з правоохоронними, антикорупційними та судовими органами. Близько 47% громадян переконані, що ОП впливає на роботу органів правосуддя з перевищенням своїх повноважень. Такі дані демонструють стійку тенденцію сприйняття українцями діяльності Офісу президента як такої, що має вплив ледь не на всі державні структури та інституції.

З огляду на вердикт міжнародних експертів та думку громадян України, Верховна Рада повинна чітко розмежувати повноваження між центральною та місцевою владою. Це включає встановлення чітких критеріїв для створення військових адміністрацій і визначення меж президентського впливу на їх керівників. Після адміністративної реформи 2020 р. в Україні кількість низових адміністративних одиниць різко скоротилася, а деякі з них припинили своє існування. Водночас старі проблеми та недоліки державного управління на місцевому рівні не вирішені. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 рр. заклала основи для вдосконалення публічної влади, у тому числі щодо нових способів її здійснення, при цьому правовий статус та реалізація цієї реформи на тимчасово окупованих територіях з особливим адміністративним статусом залишається незрозумілим. З кожним днем ця потреба стає дедалі актуальнішою, щоб зберегти досягнення децентралізації.

Система державного управління в Україні, без перебільшення, перебуває у процесі перманентного реформування. Зазвичай кожен новий президент прагнув створити таку державну адміністрацію, яка б найкраще відповідала його баченню ефективної держави. При цьому сама система державного управління – це оксюморон, в якому поєднуються елементи радянської системи і

ліберальної демократії, яка так само є продуктом сформованого кланово-олігархічного політичного режиму.

Головною особливістю такого режиму є зміна короточасних етапів демократичного управління з етапами майже авторитарного правління кланів: «...набір і характер механізмів, які практично використовуються в державному управлінні, обумовлюється політичним режимом держави, в якому втілюються засоби та методи здійснення політичної влади, визначаються необхідні та можливі управлінські дії» [Рафальський та ін., 2018].

Практично кожен Президент України прагнув консолідувати владу у своїх руках, контролюючи парламент, прем'єр-міністра, призначення суддів Конституційного Суду, Генпрокурора тощо. Одним із механізмів, що дозволяє президенту посилювати свій вплив на політичний процес і діяти в обхід Конституції, є практика використання неформальних важелів впливу на політичні інститути: призначення на важливі посади лояльних осіб, підкуп, будь-які інші види заохочення. Найбільш успішним у цьому плані став Володимир Зеленський. Нестандартна медійна кампанія, експлуатація добре відомого переважній частині виборців образу, а потім одночасне проведення президентських і парламентських виборів дали йому можливість досягти того, чого не вдавалося жодному президенту до нього – абсолютної більшості в парламенті. Створилася ситуація, коли не парламент контролює президента, а навпаки, парламент повністю контролюється президентом. Зрештою, це призвело до формування лояльного до президента уряду та ухваленню законодавчих актів, ініційованих главою держави.

Сильний інститут президентства в рамках формально парламентсько-президентської системи може створювати умови для конфліктів усередині виконавчої влади, подібних до тих, що мали місце з 2006 по 2010 рр. Таким чином, навіть за відсутності конкретних законодавчих повноважень президент може сформувати лояльний до нього уряд, впливати на законотворчий процес. Отже, президент, законодавчо не наділений вагомими повноваженнями, стає центральною фігурою у виконавчій владі та політичній системі в цілому. В Україні, попри декларації, так і не відбувся реальний перехід до парламентсько-президентської

моделі. Незважаючи на значні повноваження прем'єр-міністра, президент залишається достатньо сильним, щоб впливати на різноманітні процеси всередині виконавчої влади та на місцевому рівні. На відміну від 2006–2010 і 2014–2015 рр., коли відбувалися конфлікти між президентом і прем'єр-міністром, сьогодні спостерігається повне підпорядкування прем'єр-міністра президенту.

Негативні наслідки персоналізації влади мають стати застереженням для України. Незважаючи на те, що формально вона є парламентсько-президентською республікою, на практиці відносини між президентом і виконавчою та законодавчою гілками влади близькі до президентсько-парламентських. Після оголошення воєнного стану глава держави, як Верховний головнокомандувач, став ключовою фігурою у прийнятті найважливіших рішень. Такий статус президента у воєнний час виправданий і не порушує Конституцію. Однак залучення більшої кількості учасників політичного процесу, включаючи опозицію, до прийняття рішень могло б покращити якість рішень і розподілити відповідальність.

Протягом усіх років існування України було розроблено низку стратегій, які прямо чи опосередковано передбачали реформування державного управління. Це була перша спроба реформи державного управління в Україні, яка, проте, характеризувалася відсутністю реальної політичної волі. Недостатня правова база та фінансові ресурси не сприяли реальним шансам на успіх. Це призвело до простої імітації реформи державної служби, розпочатої під тиском програм структурної перебудови МВФ і Світового банку. Наприклад, наприкінці 2016 р. США мали повне право припинити підтримку, коли Україна не виконала взяте на себе зобов'язання з реформування системи управління [Williams & Polityuk, 2016].

Реформування державного управління в Україні передбачає залучення сфер державного та суспільного життя в широкий спектр діяльності, включаючи державотворення, діалог, партнерство для розвитку та просування принципів належного врядування. Досвід різних країн підтверджує, що без високої відданості та залученості законодавчої та виконавчої влади неможливо здійснити суттєві реформи. Натомість тривалий період політична нестабільність в

Україні та відсутність послідовних цілей національних інтересів призвели до того, що політика та державні інституції відображали особисті інтереси та патронаж, а не суспільне благо. Тоді, коли нові політичні сили та фракції прагнуть реалізувати свою власну конкретну політику, державні інституції перебудовуються за їхнім зразком. Інституційні конфлікти, що відбуваються в Україні зі сумною періодичністю, негативно впливають на реформування усіх сфер політичного життя, а особливо на сферу державного управління.

Події 1994 р., коли в Україні виник інституціональний конфлікт, пов'язаний з протистоянням політичних сил, неспроможність Верховної Ради розв'язати суперечності, пов'язані з розподілом повноважень між парламентом і президентом, фактично призвели до зупинення конституційного процесу. Конфлікт був вирішений через проведення дострокових виборів президента та виборів до Верховної Ради України. У 1995 р. в Україні спалахнуло чергове політичне протистояння Президента України Леоніда Кучми та Голови Верховної Ради Олександра Мороза стосовно формування підсистеми виконавчої влади. Цей конфлікт було врегульовано прийняттям Конституційного договору 1995 р. Значним досягненням став закон про державну службу та запровадження державної служби (1997). До ухвалення закону в Україні існувала система державного управління з розділеною та дублюючою державною службою, великою кількістю політичних призначенців і надзвичайно високою плінністю кадрів. Розпочата у 1998 р. адміністративна реформа визначалася як ключовий елемент системи державної влади з погляду нормативно-правового регулювання. Однак основні цілі реформи виявилися більше визначенням напрямів, ніж конкретними показниками розвитку системи державного управління. Загалом протягом 1994–1998 рр. питання реформи державного управління, місцевого самоврядування та судової влади навіть не потрапляли до офіційного порядку денного.

У 2000 р. за президентства Леоніда Кучми було підготовлено концепцію створення нової моделі державного управління [Про заходи щодо впровадження Концепції..., 1998]. Однак залишки радянського стилю управління, що передбачали ієрархічні системи

зв'язку, централізоване ухвалення рішень безпосередньо в Києві, культура управління «згори донизу», відсутність відповідальності на місцевому рівні і відсутність зворотного зв'язку з громадськістю зводили нанівець запропоновані ініціативи.

У 2004 р. відбулася Помаранчева революція, спричинена фальсифікацією президентських виборів. Політична криза була розв'язана завдяки прийняттю Конституційної реформи 2004 р. Помаранчева революція «послужила національним пробудженням, утвердивши демократичні повноваження України та поставивши країну на шлях, який різко відхилявся від зростаючого авторитаризму Росії Володимира Путіна. Цей успіх допоміг зміцнити уявлення про європейську ідентичність серед українців і поглибив відчуття психологічної відокремленості від авторитарної Росії» [Dickinson, 2020]. Однак уже в 2005 р. нову правлячу еліту вразила політична криза. Розподіл виконавчої влади між двома політичними інститутами приблизно однакової сили та невизначеність щодо поділу влади призвели до конфліктів між їхніми керівниками (президентом та прем'єр-міністром). Унаслідок внесення змін до Конституції 2004 р. позиція уряду та прем'єр-міністра була зміцнена за рахунок повноважень президента. Нова Конституція набула чинності з 2006 р. Хоча кожен політичний інститут відіграє свою роль у реформі державного управління, з усіх зацікавлених сторін найбільша відповідальність лежить саме на уряді та його різних установах. Ця відповідальність пов'язана з тим, що уряд наймає найбільшу кількість працівників, виплачує найбільшу винагороду, а його політика впливає на найбільшу кількість громадян. Тому, щоб будь-яка реформа була успішною, уряд має бути повністю залученим у процес державотворення і відданим цьому процесу.

У 2004–2010 рр. в Україні була форма правління, відома як парламентсько-президентська система. Компетенції глави держави були обмежені, проте у нього залишилися важливі прерогативи у сфері формування уряду. Важливим кроком стало ухвалення у 2004 р. «Загальнодержавної програми реформування державного управління в Україні» [Про Загальнодержавну програму..., 2004]. Таким чином, 2006–2010 рр. стали єдиним періодом в історії України, коли, незважаючи на всі публічні політичні конфлікти,

міжнародні організації визнали політичний режим у країні демократією.

У 2010 р. в Україні стався інституціональний конфлікт після обрання Віктора Януковича президентом. Нова більшість у Верховній Раді сформувалася без дострокових виборів, і цей конфлікт залишився нерозв'язаним. Одним із перших політичних рішень, прийнятих Віктором Януковичем у 2010 р., було відновлення Конституції 1996 р. через Конституційний Суд задля концентрації влади та запобігання навіть гіпотетичній можливості перекошу владних повноважень у бік прем'єр-міністра або парламенту.

У 2013–2014 рр. сталася найбільша політична криза, спричинена відмовою президента Віктора Януковича підписати Угоду про асоціацію та зону вільної торгівлі з Європейським Союзом. Унаслідок Революції гідності відбулося формування нової більшості у Верховній Раді України і повернення до засад Конституційної реформи 2004 р., прийняття базових законів функціонування системи публічної влади, проведення позачергових виборів до Верховної Ради України, ухвалення основних законів про основи функціонування системи публічної влади. Фактично, починаючи з Віктора Ющенка, 5-го Президента України, реформа української виконавчої влади стала більш зосередженою на реформуванні виконавчої вертикалі.

Після Революції гідності 2014 р. Верховна Рада відіграла значну роль у створенні інституційного дизайну виконавчої вертикалі. Після численних суперечок реформа виконавчої влади складалася з трьох етапів: 1) очищення корумпованої чи некомпетентної виконавчої влади, 2) створення нової виконавчої влади та 3) розширення юридичних повноважень за допомогою законів. Реформи охоплювали: перевірку посадових осіб виконавчої влади, пакет законодавства, розробку та ухвалення окремих законів. 21 лютого 2014 р. Верховна Рада проголосувала за повернення до парламентсько-президентської форми правління, за якою парламентська коаліція призначає та звільняє з посади Прем'єр-міністра України та його міністрів. Головною метою стало прискорення процесу набуття членства в Європейському Союзі, зміцнення ролі України у глобальному розвитку та її вступ до кола розвинених

країн. За даними Інституту економічних досліджень та політичних консультацій завдяки прозорості та дерегуляційним заходам, здійсненим у 2014–2018 рр., Україна щорічно економила 6% свого ВВП (6 млрд доларів). Сюди входило зменшення податкової корупції в Україні, скорочення неефективних закупівель, реформування державного монополіста Нафтогаз та підвищення прозорості. В цей час індекс сприйняття корупції в Україні покращився і рівень корупції знизився [Середняк, 2018].

Протягом 2015–2018 рр. український уряд, незважаючи на збройний конфлікт та економічні перешкоди, провів безпрецедентні реформи. Зокрема, уряд визначив реформу державної служби як одне з основних завдань порядку денного. Організації громадянського суспільства одними з перших мобілізували знання та досвід на підтримку реформ, зокрема у березні 2014 р. створено Реанімаційний пакет реформ, що зібрав понад 100 провідних експертів з аналітичних центрів та громадських організацій для роботи над ключовими реформами, включаючи реформу державної служби. Реформа державної служби розпочалася з ухвалення нового Закону України «Про державну службу» за підтримки міжнародних партнерів, громадських організацій та незалежних експертів і триває досі.

Реформа врядування активно стартувала у 2016 р. із набранням чинності Закону України «Про державну службу». 19 грудня 2016 р. між Європейською комісією та українським урядом було підпи-сано першу угоду про фінансування реформи державного управління в Україні вартістю 104 мільйони євро, що було одним із компонентів більшого пакета на загальну суму 300 мільйонів євро підтримки ЄС. Ця програма передбачала надання технічної допомоги на загальну суму 14 мільйонів євро для забезпечення того, щоб українська влада отримувала адекватні поради та досвід, у тому числі від держав-членів ЄС, для ефективного та стабільного розгортання державного управління. Проте головною метою одразу відзначалося поступове формування нового покоління державних службовців. Протягом 2016 р. було здійснено низку важливих реформ, спрямованих на реалізацію положень Конституції, що стосуються адміністративно-територіального устрою та муніципальної влади.

Також з вересня 2018 до серпня 2019 рр. був реалізований проєкт «Підтримка реформи державної служби в Україні шляхом посилення співпраці громадськості та Уряду», який фінансувався Міністерством закордонних справ Норвегії та був реалізований ПРООН в Україні. Головною метою проєкту стала підтримка реформи державного управління та державної служби в Україні шляхом зміцнення співпраці між органами державної влади та громадськістю, імплементації найкращих практик у сфері належного управління та інституціоналізації спроможності державної служби.

Так, мета реформування державного управління до 2021 р., визначена Стратегією реформування–2015: «вдосконалення системи державного управління і, відповідно, підвищення рівня конкурентоспроможності країни». Мета реформування державного управління до 2025 р., визначена Стратегією реформування–2021: «побудова в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду» [*Стратегія реформування державного управління...*, 2016].

Але восени 2019 р. з «перезавантаження» держслужби почався відкат реформи держуправління, що фактично відкинуло Україну на роки назад у цій сфері. Президент за згодою Ради призначає прем'єр-міністра, який, у свою чергу, пропонує інших міністрів, яких потім призначає президент. Рішення про відновлення дії Конституції 1996 р. піддалося критиці на національному та між-народному рівнях як політично мотивоване та виконане незаконно. Цей крок створює вакуум влади та підриває перерозподіл виконавчої влади, який було запроваджено поправками до Конституції 2014 р.

Також була запропонована та фактично впроваджена ідея побудови державного апарату за моделлю ІТ-компанії, зокрема, з легкими процедурами звільнення та призначення, гнучкістю в оплаті праці, а також плануванням роботи міністерств за зразком бізнес-компаній, що викликало нерозуміння у співробітників та недоречності у функціонуванні. На думку представників Центру політико-правових реформ, «це фундаментальна помилка. У бізнес-адміністрування та публічного врядування – різні цілі,

форми роботи, вимоги до сталості, закономірності функціонування» [Коліушко та Тимошук, 2022].

Подібна практика може призвести до нівелювання різниці між державою та приватним сектором, створення умов для корупції та зловживань, особливо в державах, що перебувають у кризовій ситуації. У бізнесі рішення можуть бути прийняті власником чи керівництвом, швидко та одноосібно, згідно з принципом, коли головна мета – прибуток. У публічному управлінні, натомість, існують обмеження законом, ресурсами та процедурами. Держава повинна служити всьому суспільству, тому рішення мають бути прийняті прозоро, прогнозовано, інклюзивно, збалансовано, узгоджено та ефективно. Реформа державного управління завжди повинна ставити пріоритетом створення кращого управління, на відміну від просто більш ефективного урядування. Вони взаємопов'язані, але не є синонімами. Належне врядування охоплює не лише методи, за допомогою яких уряд взаємодіє з громадськістю та обслуговує її, але на більш фундаментальному рівні воно стосується того, як приймаються рішення.

Реформування державного управління вимагає ефективної мобілізації основних національних і міжнародних зацікавлених сторін. Хоча уряд і громадянське суспільство відіграють важливу роль у цих процесах, міжнародні партнери, як постачальники технічної та фінансової допомоги, можуть відіграти важливу роль у наданні реформи в новому напрямі. Міжнародні організації вже давно беруть участь у реформуванні державного управління в Україні. Вплив на реформу державного управління значно зріс після 2004 р., що свідчить про збільшення уваги західних партнерів у відповідь на більшу політичну та економічну стабільність. ПРООН, USAID та Європейський Союз є одними з міжнародних гравців в Україні, які ініціювали та підтримали реформаторську діяльність. Їхня діяльність варіюється від законодавчої та конституційної реформи до децентралізації та допомоги в координації реформи державного управління. Європейська комісія розглядає реформу державного управління як одну з чотирьох основних цілей стратегії співпраці між ЄС та Україною. Основна ідея, яка лежить в основі цього, полягає у створенні ефективної системи управління, яка є прозорою та підзвітною, а

також здатною впроваджувати політику, яка спрямовуватиме Україну до досягнення більш стабільного, процвітаючого та демократичного майбутнього. Зокрема, реформа державного управління розглядається як передумова майбутньої інтеграції України до ЄС та інших європейських структур. Це пояснюється загальною ідеєю, що дійова та результативна система управління є життєво необхідною для ефективного впровадження та сталості економічних, соціальних і політичних реформ.

У 1993 та 1995 рр. у Копенгагені та Мадриді, відповідно, Європейська Рада підкреслила, що інституційна спроможність державного управління є ключовою умовою для членства в ЄС [*European Union. Accession criteria...*, n.d.]. Перше видання Принципів державного управління в Україні було опубліковане у 2014 р., що відповідало вимогам Стратегії розширення Комісії Європейському парламенту 2014 р. [*Communication from the Commission...*, 2014]. Згідно з цією Стратегією реформа державного управління визначалась як одна з «основ» процесу розширення.

Результати оцінки державного управління, викладені у звіті 2018 р., привели до внесення змін до схваленої у 2016 р. Стратегії реформування державного управління (РДУ) в Україні та плану заходів з її реалізації. У вересні 2020 р. між Програмою SIGMA та Секретаріатом Кабінету Міністрів розпочалося обговорення щодо проведення наступної оцінки, яка відбулась у 2023 р.

У лютому 2024 р. було оприлюднено моніторинговий звіт Програми SIGMA (спільної Програми вдосконалення врядування та менеджменту Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу) щодо дотримання Принципів державного управління. Програма SIGMA спеціалізується на допомозі країнам Центральної та Східної Європи модернізувати їхні системи державного управління та відіграє ключову роль у підготовці країн-кандидатів до вступу до Європейського Союзу. Звіт SIGMA слугує рекомендаціями для подальшого вдосконалення системи державного управління, він оцінює як передумови ефективного державного управління (якість законів, політики, інституційний потенціал і процедури), так і те, як управління працює на практиці. Попереднє оцінювання проводилось у 2018 році.

SIGMA – це комплексна система стандартів, що відображає цінності та поведінку, яких громадяни та підприємства очікують від сучасного державного управління. Значення індикаторів відображають рівень спроможності та підготовленості органів державної влади за шкалою від 0 до 5. Значення індикаторів є ознакою адміністративної спроможності та загальної ефективності органів державної влади.

Таблиця 7.1.

**Порівняння показників індикаторів у Програмі SIGMA
[SIGMA, 2018]**

	2018 рік	2023 рік
Стратегічні засади реформування державного управління	1,5/5	3/5
Формування і координація політики	2,5/5	2,5/5
Державна служба і управління людськими ресурсами	3/5	2/5
Підзвітність	3/5	3/5
Надання послуг	1,5/5	4/5
Управління державними фінансами	-/5	3/5

Складено автором на основі показників Програми SIGMA.

Як видно з таблиці 7.1, попри широкомасштабну війну з боку РФ проти України загальна результативність державного управління у 2023 р. покращилася порівняно з базовим рівнем 2018 р. За цей період стратегічні засади реформування державного управління та сфера надання послуг суттєво покращилися. Ефективність у формуванні та координації політики в основному залишилася на рівні 2018 р.

У сфері державної служби та управління людськими ресурсами спостерігався регрес частково через надзвичайні заходи, запроваджені під час пандемії COVID-19 та через умови воєнного стану.

Найсуттєвіші покращення забезпечені успіхами у наданні послуг і цифровізації: створенням Міністерства цифрової трансформації, запуском програми «Держава в смартфоні», створенням мобільного додатку «Дія», системи електронної взаємодії «Трембіта». Маючи показники у сфері надання послуг у 2018 р. нижче за середні, у 2023 р. Україна стала лідером серед країн-кандидатів на вступ до ЄС.

Спостерігається регрес у сфері державної служби та управління людськими ресурсами. Якщо в «Симуляторі політики» [SIGMA, n.d.],

який розташований на порталі SIGMA, розглянути тематичні напрями цього індикатора, то можна змоделювати, які саме реформи необхідні для покращення ефективності державного управління:

- Сфера державної служби – 5/5
- Політика та інституційна основа для системи управління персоналом – 4/5
- Справедливі дисциплінарні процедури – 3/5
- Чесність державних службовців – 2/5
- Професійний розвиток – 2/5
- Звільнення та пониження в посаді за заслугами – 1/5
- Прийняття на роботу/звільнення за заслугами вищих державних службовців – 1/5
- Справедлива та конкурентоспроможна винагорода – 1/5
- Найм на основі заслуг – 0/5.

Відповідно до цього розгорнутого списку індикаторів складається цілісна картина недоліків реформування державного управління. Наприклад, зарплати державних службовців не є конкурентоспроможними порівняно з приватним сектором. Хоча реформа заробітної плати посідає перше місце в порядку денному уряду вже багато років, а зміни до Закону України «Про державну службу», які стосуються цих питань, уже підготовлені та подані на розгляд Верховної Ради, процес реформи ще не дав відчутних результатів. Мета реформи – навести лад на державній службі, стандартизувати типові посади та визначити прозорі умови оплати праці. Співвідношення між найвищою і найнижчою заробітною платою в країні є одним із показників ступеня не лише соціальної рівності, але й ефективності державного управління. Зазвичай заробітна плата прем'єр-міністра повинна бути в межах, що відповідають рівню середньої заробітної плати в країні або може бути встановлена певною установою або законодавством. Якщо заробітна плата прем'єр-міністра значно перевищує середню заробітну плату в країні, це може вказувати на проблеми управління, такі як корупція або відчуженість від потреб населення. З іншого боку, якщо заробітна плата прем'єр-міністра надто низька порівняно із середньою зарплатою в країні, це може свідчити про проблеми з привабливістю посади та може вплинути на ефективність управління.

Таблиця 7.2.

**Співвідношення середньої заробітної плати в країні
та заробітної плати прем'єр-міністрів станом на 2023 р.
у деяких країнах**

	Україна	Данія	Естонія	Польща
Середня заробітня плата по країні, євро	472,92 євро (20000 грн)	4000 євро	1904 євро	1800 євро
Заробітня плата прем'єр-міністра	2127 євро (89954,68 грн)	19300 євро	8759,05 євро	4758 євро

Укладено авторкою на основі даних Міжнародного валютного фонду та Eurostat.

В Україні офіційна зарплата прем'єр-міністра у 4,5 рази перевищує середню заробітну плату по країні, в Данії – у 4,8 рази, в Естонії – у 4,6 рази, в Польщі – 2,6 рази. Як бачимо, згідно з офіційними даними, розрив у цифрах цілком відповідає європейській практиці.

Водночас в Україні суттєву роль відіграють неформальні інститути. Політичний режим є важливою ланкою в структурі політичної системи. Він розуміється як система формальних та неформальних норм і механізмів, що регулюють функціонування центру влади та спосіб її взаємозв'язку зі суспільством. Ця угода визначає, хто має доступ до центрів, що приймають рішення, та за якими процедурами і як політики намагаються налагодити стосунки з рештою політичної спільноти. Саме подібні неформальні інститути наповнюють формальну демократичну оболонку держави і деформують її сутність [Кисельова, Українець (б.д.)]. *Неформальні інституції створюють політичну систему.* Це механізм політичних призначень, що утворюють ланцюг бюрократів і керівників державних підприємств, які працюють у міцній зв'язці задля перерозподілу державних коштів та політичного впливу. Суспільство стурбоване збагаченням деяких посадовців, кричущими корупційними скандалами. Згідно з опитуванням, проведеним у 2021 р. Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, 72% українців вважали, що в Україні немає реальної політичної еліти

[Дослідження соціальних настроїв..., 2021]. І хоча після початку війни зросла довіра до таких державних інститутів, як посада президента – 79,9%, Верховна Рада України – 36,2%, Уряд України – 39,1%, Державний апарат (чиновники) – 23% [Оцінка громадянами ситуації в країні..., 2023b], переважна більшість українців (73%) підтримує оновлення центральної влади на тому чи іншому її рівні. Найбільший запит на оновлення стосується Верховної Ради – 69%, далі йде Уряд – його хотіли б змінити 47% респондентів [Доцільність зміни центральної влади..., 2023]. Понад те, у суспільстві є величезний запит на справедливість. 84% громадян готові виходити на протести проти корупції – навіть під час війни. Це дані останнього дослідження суспільних настроїв, яке проведено на замовлення USAID [Корупція в Україні, 2023].

Що стосується питання чесності державних службовців, то ситуація має загальнонаціональний характер – 36 балів зі 100 можливих отримала Україна в Індексі сприйняття корупції [Corruption Perceptions Index, n.d.], а керівники антикорупційних органів Семен Кривонос та Олександр Клименко під час презентації звіту НАБУ і САП за II півріччя 2023 р. взагалі заявили, що 2023 рік став найуспішнішим за всю історію антикорупційних органів [2023 рік став найуспішнішим..., 2024].

Разом з тим, згідно з дослідженням «Корупція в Україні 2023: розуміння, сприйняття, поширеність», презентованим у Національному агентстві з питань запобігання корупції, зростання рівня корупції в 2023 р. відзначають 61,2% населення, що в понад два рази більше, ніж у 2022-му, та 46,3% представників бізнесу, що майже втричі перевищує показник 2022 року [Корупція в Україні..., 2023]. В контексті дослідження реформи державного управління важливим є те, що респонденти цього опитування найчастіше зіштовхувалися з корупцією під час звернення до сервісних центрів Міністерства внутрішніх справ, отримання послуг у сферах будівництва і земельних відносин, медицини, а також підключення або обслуговування систем електро-, газо- і водопостачання, водовідведення.

Розглядаючи індикатори державного управління Програми SIGMA щодо державної служби України від 2023 р., можна дійти

висновку, що підвищення показників загальнодемократичних індикаторів (рівень сприйняття корупції, справедливий найм на роботу, достойна оплата праці) загалом сприятимуть зростанню показників оцінювання реформи державного управління відповідно до найновіших стандартів і практик в ЄС, ОЕСР та інших міжнародних організаціях.

Загалом *реформа державного управління* вимагає узгодження з європейськими нормами. Присутня думка «про «конвергенцію» національних режимів на основі глобальних моделей, таких як нове державне управління (NPM), наголошуючи як на спільних рисах, так і на динамічній різноманітності процесів і результатів.

Базуючись на давній дослідницькій програмі Світового банку, Всесвітні показники державного управління охоплюють шість ключових аспектів управління (голос і підзвітність, політична стабільність і відсутність насильства, ефективність уряду, якість регулювання, верховенство права та контроль за корупцією) за 2022 р. [*Global Competitiveness Index*, n.d.].

Таблиця 7.3.

Всесвітні показники державного управління
(за 100-бальною шкалою).

	Україна	Данія	Естонія	Польща
Голос і підзвітність (0-100)	45,89	98,07	87,92	65,22
Політична стабільність і відсутність (0-100) насильства	5,66	77,36	71,70	61,79
Ефективність уряду (0-100)	33,02	98,58	89,62	61,79
Якість регулювання (0-100)	40,57	98,58	92,92	74,53
Верховенство права (0-100)	18,87	99,53	89,62	64,15
Контроль за корупцією (0-100)	29,25	100,00	91,04	68,40

Укладено авторкою на основі даних Світового банку.

Індикатори, наведені в різних індексах, демонструють успіх Данії у сфері державного управління. Данія створила одну з найпотужніших систем спроможності та ефективності уряду. Насамперед це пояснюється політичною стабільністю і чітким дотриманням законів. Сьогодні Данія є однією з найменш корумпованих країн з високим рівнем довіри до системи правосуддя та інших державних установ [*The Danish welfare state...*, n.d.]. Рівень корупції в Данії становить 90 балів зі 100 [*Індекс сприйняття корупції*, n.d.]. Рівень задоволення адміністративними послугами в Данії подібний до середнього показника по ОЕСР (63%) [*Government at a Glance...*, 2023].

В Естонії довіра до національного уряду, місцевого самоврядування, державної служби та парламенту є трохи вищою, ніж середні показники по країнах ОЕСР. Майже половина респондентів Естонії (47%) вказали на високу або помірно високу довіру до національного уряду. Більшість естонців (52%) повідомили про високу або помірно високу довіру до державної служби, що перевищує середній показник по ОЕСР (50%) [*Government at a Glance...*, 2023]. Про довіру чиновникам заявляють 42% поляків і 32% їм не довіряє [*Mastalerz*, 2023].

Натомість в Україні рівень довіри до чиновників є стабільно низьким з негативною тенденцією:

Таблиця 7.4.

Рівень довіри до чиновників

Рівень довіри до чиновників	Зовсім не довіряю	Скоріше не довіряю	Скоріше довіряю	Повністю довіряю	Важко відповісти	Баланс довіри-недовіри
(лютий–березень 2023р.) [<i>Оцінка громадянами ситуації, 2023а</i>]	19,7	44,0	19,5	5,8	10,9	-38,4
(січень 2024р.) [<i>Оцінка громадянами ситуації, 2024</i>]	32,9	42,2	13,6	2,4	8,9	-59,1

Укладено авторкою на основі соціологічних досліджень Центру Разумкова за лютий–березень 2023 р. та січень 2024 р.

Довіра до державних установ і задоволення державними послугами є важливими критеріями якості державного управління. Вона відображає уявлення людей про компетенцію уряду в реалізації політики та надання послуг, а також оцінку поведінки державних чиновників.

Стратегії реформування державного управління. Найкращий спосіб для України залучити своїх міжнародних партнерів – це взяти на себе всеосяжну Стратегію реформи державного управління з чітким визначенням пріоритетів. Стратегія забезпечить чіткі рамки для міжнародної взаємодії та нівелює дію минулої гібридної системи.

За час незалежності в Україні було прийнято декілька стратегій в галузі державного управління: Стратегія реформування системи державної служби в Україні, затверджена Указом Президента України від 14 квітня 2000 року № 599; Стратегія реформування державного управління України до 2021 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474; Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р.

У рамках першої ухваленої Стратегії реформування державного управління до 2020 р. з'явилися державні секретарі, конкурси на державну службу, потім директорати в пілотних міністерствах, згодом – в усіх міністерствах. Наступна стратегія передбачала кілька значних досягнень і успіхів у певних сферах, але не привела до загальної зміни якості державного управління. Ця стратегія була спрямована на створення професійної державної служби і містила законодавство та підвищення кваліфікації державних службовців і була підтримана кредитом Світового банку на суму 600 мільйонів доларів США. Незважаючи на визначені закони та деякі покращення у сприйнятті громадськістю державної служби, стратегія була надто зосереджена на розбудові державної служби «згори донизу», через що не було досягнуто суттєвого прогресу

Зараз триває процес оновлення СРДУ до 2025 р., який включатиме перегляд її цілей, заходів та показників результативності. Метою реформування державного управління нинішнього уряду є

побудова професійної, ефективної та прозорої централізованої бюрократії європейського типу. Основний підхід «згори донизу» – це зосередитися на створенні умов та стимулюванні державних службовців до реформування шляхом запровадження нової системи управління персоналом та зміни ієрархії від вертикально інтегрованої структури до структури, що базується на функціях. Підхід «знизу вгору» включатиме зміни, ініційовані державними службовцями в межах побудови сучасної державної служби. Уряд вважає, що має можливість запровадити багато необхідних змін у державному управлінні протягом наступних 3-4 років. На думку багатьох вітчизняних дослідників реформування державного управління (В. Баштанник, М. Лахижа, І. Лозицька), зміст сучасної трансформаційної парадигми державного управління у контексті положень стратегій реформування державного управління полягає у формуванні системи методологічних підходів, детермінованих цілями, засобами та цінностями процесу реформування державного управління на основі пізнавальної та практичної діяльності. Проте, на нашу думку, варто погодитися з твердженням В. Черниша, що «такий підхід є виправданим за умови розвитку процесу реформування на основі стабільних індикаторів розвитку країни. В умовах правового режиму воєнного стану навіть ідеально побудовані стратегії не дозволяють отримати запланований результат реформ, тим більше, коли мета реформування визначена досить опосередковано» [Черниш, 2022].

На сьогодні Секретаріат Кабінету Міністрів України – постійний орган, що здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України.

Секретаріат Кабінету Міністрів України має 29 керівників структурних підрозділів, а загальна кількість співробітників – 868 осіб.

Багато європейських країн мають подібну структуру виконавчої влади. Наприклад, у Данії також функціонує Офіс прем'єр-міністра (дан. *Statsministeriet*), якому доручено допомагати Прем'єр-міністру Королівства. Офіс прем'єр-міністра має доволі скромну організаційну структуру, частина робочої сили якого складається з персоналу інших міністерств. І навіть після нещодавніх

розширень у 2019 р., які були спрямовані на посилення впливу Офісу прем'єр-міністра, він складається з відділу зовнішньої політики, відділу внутрішньої політики та координації, юридичного відділу та адміністративного відділу. Нині в Офісі рекордна кількість працівників – 104. Традиційно державна служба Данії не є політизованою. Державна служба Данії характеризується високою компетентністю та нейтральністю. Державна служба не змінюється з кожним урядом, а залишається і служить уряду дня.

В Естонії Державна канцелярія (ест. *Riigikantslei*) є урядовою установою при уряді Республіки, метою якої є підтримка виконавчої влади Республіки в ухваленні політичних рішень. Державна канцелярія є координатором урядового порталу як центрального каналу урядової комунікації. Більшість співробітників Державної канцелярії є аполітичними державними службовцями, які залишаються на своїх посадах у разі зміни прем'єр-міністра та уряду. Лише тривалість роботи радників прем'єр-міністра в Державній канцелярії пов'язана з терміном повноважень прем'єр-міністра. Зараз у Державній канцелярії працює близько 160 осіб.

Канцелярія прем'єр-міністра Польщі (пол. *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*), окрім виконання функцій Офісу прем'єр-міністра, контролює технічну, законодавчу, правову та організаційну підтримку діяльності прем'єр-міністра, віцепрем'єр-міністра та ради міністрів. Допоміжний персонал канцелярії включає керівника канцелярії, міністра в кабінеті та низку державних секретарів (*Sekretarz stanu*) і заступників державного секретаря (*Podsekretarz stanu*), які обіймають посади, пов'язані з різними політичними програмами, делегованими прем'єр-міністром.

Важливо у сучасній Стратегії реформування державного управління визначити комплекс інституційних викликів і запропонувати ефективні засоби реалізації цих реформ відповідно до принципів регіональної політики Європейського Союзу.

Напрями, за якими має реформуватися державне управління у контексті інтеграції України в ЄС:

1. *Реформування міністерств.* Від ефективності міністерств у формуванні державної політики у своїй конкретній галузі зале-

жить спроможність держави загалом. Підкреслимо, що інституційна спроможність – це спроможність уряду створювати закони, правила та політику для управління суспільством, у якому люди будуть у безпеці та буде досягнутий стабільний демократичний розвиток. За останні 20 років – з 2002 до 2024 рр. кількість виконавчих органів влади в Україні постійно змінювалася. Залежно від поточного політичного устрою їх було від 54 до 78. На сьогодні в Україні 19 міністерств, понад 40 підпорядкованих їм агенцій та служб та понад 40 інших органів влади. А деякі органи влади змінювали своє підпорядкування декілька разів – переважно це органи, які перебувають «на перетині» галузей чи функцій. Час від часу певні органи з'являються чи зникають, перерозподіляють функції між собою, відповідно, міністерства змінюють назви, а державні служби чи агенції можуть «мігрувати» від одного міністерства до іншого або ставати незалежними.

Такий своєрідний «перерозподіл» деяких державних органів від одного міністерства до іншого свідчить про слабку співпрацю між органами виконавчої влади та дублювання функцій. Тому, на нашу думку, кращим рішенням є налагодження співпраці та комунікації між усією вертикаллю виконавчої влади.

Проте, якщо міністри призначатимуться з Офісу президента, як це відбувається зараз, то й надалі бракуватиме ініціативи від виконавчої влади. Будь-яка посада не дає монополію на владу в демократичній країні.

2. *Уряд, а саме міністерства*, повинні бути основними розробниками політики. Очікується, що органи державного управління ставатимуть більш цифровими, відкритими і прозорими, гнучкими та інноваційними. Вони також повинні демонструвати більшу стійкість до зовнішніх викликів. Уряд визначає необхідні кроки для здійснення політичних рішень і забезпечує взаємодію між суб'єктами влади та громадськістю. Його завдання полягає в аналізі та формулюванні стратегічної мети та пріоритетів держави. Крім цього, уряд забезпечує координацію роботи міністерств та інших державних органів задля досягнення політичних цілей.

Водночас важливо посилити вплив прем'єр-міністра на формування та керування урядом. Від лідерства прем'єра залежить не

лише реформа держуправління, але й функціонування усієї держави. Така опція, до речі, записана в Конституції України. Особливо це актуально за нинішніх умов, коли відповідальність за оборону та зовнішню політику не замикається виключно на президенті та його офісі. Отже, це означає, що влада в сферах економіки, права, гуманітарної політики та інших секторах повинна бути делегована уряду, який самостійно відповідає за ці сфери. «Вузьке горло» чинної системи ухвалення рішень, коли все визначається в офісі глави держави (і політичний порядок денний, і остаточні рішення) – це не лише можливий позитив у кризові періоди, а й причина численних «провисань» [Коліушко та Тимошук, 2022]. У сучасних умовах важливо розглянути можливість посилення складу уряду за допомогою призначення політиків з різних демократичних сил, які продемонстрували свою ефективність після 2014 р.

3. Система державної служби повинна бути професійною і стабільною. Однією з ключових сфер, де не відчувалось особливого успіху, є державна служба. Ефективна державна служба також є життєво важливою складовою системи державного управління. Вона має вирішальне значення для реалізації політики та надання послуг населенню. Однак, замість неупередженого професійного органу, ізольованого від політичного впливу, державна служба в Україні стала дуже політизованою та піддається частим змінам за вказівкою правлячої політичної еліти. Брак ресурсів і низька оплата праці державних службовців призвели до втрати багатьох кваліфікованих спеціалістів, перехід їх у приватний сектор. Також державна служба України постраждала від системи політично вмотивованих призначень, що негативно впливає на здібності та професіоналізм державних службовців. Крім того, багато державних службовців не мають належної кваліфікації та мотивації через мізерну зарплату. Ключовим моментом є проведення конкурсу на всі вакантні посади в державній службі після завершення дії воєнного стану. Відбір кандидатів повинен базуватися на професіоналізмі, а не політичній належності чи особистій лояльності.

Працівники міністерств – це персонал, яким має керувати державний секретар, а не міністр. Міністр встановлює напрями діяльності і визначає завдання, тоді як державний секретар забезпечує їх

виконання через апарат міністерства. В міністерство приходять лише політичний керівний склад (міністр, заступники, патронатна служба), проте загалом має використовуватися професійний потенціал чиновників. Це необхідно для забезпечення стабільності і наступності в реалізації державної політики, довгострокових програм та дотримання закону і процедур.

Згідно з критеріями вступу до ЄС і в рамках реформи державного управління у 2024 р. прем'єр-міністр Денис Шмигаль оголосив про плани скоротити з 1 квітня близько 20 тис. робочих місць держслужбовців, а також зменшити на третину кількість міністерств.

Згідно з планами оптимізації системи держуправління до 2025 р. планується залишити, замість 238 тисяч, лише 65 тисяч службовців, зменшивши при цьому майже вдвічі витрати бюджету на заробітну плату чиновникам – від 46 млрд 500 млн грн до 26 млрд грн, відповідно. Це, на перший погляд, видається привабливим, проте навряд чи є доцільним і обґрунтованим. Ефективне державне управління передбачає здатність країни надавати адміністративні послуги і забезпечувати її економічне зростання і конкурентоспроможність на міжнародній арені, для цього повинен функціонувати кваліфікований і зацікавлений у результаті державний апарат. У кризових умовах, а тим більше в умовах війни кардинально скорочувати цей державний апарат може бути небезпечно. На тлі існуючих проблем, наприклад, до цих пір багато питань із забезпечення армії покладається на волонтерів, скорочення кількості чиновників є недоречним. За мету треба ставити ефективне використання людського потенціалу, а не спробу зекономити на його звільненні.

Тобто, скорочення кількості чиновників не може бути самоціллю. На сьогодні все ще відбувається скорочення через об'єктивні причини: частина службовців стала ВПО, частина виїхала за кордон. Кількість держслужбовців в Україні скорочується з року в рік. Якщо у 2022 р. вакантними були близько 18% посад, то 1 січня 2024 р. не зайнятим було кожне четверте робоче місце. За останні два роки фактична кількість держслужбовців зменшилася на 16,4 тис. осіб. Фактична кількість працюючих державних службовців наразі становить 159 904 осіб. Упродовж 2023 року їх стало менше

на 5 518 осіб, зокрема, в четвертому кварталі – на 1 671 особу [Торік кількість державних службовців..., 2024].

Підставою для скорочення українських чиновників називають цифровізацію: кількість користувачів застосунку «Дія» становить 17,5 мільйона осіб. Проте в Україні послуги, що надаються онлайн, ще не становить 50–75%.

Пропозиції скорочення кількості чиновників завжди були одними з головних пунктів реформ державного управління в багатьох країнах. Наприклад, у 2018 р. група впливових естонських підприємців, колишніх високопоставлених чиновників і юридичних експертів створила Фонд державної реформи, метою якого було підготувати план державної реформи, спрямованої на різке скорочення розміру державних органів Естонії. Зокрема, Маніфест фонду передбачав удвічі скоротити кількість державних чиновників та зменшити кількість законів на 25%. На що теперішній прем'єр-міністр Естонії Кая Каллас заявила: «Треба думати, як підвищити ефективність держави, але скороченням посадовців ми не доб'ємося того, щоб державні обов'язки залишилися такими ж, як зараз» [Estonian opposition cautious..., 2018].

Проте вже у 2023 р. питання скорочення штату чиновників знову постало на порядку денному в економіці Естонії. Заступник голови Комітету з економічних питань Рійгікогу Лаурі Лаатс заявив, що в світлі останнього економічного прогнозу центрального банку «необхідно скоротити державний сектор і почати різко скорочувати чисельність чиновників. Звичайно, для уряду ухвалення такого рішення означає незручності і кінець того веселого життя, яке було раніше, але ситуація вимагає ефективних і рішучих заходів» [Estonian parlt economics committee..., 2023]. Натомість державний секретар естонського Урядового офісу (Riigikantselei) Таймар Петеркоп вважає, що наслідки скорочення кількості чиновників проявляються лише через деякий час, «вони можуть бути очевидними не відразу, тому що неправильні рішення можуть зайняти кілька років, поки вони не будуть реалізовані, а потім принесуть результат» [State Secretary: Estonian state..., 2023].

Також думка щодо скорочення кількості чиновників є досить популярною у Польщі. Здебільшого прихильниками такої ідеї є

праворадикальні партії. У 2019 році Польща виділила 4,2% свого ВВП на фінансування державного управління. При тодішньому ВВП у 595,9 млрд доларів США витрати на утримання офісів становили приблизно 25 млрд доларів США. Як зазначає Ян Зигмунтовський, економіст Університету Козьмінського та співголова Польської економічної мережі, «утримання чиновників обходиться кожному громадянину Польщі від 1000 злотих до 1,5 тис. злотих на рік, або приблизно сто злотих на місяць. Важко уявити, як функціонував би весь державний апарат, якби ми витрачали на нього менше 1000 на людину на рік. Видатки на держуправління варто навіть збільшити, тому що високооплачуваний чиновник рідше бере хабарі чи підзаробляє на надмірному переслідуванні платників податків» [Sieniawski, 2023]. Як бачимо, з погляду економістів, скорочення кількості чиновників не є економічно обґрунтованим та соціально вигідним.

У сучасних конституційних демократіях, зазвичай, кількість міністрів урядів, що очолюють міністерства, коливається від 12 до 16 осіб. В Україні ця ситуація ускладнюється тим, що згідно зі статтею 114 Конституції, крім прем'єр-міністра та міністрів, мають бути також перший віцепрем'єр-міністр та принаймні два віцепрем'єр-міністри. Основна мета такої системи – забезпечити демократичну відповідальність та контроль. Проте в умовах українського семіпрезиденталізму така демократична відповідальність майже не діє. Оскільки в українській системі управління влада концентрується в Офісі президента. Очевидно, що Президент України тяжіє до автократичного стилю управління. Тому замість демократичного прогресу, зміцнення верховенства права та громадянського суспільства ми спостерігаємо швидку концентрацію влади в руках президента та його найближчого оточення. Навколо президента, який має повну виконавчу владу, функціонує велика команда його найближчих радників.

Також це стосується того, що президент має більшість у Верховній Раді і має домінуючий вплив на формування складу уряду, що дозволяє йому створити «власний» Кабінет Міністрів. Фактично президентська більшість майже повністю перебрала на себе

законодавчу ініціативу. Лише кожен п'ятий закон був ініційований урядом. Для порівняння: кількість прийнятих законів (відсоток від загальної кількості прийнятих) від фракції «Слуга народу» становить 63 (56,7%), а від Кабінету Міністрів України – 21 (18,9%) [Моніторинг роботи Верховної Ради..., 2022]. Наприклад, кількість законів, ухвалених парламентом Польщі у 2023 р., ініційованих парламентом, становить 143, а кількість законів, ініційованих урядом – 527 [Poland, n.d.]. Отже, через надмірну централізацію влади в Офісі президента виникає не лише перекис у системі державного управління, але й виникає напруга в суспільстві. Також для реформи державного управління головне не скорочення кількості чиновників, а усунення дублювання функцій. Так, апарат Секретаріату Кабінету Міністрів України фактично дублює структуру самого Кабінету Міністрів.

У 2019 – 2020 рр. відбувалися численні експерименти з об'єднанням деяких міністерств, однак вони не тривали довго. Сьогодні триває обговорення значного переформатування центральних органів влади, однак, на жаль, воно не базується на перегляді функцій цих органів. Наприклад, Державна служба статистики до 2011 р. включно була окремим органом влади, у 2012 р. увійшла в підпорядкування Мінекономіки, а з 2020 р. стала підпорядковуватися Секретаріату КМУ, що навряд чи позбавляє її політичного впливу. У 2022 р. Кабмін підпорядкував собі Держагентство з питань кіно, яке з моменту свого створення у 2006 р. перебувало в підпорядкуванні Мінкультури України. У 2023 р. під керівництво Кабміну перейшла Держпродспоживслужба, яка до цього підпорядковувалася Мінекономіки (2012–2015 рр.), та Мінагрополітики (2016–2022 рр.). У 2024 р. змінила підпорядкування Служба з питань етнополітики та свободи совісті, яка до 2011 р. була окремим органом – Комітетом з питань національностей та релігій, а згодом підпорядковувалася Мінкультури. На сьогодні вона перейшла у безпосереднє підпорядкування Кабміну. Пояснень цього кроку не було, що викликає думку про бажання виконавчої влади (яка фактично повністю належить єдиній політичній силі) контролювати свободу слова.

З іншого боку, деякі органи влади за розглянутий період вийшли з підпорядкування Секретаріату КМУ. Наприклад, Держаудитслужба безпосередньо підпорядковувалася Кабміну в 2017–2019 рр., а згодом повернулася до Мінфіну. А Держагентство з питань електронного врядування, раніше відоме як Агентство з питань науки, технологій та інформатизації, після підпорядкування Міносвіти (2010–2014 рр.), Мінрегіону (2015–2016 рр.) та Секретаріату КМУ (2017–2019 рр.) стало окремим Міністерством цифрової трансформації.

Оптимальної кількості міністрів для всіх країн не існує. Усе залежить від розміру країни, економіки, рівня розвитку, загроз тощо. «Незалежно від населення країни, їй все одно потрібно бути в змозі захищати свої кордони та людей, керувати своїми фінансами та економікою, керувати своїми відносинами з сусідами, керувати своїми законами, навчати своє населення та дбати про його здоров'я. Це ключові компетенції, якими повинна володіти кожна країна, незалежно від її розміру – від Люксембургу до Китаю та між ними» [Račić, 2016].

Якщо подивитися на країни, які ми порівнюємо з Україною, то ситуація вбачалася такою:

На сьогодні Данія має 22 міністри (включаючи прем'єр-міністра) [The Government., n.d.], в Естонії 11 міністерств [Ministeeriumid., n.d.], Польща має 19 міністерств [Ministerstwa, n.d.]. Однією з головних складових ВВП (валового внутрішнього продукту) є видатки загального державного управління, на кінцеве споживання (раніше загального державного споживання) виділяють усі поточні видатки уряду на придбання товарів і послуг (включаючи оплату праці працівників). Вони також включає більшість видатків на національну оборону та безпеку, але виключає державні військові витрати, які є частиною державного капіталу. Отже, головною метою під час скорочення кількості чиновників та міністерств оголошується заощадження державного бюджету на державне управління. Але основним критерієм повинна залишатись ефективність державного управління, зокрема, *ефективність уряду*.

Індикатори ефективності уряду дають змогу оцінити:

- якість комунальних послуг,
- якість державної служби,
- ступінь його незалежності від політичного тиску,
- якість формулювання та впровадження політики,
- довіру до прихильності уряду до такої політики.

У контексті проведення реформи державного управління виникає закономірне запитання: чи існує зв'язок між витратами на державне управління та ефективністю уряду та чи приводять більші витрати до кращої ефективності.

Таблиця 7.5.

Порівняння індексу ефективності уряду

(-2,5 слабкий; 2,5 сильний) та видатків на державне управління

		Україна	Данія	Естонія	Польща
Ефективність уряду	Бали	0,5	2,0	1,34	0,26
	Місце в глобальному рейтингу	125	4	22	69
Державні витрати, % ВВП (2022 р.)		38,24	21,78	19,38	18,28
Державні витрати, % ВВП (середній показник)		19,54	24,23	19,29	18,36
Державні витрати в дол. США		61,37 млрд дол.	87,15 млрд дол.	7,38 млрд дол.	125,80 млрд дол.

Укладено авторкою на основі даних Worldwide Governance Indicators [Worldwide Governance Indicators, n.d.]

Як видно з таблиці 7.5, немає прямої кореляції між державними витратами та ефективністю уряду. Якщо дивитися на державні витрати у кількісному показнику (дол. США), то найкращі показники має Данія з найвищим рівнем витрат (87,15 млрд дол.) та Естонія з найнижчим рівнем (7,38 млрд дол.). Проте порівняння

у відсотках до ВВП свідчить про майже однаковий рівень витрат. Тобто, рівень ефективності уряду, хоча і передбачає достатньо високий відсоток державних витрат, насамперед залежить від інших факторів: відсутності корупційної складової, уникнення дублювання функцій, а також належної управлінської вертикалі.

Можна дійти висновку: доки діє належне врядування всередині уряду та відбувається співпраця законодавчої, виконавчої та судової гілок, стійке зростання економіки країни не залежатиме від відповіді на питання, скільки міністерств потрібно. Хоча кількість міністерств може бути важливою, це лише один аспект у більш широкому контексті управління.

Діджиталізація України. Як уже зазначалося, результатом комплексної політики у сфері державного управління має стати спроможна сервісна та цифрова держава. Під цифровізацією державного управління розуміється вертикальна та горизонтальна інтеграція цифрової інфраструктури та підключення, що забезпечує двосторонню взаємодію між органами влади, з одного боку, та громадянами і бізнес-середовищем, з іншого. Цифровізація (діджиталізація) не лише поступово змінює, але й трансформує урядові організації та їхню взаємодію з громадянами, підприємствами та зовнішніми зацікавленими сторонами. Парадигма розвитку реформи державного управління є тим самим двигуном, який забезпечує достатню (політичну, соціальну та фінансову) енергію для розвитку електронного урядування. Щоб виміряти розвиток національного потенціалу електронного урядування, Організація Об'єднаних Націй розробила *індекс розвитку електронного урядування ООН* (EGDI). EGDI – це зведений показник, який складається з трьох індексів (індекс онлайн-послуг, індекс телекомунікацій та індекс людського капіталу), які мають однакову вагу.

Таблиця 7.6.

Індекс розвитку електронного урядування OGDІ
(на 2022 р.)

	Україна	Данія	Естонія	Польща
Індекс розвитку електронного урядування OGDІ	0,8029 46-те місце з 193	0,9717 1-ше місце з 193 (світовий та європейський лідер)	0,9393 8-ме місце з 193	0,8437 34-те місце з 193 (лідер Східно-європейського субрегіону)
Індекс людського капіталу	0,86690	0,9559	0,9231	0,9033
Індекс телекомунікаційної інфраструктури	0,7270	0,9795 (лідер Північно-європейського субрегіону)	0,8949	0,8348
Індекс онлайн-ових послуг	0,81480 (лідер Східно-європейського субрегіону)	0,9797	1,0000 (світовий лідер та лідер Північно-європейського субрегіону)	0,7929
Індекс електронної участі	0,6023 46-те місце з 193	0,8864 12-те місце з 193	0,9773 3-те місце з 193	0,6477 51-ше місце з 193

Укладено авторкою на основі даних E-Government [E-Government, n.d.]

У цій таблиці показані дані тих європейських країн, які займають лідируючі позиції хоча б за одним показником. Як бачимо, Україна є лідером Східноєвропейського субрегіону за індексом онлайн-ових послуг зі значенням 0,81480 (абсолютний максимум 1,0000). Також Україні відводиться 46-те місце з 193 в індексі розвитку електронного урядування OGDІ та 46-те місце з 193 в

індексі електронної участі, що є для країни, яка перебуває в стані війни, достойними показниками.

В Україні електронні послуги насамперед реалізуються через сервіс «Дія», розробленим Міністерством цифрової трансформації України. Його також називають «державою в смартфоні», оскільки він дозволяє користувачам отримувати державні послуги онлайн навіть зі своїх смартфонів. «Проект підтримки Дія», який фінансує Швеція та реалізує Програма розвитку ООН (UNDP) в Україні, розпочав роботу у 2021 р. Друга фаза проекту стартувала 1 січня 2024 р. [*Цифрові, інклюзивні, доступні, n.d.*].

«Проект підтримки Дія» у своїй другій фазі підтримує цифровізацію в Україні шляхом зміцнення спроможності уряду надавати високоякісні та доступні цифрові послуги людям з вразливих груп. В результаті передбачається, що цифрові рішення вирішуватимуть складні виклики, пов'язані з війною, забезпечуючи при цьому прозорість і підзвітність процесу відновлення, що є надзвичайно важливим для інтеграції України в ЄС. Важливим компонентом цифрової держави в Україні також є система "Трембіта", завдяки якій реєстри обмінюються даними. Це адаптований аналог естонського продукту X-Road.

На 2024 р. в Україні вже створено 107 електронних послуг та інструментів, якими скористався 21 млн українців, починаючи від декларування та субсидії на підприємницьку діяльність до реєстрації шлюбу, зміни імені та навіть обміну лампочок. За словами віцепрем'єр-міністра з інновацій, розвитку освіти, науки та технологій – міністра цифрової трансформації України Михайла Федорова, «Лише за 2020–2021 роки економічний та антикорупційний ефект від запровадження онлайн-послуг становить понад 16,3 млрд грн. А потенційний антикорупційний та економічний ефект за два роки цифровізації становить 48 млрд грн» [*Діджиталізація проти корупції, 2023*].

До 2024 р. в Україні планувалося відцифрувати 100% всіх державних послуг. При цьому не просто перевести всі послуги в онлайн, але і зробити їх реінжиніринг та «вбити» всі непотрібні довідки [*Як Україна отримала місце..., 2023*]. Понад те, український уряд планував вийти з «Дією» на міжнародний рівень. За

словами Михайла Федорова: «Найбільш діджиталізована країна – Естонія – разом з нашою командою створила державний застосунок mRiik на базі нашої «Дії». Ми поділилися кодом, архітектурою, підходом до дизайну. Зараз естонський застосунок працює в тестовому режимі і незабаром буде доступний для кожного естонця» [*Як Україна отримала місце...*, 2023]. Тобто естонські колеги взяли «Дію» як зразок, але вдосконалюючи і адаптуючи під естонські потреби. Керівниця департаменту мобільних додатків відомства інформаційних систем Естонії Грета Пріст пояснила це так: «Ми також удосконалюємо функціональність, дизайн і технічні рішення додатка. Наша мета полягає в тому, щоб державний додаток як технічно, так і конструктивно вписувався в екосистему електронного уряду Естонії, слугуючи додатковою платформою для використання державних електронних послуг» [Ktjukov, 2024].

Як бачимо, хоча Україна за багатьма показниками перебуває на достатньо міцних позиціях, проте загальна картина спроможності виконавчої влади загалом і державного управління зокрема суттєво корегується й іншими складовими. Загалом, цифрова трансформація органів управління може дозволити державам розвиватися до більш горизонтальної моделі управління, що спирається на прозорість і відкритість публічних даних, а також сприяє співпраці з громадянським суспільством у розробці державної політики.

ВИСНОВКИ

Війна з Росією стала каталізатором та маркером для проведення в Україні реформ в галузі державного управління. З одного боку, російська агресія сприяла консолідації суспільства та підвищила довіру до державних інститутів. З іншого боку, війна створила значні виклики для бюджету, людських ресурсів та інфраструктури, що уповільнило реалізацію деяких реформ. Тим не менш, загальна ефективність державного управління у 2023 р. покращилася порівняно з 2018 р. За цей час суттєво зміцнилися стратегічні основи реформ державного управління та значно

покращилася якість надання послуг. Найсуттєвіші зміни відбулися у сфері надання послуг та цифровізації, зокрема завдяки створенню Міністерства цифрової трансформації, запуску програми «Держава в смартфоні», додатку «Дія» та системи «Трембіта». У 2023 р. Україна стала лідером серед країн-кандидатів на вступ до ЄС у цій галузі.

Важливість реформування державного управління ґрунтується на тому факті, що воно може бути єдиним найпотужнішим інструментом у суттєвому посиленні інституційної спроможності органів державної влади.

Ключовими викликами тут варто зазначити наступне:

1. Регрес у сфері державної служби та кадрової політики: Загальна результативність державного управління у 2023 р. проявилася у зниженні показників Програми SIGMA з 3 балів (максимум 5) у 2018 р. до 2 у 2023 р. Однією з головних проблем в цій галузі є неконкурентоспроможні зарплати державних службовців, а також традиційно низький рівень довіри до українських чиновників, що є важливим критерієм якості державного управління. Необхідним є залучення кваліфікованих кадрів, підвищення заробітної плати державних службовців, впровадження системи оцінки ефективності.

2. Корупція: Україна отримала 36 балів зі 100 в Індексі сприйняття корупції, що свідчить про наявність системної проблеми в чесності державних службовців. Необхідно посилення антикорупційних заходів, прозорість у прийнятті рішень та використання бюджетних коштів.

3. Неформальні інститути: Політичний режим регулюється як формальними, так і неформальними нормами та механізмами. В Україні значну роль відіграють неформальні інститути, які спотворюють політичну систему. Це впливає на функціонування влади та її зв'язки із суспільством, деформуючи сутність формальної демократичної системи.

4. Децентралізація: необхідно оновити законодавство про органи місцевого самоврядування відповідно до поточних викликів і останніх реформ, що гарантувало б забезпечення фінансової

спроможності місцевих громад, делегувало повноваження та відповідальність на місцях.

У сучасних умовах адміністративного реформування та виокремлення європейської інтеграції як пріоритету національної зовнішньої політики раціоналізація владних відносин на основі впровадження зарубіжного досвіду є важливим інструментом реалізації комплексу пріоритетів державної політики. Наприклад, план Ukraine Facility для отримання Україною допомоги від ЄС до 2017 р. передбачає зобов'язання проведення реформ, і першим пунктом серед базових названа реформа державного управління: «Ефективне державне управління є запорукою виконання Плану. Україні потрібна інституційна спроможність, щоб реалізувати заплановані реформи та залучати великі об'єми інвестицій. Забезпечити професійну державну службу без “кумівства” та корупції» [Міністерство економіки України, б.д.].

Зміни в інституційній структурі державного управління є ключовими для покращення функціонування виконавчої вертикалі.

Для цього необхідно:

1. Насамперед переглянути та вдосконалити перерозподіл функцій між різними державними органами, що допоможе усунути дублювання функцій та покращити координацію дій.

2. Розробити нову концепцію публічного управління, яка ґрунтуватиметься на конституційних принципах Української держави, концепції багаторівневого управління, яка є властивою сучасній територіальній організації влади.

3. Чітко визначити поняття та сутність управління, оскільки саме публічне управління забезпечує функціонування та розвиток суспільства як цілісної системи.

4. Перш ніж приступати до створення організаційної структури будь-якого типу на рівні органів виконавчої гілки влади, важливо спочатку визначити цілі, які ставляться в загальнодержавному масштабі та конкретно для кожного окремого органу і визначити функції, покладені на нього.

5. Переглянути баланс владних інститутів для зменшення впливу президента, вдосконалення та розвитку парламентаризму, розширення повноважень уряду та прем'єр-міністра.

Ці завдання мають бути первинними і формувати основу для подальшого проектування організаційної структури. Такий підхід дозволить забезпечити відповідність між окресленими цілями та функціями структурних елементів органів державної влади. Якщо організаційна структура створюється першочергово, без урахування цілей і функцій, то це може призвести до ситуації, коли структура не відповідає фактичним потребам управління, відбувається дублювання функцій і, як наслідок, не забезпечується ефективність у досягненні стратегічних цілей.

Реформи державного управління в Україні є складним і тривалим процесом, який вимагає значних зусиль з боку держави, громадянського суспільства та міжнародних партнерів. Незважаючи на виклики, Україна має потенціал для побудови ефективного та прозорого державного управління, що відповідатиме європейським стандартам.

РОЗДІЛ VIII

ОРГАНИ СУДОВОЇ ВЛАДИ ТА ЇХ РОЛЬ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВИ

Судова влада є однією з трьох гілок влади у демократичній державі. В ідеалі виконавча, законодавча та судова гілки взаємопов'язані, стримують одна одну та діють в інтересах суспільства в цілому, жодна з гілок влади у рішеннях не може спиратися на власні інтереси. Законодавча влада формує правові норми, за якими живе суспільство, виконавча влада здійснює функцію управління, а судова – розв'язує правові спори, забезпечуючи справедливу реалізацію та захист прав і свобод усіх членів суспільства. У демократіях суди є майданчиком, на якому розв'язуються спори між різними гілками влади, між державою та суспільством, або між окремими особами – представниками суспільства. Принцип правосуддя, який означає, що рішення приймаються, дотримуючись прав і свобод усіх учасників спору, неупереджено, справедливо, не залежать від будь-якого впливу, є запорукою розвитку суспільства і держави.

У статті 3 Конституції України зазначено, що основним обов'язком держави є заохочення та забезпечення прав та свобод людини – держава має гарантувати економічні свободи, покликана здійснювати справедливий розподіл благ та рівний доступ до них громадян. Забезпечення справедливого захисту прав кожної людини є завданням судової гілки влади, що зафіксовано у статті 55 Основного закону України – права та свободи людини і громадянина захищаються судом. З цього логічно випливає, що саме ефективність правового захисту, дійове функціонування судової гілки влади, відповідність прийнятих судових рішень інтересам громадян, суспільства, національним інтересам і є одним із базових факторів інституційної спроможності держави – розвиток України як правової держави неможливий без ефективної діяльності судової гілки влади. Роль судової вертикалі є однією з вирішальних у процесі формування та розвитку демократичної, правової, соціальної держави.

Від моменту набуття Україною незалежності судова влада перебуває в перманентному процесі реформування. На першому етапі перед Україною стояло завдання демонтувати радянську судову систему і побудувати нову, яка була б незалежною, безсторонньою та базувалася б на принципі верховенства права. У 1996 р. парламент затвердив Конституцію, яка закріпила розподіл влади на виконавчу, законодавчу та судову, окреслила нову систему судоустрою: принципами побудови системи судів загальної юрисдикції було визначено територіальність і спеціалізацію, передбачено утворення Вищої ради юстиції, відповідальної за формування суддівського корпусу. Так звана «мала судова реформа» стартувала у 2001 р., у ході реформи з'явилися господарські та адміністративні суди.

Період президентства В. Януковича характеризується створенням важелів для політичного тиску на суддів. Ухвалений у 2010 р. Закон України «Про судоустрій і статус суддів», заявлений як судова реформа Віктора Януковича, надавав Вищій раді юстиції, яка за логікою свого формування перебувала під політичним впливом, значні можливості щодо добору і звільнення суддів, щодо призначення голів судів та їхніх заступників.

Сьогоднішня архітектура системи судоустрою України визначена нормами Закону «Про судоустрій і статус суддів» [Про судоустрій..., 2016]. Система є трирівневою, її становлять місцеві суди, апеляційні суди та Верховний Суд. У системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди як суди першої та апеляційної інстанції з розгляду окремих категорій справ: Вищий суд з питань інтелектуальної власності та Вищий антикорупційний суд. Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених цією Конституцією випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України. Головне завдання сьогоденного етапу судової реформи – оновлення судової влади. Розпочаті конкурсні процедури на посади суддів місцевих та апеляційних судів, Вищого антикорупційного суду – Вища кваліфікаційна комісія та Вища рада правосуддя відновили реалізацію наданих їм повноважень.

Аналізуючи діяльність судової влади в Україні та моделюючи ідеальну систему, за якої органи судової влади мають працювати задля розвитку інституційної спроможності демократичної держави, маємо висвітлити такі питання:

- легітимність судової влади;
- підзвітність судової влади суспільству;
- доступність правосуддя;
- відносини між судовою гілкою влади та законодавчою і виконавчою гілками влади, збереження рівноваги та служіння інтересам суспільства;
- неупередженість та справедливість судових рішень;
- інституційна незалежність судової гілки влади.

Відповіді на ці питання дають розуміння – чи є суди безсторонніми та самостійними, незалежними від виконавчої і законодавчої влади, чи є система судочинства ефективною та спроможною? Аналіз ситуації за цими параметрами дозволить виявити загрози та недоліки функціонування судової влади, визначити напрям її оптимізації та оптимізації взаємовідносин з іншими гілками, аби механізм стримувань і противаг працював на інтереси суспільства, судова влада була незалежною, ефективною та добросчесною. У фокусі уваги – державна політика щодо реформування судової влади та практичні кейси діяльності судів.

У ході дослідження авторка зверталася до інструментів загальної оцінки, які серед показників охоплюють і питання правосуддя. Мова про *Індекс інвестиційної привабливості України* [2021], *Економічний індекс верховенства права* [2024], *Оцінку української системи правосуддя за методикою EU Justice Scoreboard* [Смалюк та Руда, 2022], *Індекс верховенства права [WJP Rule of Law Index, 2023]*, *Індекс трансформації Бертельсмана [Bertelsmann Stiftung's..., 2024]*, *Оцінку правосуддя за методикою Freedom House [Freedom in the World, 2023]*.

Різні аспекти інституційної спроможності судової гілки влади в Україні вивчали О. Бориславська [2015], В. Городовенко [2021], О. Українець [2021], В. Новоселова [2020], політичні аспекти функціонування судової гілки влади аналізував Ю. Ніколаєць [2023]. Їхні роботи використано також у цій частині цієї книжки.

Легітимність судової влади. Однією з складових легітимності судової гілки влади Консультативна рада європейських суддів називає конституційну складову. Адже судова влада є частиною конституційного устрою держави. Як зазначено у статті 6 Конституції України, державна влада поділяється на законодавчу, виконавчу та судову, і саме судова гілка влади повинна забезпечувати верховенство права (розділ VIII Конституції України). «Таким чином, лише існування факту, що конституція створює судову владу для здійснення зазначених повноважень, уже повинно підтверджувати легітимність судової влади в цілому» [Висновок № 18..., 2015]. Маємо зазначити, що у період воєнного стану, який діє з початку повномасштабного вторгнення, за Законом України «Про правовий режим воєнного стану» (стаття 10) повноваження судів не можуть бути припинені. У разі неможливості здійснювати правосуддя судами, які діють на території, на якій введено воєнний стан, законами України може бути змінена територіальна підсудність судових справ, що розглядаються в цих судах, або в установленому порядку змінено місцезнаходження судів.

Інша складова легітимності – так звана «*функціональна легітимність*» – довіра громадськості до судової влади, адже без довіри неможливе демократичне правління, взаємодія громадян і влади.

Рівень довіри до судів в українському суспільстві критично низький – у 2022 р. за результатами дослідження Центру Разумкова судам довіряли 28% громадян, за значного переважання тих, хто судам не довіряв – 72%. У 2023 р. суди та судова системи в цілому – на третьому місці серед інститутів, яким українці довіряють найменше – рівень недовіри за результатами дослідження Центру Разумкова становив 58,9%, у той час як довіряли судам лише 24,8% українців [Оцінка громадянами ситуації в країні..., 2023a]. На початку 2024 р. недовіра до судової системи знов зростає – судам та судовій системі загалом не довіряють 67,8% опитаних Центром Разумкова, довіряють – 17,9% [Оцінка громадянами ситуації в країні..., 2024b]. Слід зазначити, що рівень довіри до судової вертикалі у 2024 р. найнижчий за два роки повномасштабного вторгнення.

Маємо зазначити, що головним джерелом інформації про діяльність судів в Україні для громадян є медіа [*Ставлення громадян України до судової системи*, 2020]. Саме вони мають визначальне значення у формуванні громадської думки стосовно діяльності судової системи України. Зважаючи на корупційний скандал із головою Верховного Суду Всеволодом Князевим, якого у травні 2023 р. звинуватили в хабарництві і висунули підозру в отриманні 2,7 мільйона доларів хабаря, цілком логічно припустити, що широке висвітлення цієї події у медіа вплинуло на рівень довіри громадян до судової вертикалі.

Недовіра до судової системи напередодні війни була однією з головних перешкод до інвестиційної привабливості країни. Про це свідчать результати опитування, що було проведене у 2021 р. Американською торговельною палатою. 56% компаній, що входять до її складу та взяли участь у опитуванні, були переконані, що найбільшу перешкоду для ведення бізнесу в Україні створювала саме система судочинства [Лігостова, 2021]. Результати експертного дослідження, що було проведене Європейською Бізнес Асоціацією у другий половині 2021 р., продемонстрували, що трійкою ключових бар'єрів, які стримували в той період, на думку експертів, розвиток бізнес-клімату в країні, були: слабка судова система (так стверджували 87% опитаних), високий рівень корупції (85%) та тіньова економіка (76%) [*Індекс інвестиційної привабливості...*, 2021].

EasyBusiness розробила економічний індекс верховенства права, що вимірює вплив правосуддя на економіку та бізнес. Він складається з двох компонентів: соціологічного опитування представників бізнесу та кабінетного дослідження на основі даних з офіційних джерел. Показник Економічного індексу вимірюється за шкалою від 0 до 1, і у 2023 р. для України він становив 0,58. Результати дослідження фіксують такі оцінки з боку представників бізнесу: 26% респондентів негативно оцінили загальний рівень захисту прав власності в Україні, а 32% і 9%, відповідно, мали негативний досвід взаємодії з митними та податковими службами. Понад 28% респондентів не задовольняє незалежність і неупередженість судової системи. Понад 50% респондентів опитування не

задоволені ефективністю державних механізмів запобігання та протидії корупції в Україні. Більше 40% респондентів не задоволені ефективністю інституцій, станом верховенства права та ефективністю комунікації між державою та бізнесом [*Економічний індекс верховенства права...*, 2024].

Отже, можемо констатувати, що в Україні за роки незалежності так і не була сформована судова влада, яка б надавала громадянам та інвесторам упевненості у справедливому результаті судового розгляду справ.

Підзвітність судової влади. Один із факторів, від яких залежить легітимність судової влади – це підзвітність судової гілки, роз'яснення судовою владою своїх дій іншим гілкам влади і суспільству загалом. Згідно з європейськими стандартами судочинства підзвітність має декілька форм. По-перше, це так звана «юридична підзвітність», а саме апеляційна система – спосіб, за допомогою якого судові рішення може бути скасоване або змінене після того, як воно було винесене. По-друге, йдеться про підзвітність через обґрунтування (*роз'яснювальну підзвітність*), коли судді звітують, виконуючи свою роботу прозоро, шляхом проведення відкритих засідань, обґрунтовуючи рішення, залучаючи громадськість та інші органи державної влади. По-третє, маємо справу з каральною підзвітністю – якщо суддя причетний до неправомірних дій, він повинен бути притягнутим до дисциплінарної чи кримінальної відповідальності. Серед механізмів підзвітності судової влади в Україні сьогодні маємо виділити такі: діяльність Громадської ради доброчесності, електронне декларування і моніторинг способу життя, впровадження інституту міжнародних експертів, формування і ведення суддівського досьє.

Діяльність Громадської ради доброчесності. Законом про судоустрій, що був ухвалений 2 червня 2016 р., було зазначено, що усі судді – не лише нові, а й призначені раніше – мають проходити кваліфікаційне оцінювання за критеріями компетентності, доброчесності й етики, яке проводиться Вищою кваліфікаційною комісією. В оцінюванні має брати участь і Громадська рада доброчесності – її статус незалежного органу у системі судоустрою вперше

був визначений саме Законом «Про судоустрій і статус суддів». Висновки Громадської ради щодо доброчесності та професійної етики суддів не є вирішальними, проте задля їх подолання необхідні дві третини голосів ВККСа. Проте Громадська рада доброчесності так і не здобула важелів впливу на ситуацію призначення суддів – у 2017 р. за рекомендацією Вищої кваліфікаційної комісії суддів до Вищого Суду було призначено тридцять суддів, яких Громадська рада за різними критеріями визнала недоброчесними [*Недоброчесна тридцятка*, 2017]. Також у висновках Громадської ради доброчесності була зафіксована інформація щодо непрозорих статків тестя Всеволода Князева та публічні заяви В. Князева, спрямовані проти певних ідей оновлення судової влади. Висновки датовані 2017 р., коли В. Князев проходив конкурс на посаду судді Верховного Суду. Тоді Громадська рада доброчесності звернула увагу – тесть В. Князева придбав кілька об'єктів нерухомості невдовзі після призначення В. Князева суддею Миколаївського окружного адміністративного суду. При цьому, згідно з даними декларації, єдиним задекларованим джерелом доходу тестя була пенсія, річний розмір якої становив 13 326 грн. (у 2015 р.) [Рішення про надання Вищій кваліфікаційній комісії..., 2017]. У більшості випадків висновки Громадської ради доброчесності залишалися поза кадром, і вже у 2019 р. Верховний Суд був повністю укомплектований. А через чотири роки – 15 травня 2023 р. НАБУ та САП затримали Всеволода Князева за підозрою в отриманні близько трьох мільйонів неправомірної вигоди та повідомили, що фігурувати у справі можуть ще тринадцять суддів ВС.

Електронне декларування та моніторинг способу життя. Ще один механізм підзвітності суддів, зафіксований у антикорупційних нормах законодавства, зокрема, в Законі «Про судоустрій і статус суддів» 2016 р. та в Законі «Про запобігання корупції». Судді є суб'єктами антикорупційного моніторингу, щорічно мають подавати декларації про статки, які можуть бути предметом повної перевірки Національного агентства запобігання корупції. Щороку судді мають подавати декларацію родинних зв'язків та декларацію доброчесності. Також судді зобов'язані уникати конфлікту інтересів

(а у разі виникнення – повідомляти про нього), порушення цих правил може бути підставою для дисциплінарної відповідальності. Вища рада правосуддя або Вища кваліфікаційна комісія суддів можуть звернутися до НАЗК з вимогою провести моніторинг способу життя суддів. Моніторинг способу життя судді може бути проведений на вимогу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Вищої ради правосуддя антикорупційними органами; встановлена дисциплінарна, адміністративна та кримінальна відпо-відальність суддів за порушення вимог антикорупційного законо-давства.

Треба зазначити, що ці норми були тимчасово заблоковані. 27 жовтня 2020 р. рішенням Конституційного Суду були частково задовільнені подання депутатів від Політичної партії «Опозиційна платформа – За життя» (ОПЗЖ) та «За майбутнє» щодо антиконституційності цілої низки норм антикорупційного законо-давства. Кілька положень Закону «Про запобігання корупції» цим рішенням Конституційного Суду були визнані невідповідними Конституції України. Національне агентство з питань запобігання корупції було позбавлене частини контрольних функцій. А саме:

- Конституційний Суд ухвалив рішення, яким скасував статтю 366-1 Кримінального кодексу, що передбачає кримінальну відповідальність за недостовірне декларування;
- визнав неконституційними положення законів про перевірку е-декларацій чиновників і скасував право НАЗК перевіряти декларації та виявляти конфлікт інтересів;
- позбавив Національне агентство з питань запобігання корупції доступу до державних реєстрів, необхідних для проведення спецперевірок декларацій кандидатів на керівні посади до органів влади [Рішення у справі за конституційним поданням ..., 2020]. Без цієї перевірки жоден керівник державного органу не може бути офіційно призначений.

Як наслідок – у зв'язку з визнанням неконституційності норми про кримінальну відповідальність за недостовірне декларування у грудні 2020 р., за словами в. о. керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) М. Гришука, було закрито 103 кримінальні провадження [*Понад сто справ...*, 2020].

Треба зазначити, що скасовані КС норми Закону були ухвалені ще 2014 р. і стали тоді останнім аргументом для Євросоюзу, аби скасувати візи для українців. Отже, рішення Конституційного Суду не тільки ускладнило боротьбу з корупцією, а й поставило під сумнів геополітичні здобутки країни.

4 грудня 2020 р. Верховна Рада України відновила кримінальну відповідальність за недостовірне декларування. Якщо раніше за обман про статки було передбачено ув'язнення, то тепер за неправдиву декларацію передбачено альтернативні покарання – штраф, громадські роботи і лише у крайньому разі обмеження волі (а не її позбавлення, як це раніше передбачав Закон). Під час воєнного стану обов'язок декларування було призупинено і відновлено лише Законом від 05.09.2023 № 3374-IX «Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану».

Впровадження інституту міжнародних експертів. У 2018 р. було ухвалено Закон України «Про Вищий антикорупційний суд» [Про Вищий антикорупційний суд..., 2018] який визначив повноваження та склад суду, а також порядок добору суддів – до цього процесу мала долучитися Громадська рада міжнародних експертів, аби стати гарантією незалежного та неупередженого добору суддів. Унаслідок роботи ГРМЕ, яка мала право вето на призначення суддів, до суду не потрапив жоден недоброчесний кандидат. За чотири роки роботи ВАКС суд ухвалив 139 вироків, механізм спеціальної конфіскації був застосований у 19 провадженнях, загальна сума спеціальної конфіскації становить 137 млн 546 тис. 142 грн [Будівля нова, але ґрунт..., 2023].

Аби масштабувати цей механізм відбору на органи суддівського врядування, від яких залежить наповнення суддівської влади доброчесними суддями, у 2021 р. був ухвалений Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» [2021]. Закон передбачив створення Етичної ради, до першого складу якої входитимуть 6 осіб: три особи – з-поміж або суддів у відставці,

визначені Радою суддів України, та три особи – визначені міжнародними та іноземними організаціями, з якими Україна протягом щонайменше останніх п'яти років співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції або у сфері судової реформи. Треба зазначити, що у разі однакової кількості голосів під час ухвалення рішень голоси членів Етичної ради від міжнародних та іноземних організацій є вирішальними. У подальшому Етична рада має формуватися за такою формулою: три особи з суддів або суддів у відставці, запропонованих Радою суддів України; одна особа, запропонована Радою прокурорів України; одна особа, запропонована Радою адвокатів України; одна особа, запропонована Національною академією правових наук України в особі Президії.

Що стосується ВККС, то у жовтні 2019 р. парламент ухвалив Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» [2019], анонсований як судова реформа Володимира Зеленського. Законом було передбачено перезапущ ВККС, розпуск діючого складу, скорочення кількості членів з 16 до 12 і передача повноважень з їх призначення Вищій раді правосуддя. Закон так і не був імplementований, а у березні 2020 р. рішенням Конституційного Суду більшість положень документа були визнані неконституційними. Зобов'язання України провести реформу ВРП та створити нову ВККС шляхом конкурсу, що мав бути проведений за участю міжнародних експертів, були зафіксовані у черговому Меморандумі – цього разу у Меморандумі про взаєморозуміння між Україною та Європейським Союзом, який був ратифікований парламентом 25 серпня 2020 р. [Меморандум про взаєморозуміння..., 2020].

Закон про відновлення роботи ВККС був ухвалений у 2021 р. [Про внесення змін до Закону України..., 2021], проте конкурсна комісія ВККС відновила роботу лише 15 липня 2022 р. – після оприлюднення вимог Єврокомісії, які Україна має виконати перед початком переговорів про вступ до Євросоюзу. Вже у березні 2023 р. комісія визначила 32 із 301 кандидата, які пройшли до фіналу конкурсу на посади членів ВККС. 1 червня 2023 р. Вища рада правосуддя призначила новий склад Комісії.

Формування і ведення суддівського досьє. Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» зафіксовано необхідність створення суддівського досьє, ведення якого згідно з частиною першою статті 93 Закону забезпечує ВККС. Досьє судді – це зібрана в одному місці інформація щодо судді та його діяльності. Зокрема, у суддівському досьє збиратиметься інформація про освіту, кар’єру, професійні здобутки, дані про успішність проходження підготовки та підвищення кваліфікації, скарги на професійну діяльність і результати їх розгляду, показники ефективності фахової діяльності, інформація, що вказує на рівень етичності та доброчесності: про відповідність витрат і майна кандидата / судді та членів його сім’ї задекларованим доходам, матеріали перевірки кандидата / судді на відповідність посаді судді, декларації добро-чесності та родинних зв’язків, висновки Громадської ради доброчесності / Громадської ради міжнародних експертів. Закон «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедур суддівської кар’єри» від 17 листопада 2023 р. наділив правом повного доступу до матеріалів досьє членів Громадської ради доброчесності.

Доступність правосуддя. В рамках дослідження матриці українського правосуддя за методикою *EU Justice Scoreboard* доступність правосуддя є одним із критеріїв, що визначають якість системи правосуддя. За методикою дослідження критерій містить такі показники, як доступність безоплатної правової допомоги, розмір судового збору, відшкодування витрат на правову допомогу, стимулювання розвитку альтернативних методів розв’язання спорів, забезпечення доступу до правосуддя для осіб з інвалідністю, втілення стандартів дружнього до дітей правосуддя.

Саме доступність правосуддя, за результатами дослідження, демонструє високий рівень та є сильною стороною української судової системи. Розмір судового збору, який підлягає сплаті у разі звернення до суду, в декілька разів нижчий, ніж у країнах Європейського Союзу; українські суди діджиталізовані – для того, щоб звернутися до суду, сплатити судовий збір, взяти участь у судовому засіданні та отримати рішення за результатами розгляду справи, не потрібно виходити з дому, є можливість усе зробити

онлайн. Публічно доступною є і онлайн трансляція деяких засідань. Також в Україні працює Єдиний державний реєстр судових рішень, на якому зібрано рішення судів України, що ухвалені з 2007 р. До реєстру вносяться усі рішення судів України у цивільних, адміністративних, господарських справах, справах про адміністративні правопорушення та кримінальних провадженнях. Для всіх користувачів забезпечується безкоштовний, цілодобовий онлайн доступ до реєстру, який було закрито для загального доступу у перший день повномасштабного вторгнення, проте через декілька місяці доступ до реєстру було відновлено. За даними *EU Justice Scoreboard 2022* щодо рівня діджиталізації системи правосуддя українське правосуддя набрало майже 140 балів із максимальних 176 [Смалюк та Руда, 2022]. Треба зазначити, що *EU Justice Scoreboard* фіксує проблеми у сфері забезпечення доступності правосуддя для вразливих категорій громадян – осіб з інвалідністю та дітей.

Згідно зі статтею 15 Закону «Про судоустрій і статус суддів» основою цифровізації судової сфери має стати Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система, функціонування якої передбачено документом [2016]. Одним із елементів системи є так званий «електронний суд» – онлайн майданчик, який забезпечує можливість обміну (надсилання та отримання) документами (поміж ними й процесуальними документами, письмовими та електронними доказами тощо) між судом та учасниками судового процесу, між користувачем цієї підсистеми та Вищою радою правосуддя, а також отримувати інформацію про стан і результати розгляду таких документів чи інші документи.

Е-суд є частиною Державної антикорупційної програми та у перспективі дасть змогу громадянам розглядати справи онлайн у зручний час, а суддям – проводити засідання у форматі відеоконференцій.

Відносини між судовою та законодавчою і виконавчою гілками влади, збереження рівноваги та служіння інтересам суспільства. Сучасна демократична держава заснована на принципі розподілу державної влади, баланс владних гілок є умовою забезпечення та реалізації прав і свобод кожного громадянина, а перевага будь-якої з гілок, непропорційне підсилення, загрожує інституційній спроможності держави та фундаментальним правам

громадян. «Законодавча влада встановлює правила, виконавча влада застосовує примус, а судова влада не має ні того, ні іншого. Судова влада не має ні військової, ні фінансової сили, ні безпосередніх важелів впливу на інші гілки державної влади, тому вона є найбільш вразливою до посягань інших гілок державної влади» [Рішення у справі за конституційним поданням ..., 2020].

Після набуття Україною незалежності постало питання повного демонтажу старої радянської судової вертикалі та створення нової судової системи, яка б базувалася на принципах верховенства права. Перманентна судова реформа триває від проголошення Україною незалежності, а аналіз історії судочинства демонструє, що рушійною силою реформи на кожному її етапі були президенти. Ретроспектива реформи свідчить про те, що велика кількість ініціатив, намірів і дій під час спроб реформування судової системи порушувала баланс системи стримувань і противаг та робила можливим політичний вплив на судову вертикаль. Одним із прикладів був проєкт Конституції Віктора Ющенка 2009 р., який містив зміни, спрямовані на реформування судової гілки влади [Проєкт Закону про внесення змін до Конституції України..., 2009].

У разі ухвалення цього проєкту президент мав би значний вплив на суддівський корпус. За ідеєю документа президент за поданням Вищої ради юстиції мав би призначати та звільняти з посад усіх суддів, крім суддів Верховного Суду України та суддів вищих спеціалізованих судів. Крім того, згідно з проєктом Конституції від Віктора Ющенка, судді Конституційного Суду повинні були призначатися Сенатом (проєкт Конституції пропонував двопалатний парламент, який складався би з Палати депутатів та Сенату), але лише за згодою президента. Проєкт Конституції Віктора Ющенко так і залишився наміром, адже парламент не проголосував за нього.

За часів президентства В. Януковича влада здійснювала реальний вплив на судову вертикаль, і інструментом для цього була Вища рада юстиції – орган, що був відповідальний за формування суддівського корпусу і нагляд за суддями та складався з 20 членів, троє з яких призначалися Президентом України, троє Верховною Радою, троє з'їздом суддів, троє – з'їздом адвокатів,

трое – з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ та дві особи – Всеукраїнською конфедерацією працівників прокуратури. Також за посадою до ВРЮ входили Голова Верховного Суду, міністр юстиції та Генеральний прокурор. За Законом «Про судоустрій і статус суддів» [Про судоустрій..., 2010], що був ухвалений у 2010 р. (Закон втратив чинність у 2016 році), саме Вища рада юстиції мала розглядати питання про призначення кандидата на посаду судді та в разі ухвалення позитивного рішення вносити подання Президентіві України про призначення кандидата на посаду судді. Закон наділяв Вищу раду юстиції повноваженнями призначати суддів на адміністративні посади – голови та заступника суду та звільняти їх.

У подальшому повноваження Вищої ради юстиції були суттєво розширені Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» [Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом..., 2010], що був ухвалений у травні 2010 р. За нормами Закону чисельність Вищої ради юстиції було зменшено з 14 до 11 кількості голосів членів ВРЮ, потрібних для звільнення судді за порушення присяги. При цьому визначення в Законі поняття «порушення суддею присяги», за яке суддю можна звільнити, передбачало навіть «умисне затягування суддею термінів розгляду справи». Також Закон передбачав повноваження Вищої ради юстиції витребувати у суддів копії судових справ, провадження у яких не закінчено. Тобто ВРЮ отримувала можливість втручання в оперативну діяльність будь-якого судді. Закони «Про судоустрій і статус суддів» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» зумовили суттєву залежність судової гілки від потреб політичних гравців. Діяльність ВРЮ у той період оцінив Європейський суд з прав людини у рішенні щодо справи «Олександр Волков проти України» [Огляд виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини..., 2020], зазначивши, що діяльність Вищої ради юстиції викликає питання щодо незалежності та безсторонності, а «система суддівської дисципліни в Україні не організована належним чином, оскільки не

забезпечує достатнього відокремлення судової влади від інших гілок державної влади» [*Case of Oleksander Volkov...*, 2013].

Режим В. Януковича, змінюючи норми і механізми формування кадрового складу судової вертикалі, підім'яв під себе судову систему і почав використовувати її для розправи з політичними опонентами (справа Юлії Тимошенко, справа Юрія Луценка та ін). Вибіркове правосуддя стало однією з ключових сфер, до яких у той момент прикута увага Європейського Союзу. Так, президент Ради ЄС Герман ван Ромпей і голова Єврокомісії Жозе Мануель Баррозу у лютому 2013 р. на саміті «Україна-ЄС» у Брюсселі заявили, що ЄС очікує конкретних та рішучих дій у розв'язанні питання вибіркового правосуддя в Україні, та наголосили на необхідності системної судової реформи, аби унеможливити ситуації вибіркового правосуддя [*В Україні є час до травня...*, 2013]. Тим часом українські громадяни у 2013 р. продемонстрували один із найнижчих показників у світі за рівнем довіри до суду. За даними всесвітнього соціологічного дослідження Інституту Геллапа лише 16% українців довіряли тоді українській судовій системі [*Confidence in Judicial Systems Varies...*, 2014].

Режим В. Януковича під час Революції гідності використав суди як інструмент боротьби з учасниками масових акцій громадського протесту. Суди виносили неправосудні рішення щодо покарання, проведення обшуків, взяття під варту учасників протесту, заборони мирних зібрань. Саме тому після повалення режиму В. Януковича одним із перших ухвалених законів став Закон «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» [2014]. Відповідно до положень документа, повноваження членів Вищої ради юстиції, крім тих, які перебували в цьому органі за посадою (ідеться про Голову Верховного Суду, міністра юстиції, Генерального прокурора), було припинено. Законом було припинено й діяльність ВККС.

Рушійною силою змін у судовій владі України значний період часу були політичні гравці, які намагалися підпорядкувати судову гілку та отримати додаткові важелі впливу, порушуючи баланс влад у політичній системі. Треба зазначити, що наміри впливу на судову вертикаль і прагнення її контролю виявляли не лише політичні актори, а, власне, й самі представники судової системи. Так,

наприклад, у 2019 р. НАБУ опублікувало аудіозаписи «плівки голови Окружного адміністративного суду Києва Павла Вовка», де судді обговорювали позови до Окружного адміністративного суду щодо зупинення повноважень членів ВККС, уведення до складу ВККС лояльних осіб, здобуття контролю над ВРП [Зловживання в ОАСК..., 2020]. Нагадаю, що саме ВККС та ВРП за логікою реформи 2016 р. мали стати незалежними та ефективними органами суддівського врядування, завданням яких було оновлення суддівського корпусу. При цьому повноваження ОАСК дозволяли розглядати суду «як більш «побутові» справи – оскарження рішень київської податкової інспекції, спори з органами соцзахисту, так і втручатися у справи державного управління – скасовувати рішення уряду та інших органів центральної влади, блокувати конкурси на посади, зупиняти реформи та ін.» [Доронцева, 2023].

Унаслідок розслідування НАБУ відкрило справу проти Павла Вовка та 11 осіб, які, за формулюванням НАБУ, «діяли у межах злочинної організації на чолі з головою ОАСК, яка мала на меті захоплення державної влади шляхом установа контролю над Вищою кваліфікаційною комісією суддів України (ВККСУ), Вищою радою правосуддя (ВРП) та створення штучних перешкод у їхній роботі» [Зловживання в ОАСК..., 2019]. Довготривалий сюжет з ОАСКом завершився аж 13 грудня 2022 р., коли Верховна Рада ухвалила у першому читанні і в цілому законопроект про ліквідацію ОАСК, ініціатором якого був Володимир Зеленський. Треба зазначити, що важливим фактором впливу на прийняття рішення про ліквідацію ОАСК стали громадські організації – Центр протидії корупції, Автомайдан, Інститут законодавчих ідей, Фундація DEJURE та інші, які інформаційно висвітлювали діяльність і рішення ОАСК, майже всі судді якого з 2015 р. різними способами уникали кваліфікаційного оцінювання, а керівництво було обрано аж у 2010 р. за часів В. Януковича.

Деякі аспекти взаємодії гілок влади в Україні оцінює *Індекс верховенства права Всесвітнього проекту правосуддя (WJP)*. В межах проекту аналізується правосуддя у всьому світі, серед них і в Україні. Показник індексу вимірюється за шкалою від 0 до 1, де 1 свідчить про найвищу «прихильність» до верховенства права. У 2023

р. лідер рейтингу – Данія із показником 0,90, для України загальний показник індексу становив 0,49 – це 94-те місце серед 142 країн світу. Фактори оцінювання, які стосуються взаємодії гілок влади, отримали такі бали: повноваження уряду фактично обмежуються законодавчою владою (0,54), повноваження уряду фактично обмежуються судовою владою (0,32), цивільне правосуддя вільне від неправомірного впливу уряду (0,36) [*WJP Rule of Law Index...*, 2023].

Незалежність судової влади. Основоположні принципи суддівської незалежності були розглянуті у Висновку Консультативної ради європейських суддів № 1 (2001). КРЕС визначає незалежність судової влади як повну неупередженість із боку суддів – виносячи судові рішення судді повинні бути безсторонніми, вільними від будь-яких зв'язків, прихильності чи упередження, що впливає на їхню здатність приймати незалежні рішення. Зокрема, у висновку КРЕС наголошено, що судова влада має бути незалежною стосовно виконавчої та законодавчої гілок влади, конкретних сторін спору та суспільства загалом.

Інституційна незалежність судової влади є необхідною умовою забезпечення права на справедливий суд (Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., стаття 6) [*The European Convention on Human Rights...*, 1950]. Так, наприклад, ЄСПЛ у рішенні зі справи «Олександр Волков проти України» зазначає, що для того, щоб встановити, чи може суд вважатися незалежним у розумінні пункту 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, слід звернути увагу на спосіб призначення його членів і строк їхніх повноважень, присутність гарантій проти тиску ззовні та на питання, чи створює орган видимість незалежного.

У коментарях щодо Бангалорських принципів поведінки суддів зазначено, що «незалежність суддів включає як особисту, так й інституційну незалежність, які необхідні для прийняття рішень. Отже, незалежність суддів – це водночас і спосіб мислення, і набір інституційних та функціональних механізмів. Перше стосується фактичної незалежності судді; друге – визначення таких відносин між судовою системою та іншими суб'єктами, зокрема іншими гілками влади, які б гарантували реальність незалежності та її

сприйняття. Взаємозв'язок між цими двома аспектами суддівської незалежності полягає в тому, що окремий суддя може мати відповідний спосіб мислення, але якщо суд, очолюваний ним, не є незалежним від інших гілок влади у своїх базових функціях, то такого суддю не можна вважати незалежним» [*Коментарі щодо Бангалорських...*, 2007]. **Отже, мова йдеться про незалежність як на особистому, так і на інституційному рівнях.**

Для аналізу незалежності суду Європейська комісія використовує такі індикатори:

- порядок призначення суддів, вплив на суддівську кар'єру (порядок переведення на іншу суддівську посаду; притягнення до дисциплінарної відповідальності), тривалість повноважень, порядок звільнення з посади;
- порядок призначення на посади голів суду, зокрема Верховного Суду України;
- наявність і підпорядкованість антикорупційних органів;
- порядок призначення керівників генеральних прокуратур та прокуратур антикорупційного сектору;
- гарантії незалежності адвокатів [*WJP Rule of Law Index...*, 2023].

Порядок призначення суддів в Україні. Зміни до Конституції та новий закон про судоустрій (2016) зафіксували, що повнота влади в судовій системі віддана органам суддівського врядування – ВККС та ВРП. За ідеєю реформи, обличчя суддівського корпусу, його кадровий склад, мають залежати від новоствореної Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Розподіл функцій між органами суддівського врядування відбувається таким чином: повноваження призначення та звільнення суддів, повноваження щодо надання згоди на утримання судді під вартою до винесення обвинувального вироку були покладені на ВРП, а добір кандидатів на посади суддів, кваліфікаційне оцінювання суддів, рекомендації про призначення має здійснювати ВККС. Оновлена ВРП запрацювала у січні 2023 р., ВККС – у червні 2023 р.

Для забезпечення інституційної незалежності судової влади в Україні діє процедура спеціальної перевірки, яку проходять судді, які успішно склали відбірковий іспит на посаду. Стаття 74 Закону

«Про судоустрій і статус суддів» передбачає, що з метою проведення перевірки ВККС надсилає запити до уповноважених органів, перелік яких визначається за результатами розгляду особових справ кандидатів. Фізичні та юридичні особи мають право подавати до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України інформацію щодо кандидатів на посаду судді. Спеціальні перевірки здійснюються для забезпечення несумісності корупційних практик та публічної служби і, як наслідок, недопуску до посад осіб, які мають активи, що не підтверджені законними доходами, які подали недостовірні документи для призначення, співпрацюють із ворогом тощо [Про судоустрій..., 2016].

Щодо **статусу суддів** суттєві зміни було передбачено законом про судоустрій, що був ухвалений 2 червня 2016 р., а саме:

- усі судді мають проходити кваліфікаційне оцінювання за критеріями компетентності, доброчесності й етики, яке проводиться Вищою кваліфікаційною комісією;

- в оцінюванні має брати участь і Громадська рада доброчесності – її статус незалежного органу у системі судоустрою вперше був визначений саме Законом «Про судоустрій і статус суддів»; висновки Громадської ради щодо доброчесності та професійної етики суддів не є вирішальними, проте задля їх подолання необхідні дві третини голосів ВККС;

- закріплено проведення прозорих конкурсів на суддівські посади та обов'язок суддів подавати декларацію доброчесності та родинних зв'язків;

- передбачено моніторинг способу життя судді для перевірки відповідності його рівня задекларованим доходам, передбачено звільнення судді з посади у разі непідтвердження легальності доходів;

- змінено порядок призначення суддів: до 2016 р. рішення про призначення кандидата на посаду судді приймав Президент України після внесення подання Вищою радою юстиції, Законом «Про судоустрій та статус суддів» такі повноваження надані Вищій раді правосуддя – вона розглядатиме рекомендації ВККС та ухвалюватиме рішення щодо кандидата на посаду судді, а Президент має видати лише указ про призначення.

– скасовано повний імунітет – Законом змінено положення про надання згоди на затримання судді, тримання його під вартою чи арешту, раніше таку згоду надавала Верховна Рада України, а тепер – Вища рада правосуддя.

Отже, ухвалені зміни позбавили Верховну Раду повноважень призначати та звільняти суддів, а роль президента звели до видання указу про призначення суддів – це мало зменшити політичний вплив та підсилити незалежність судової гілки влади.

Посли країн G7 у січні 2021 р. оприлюднили дорожню карту для зміцнення антикорупційних інституцій і реформування судової влади, яка, зокрема, містила рекомендацію невідкладно запровадити прозорий процес відбору на посади суддів КСУ та забезпечити участь представників міжнародних партнерів у перевірці [*Посли G7 оприлюднили дорожню карту...*, 2021]. У 2022 р. відбір суддів КСУ став першою вимогою списку із семи пунктів, необхідних для подальшої європейської інтеграції України [*Opinion on Ukraine's application...*, 2022]. Треба зазначити, що прогрес України у реформах у динаміці відслідковується Європейським Союзом. Проміжна усна оцінка була оприлюднена у червні 2023 р. [*Брюссель оцінив прогрес України...*, 2023]. Помітний прогрес Єврокомісія зафіксувала щодо виконання рекомендації про реформу відбору суддів до Конституційного Суду – ухвалення та впровадження законодавства щодо процедури відбору суддів Конституційного Суду України, включаючи процес попереднього відбору на основі оцінки їх добросовісності та професійних навичок відповідно до рекомендацій Венеційської комісії, було першою вимогою в списку рекомендацій Єврокомісії [*Opinion on Ukraine's application...*, 2022]. У грудні 2022 р. парламент ухвалив Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України на конкурсних засадах» [*Про внесення змін до деяких законодавчих актів України...*, 2022]. Проте у січні 2023 року Венеційська комісія повідомила, що документ не відобразив дві основні її рекомендації, що стосуються механізму усунення можливостей блокування прийняття рішень і складу Дорадчої групи експертів, а також повноваження Дорадчої

групи відсіювати кандидатів на посаду суддів КСУ. 27 липня 2023 р. парламент ухвалив новий закон, що запровадив абсолютно нову процедуру відбору суддів до Конституційного Суду відповідно до рекомендацій Венеційської комісії [Про внесення змін до деяких законодавчих актів України..., 2023]. За законом конкурс відбуватиметься за допомогою Дорадчої групи експертів, група складатиметься із шести членів, двох з яких делегують міжнародні організації. І саме Дорадча група у подальшому оцінюватиме моральні якості та рівень компетентності у сфері права кандидатів на посаду судді Конституційного Суду. А вже 18 вересня 2023 р. Рада суддів оголосила про початок конкурсу для відбору кандидатур на дві вакантні посади судді Конституційного Суду України та початок прийняття заяв (з доданими до них документами) осіб, які виявили намір обійняти посаду судді Конституційного Суду України.

Порядок призначення Голови Верховного Суду України. Голову Верховного Суду та його заступника обирає на посаду та звільняє з посади Пленум Верховного Суду, який є колегіальним органом, до складу якого входять усі судді Верховного Суду. Голова Верховного Суду обирається з-поміж суддів Верховного Суду строком на чотири роки з правом обіймати посаду Голови Верховного Суду не більше двох строків поспіль, повноваження Голови ВС можуть бути припинені достроково внаслідок висловлення йому недовіри Пленумом Верховного Суду.

Якщо говорити про Європейський Союз, то лише в Данії та Португалії Голову Верховного Суду обирають самі судді. В інших країнах ЄС це компетенція виконавчої влади або парламенту [2023 EU Justice Scoreboard, 2023].

Наявність і підпорядкованість антикорупційних органів. Розбудову антикорупційного блоку – системи антикорупційних органів, які об'єднані спільною метою боротьби з корупцією, Україна розпочала у 2014 р. Був обраний шлях не реформування наявних органів, а створення нових. Як наслідок, було ухвалено пакет законів та створені нові спеціалізовані антикорупційні установи, що мають виконувати завдання на трьох рівнях: запобігання корупції, розслідування правопорушень та злочинів, притягнення до відповідальності.

Завдання формувати антикорупційну політику та запобігати корупції закріплено за НАЗК, яке перевіряє електронні декларації, звіти політичних партій та факти щодо наявності конфлікту інтересів, складає адміністративні протоколи про вчинення високопосадовцями правопорушень, пов'язаних із корупцією, проводить антикорупційну експертизу проєктів законів та актів Кабінету Міністрів України. Треба зазначити, що мандат НАЗК був обмежений у 2020 р. КСУ. Ідеться про рішення Конституційного Суду від 27 жовтня 2020 р. частково задовольнити подання депутатів від Політичної партії «Опозиційна платформа – За життя» (ОПЗЖ) та «За майбутнє» щодо антиконституційності цілої низки норм антикорупційного законодавства. Кілька положень Закону «Про запобігання корупції» цим рішенням Конституційного Суду були визнані невідповідними Конституції України. Національне агентство з питань запобігання корупції було позбавлене частини контрольних функцій. А саме:

- Конституційний Суд ухвалив рішення, яким скасував статтю 366-1 Кримінального кодексу, що передбачає кримінальну відповідальність за недостовірне декларування;
- визнав неконституційними положення законів про перевірку е-декларацій чиновників і скасував право НАЗК перевіряти декларації та виявляти конфлікт інтересів;
- позбавив Національне агентство з питань запобігання корупції доступу до державних реєстрів, необхідних для проведення спецперевірок декларацій кандидатів на керівні посади до органів влади [Рішення у справі за конституційним поданням..., 2020]. Без цієї перевірки жоден керівник державного органу не може бути офіційно призначений.

Як наслідок – у зв'язку з визнанням неконституційності норми про кримінальну відповідальність за недостовірне декларування у грудні 2020 р., за словами в. о. керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) М. Грищука, було закрито 103 кримінальні провадження [Понад сто справ про недостовірне декларування..., 2020]. Треба зазначити, що скасовані КС норми Закону були ухвалені ще 2014 р. і стали тоді останнім аргументом для Євросоюзу, аби скасувати візи для українців. 4 грудня 2020 р. Верховна Рада України відновила кримінальну відповідальність за

недостовірне декларування – якщо раніше за обман про статки було передбачено ув'язнення, то тепер за неправдиву декларацію передбачено альтернативні покарання – штраф, громадські роботи і лише у крайньому разі обмеження волі (а не її позбавлення, як це раніше передбачав Закон). Під час воєнного стану обов'язок декларування було призупинено і відновлено лише Законом від 05.09.2023 № 3374-IX «Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану».

НАБУ розслідує корупційні правопорушення та злочини. Гарантії незалежності органу на законодавчому рівні встановлює Закон «Про Національне антикорупційне бюро України», яким передбачено особливий порядок конкурсного відбору директора НАБУ, конкурсний порядок відбору працівників НАБУ, їхній соціальний та правовий захист, безпеку працівників органу та їхніх близьких. Закон забороняє незаконне втручання політичних партій та окремих політиків чи представників органів державної влади загалом у роботу органу.

У справах, які розслідує НАБУ, призначається прокурор САП. Після завершення досудового розслідування прокурор надсилає обвинувальний акт до ВАКС, де забезпечує публічне обвинувачення. САП була створена як складова Офісу Генерального прокурора, з-під порядкування якого вона вийшла аж на початку 2024 р. Сьогодні САП функціонує як самостійна структура. Рішення було ухвалено відповідно до Закону України від 8 грудня 2023 р. «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури».

ВАКС здійснює розгляд проваджень про корупційні злочини, які розслідувало НАБУ, та ухвалює рішення як суд першої та апеляційної інстанцій. Створення ВАКСу – один із успішних актів судової реформи. У 2018 р. було ухвалено Закон України «Про Вищий антикорупційний суд» який визначив повноваження та склад суду, а також порядок добору суддів [Про Вищий антикорупційний суд..., 2018]. До цього процесу мала долучитися

Громадська рада міжнародних експертів, аби стати гарантією незалежного та неупередженого добору суддів. Унаслідок роботи ГРМЕ, яка мала право вето на призначення суддів, до суду не потрапив жоден недоброчесний кандидат. За чотири роки роботи ВАКС суд ухвалив 139 вироків, механізм спеціальної конфіскації був застосований у 19 провадженнях, загальна сума спеціальної конфіскації становить 137 546 142 гривень [Будівля нова..., 2023].

ДБР розслідує окремі корупційні злочини, вчинені здебільшого правоохоронцями та організованими групами. АРМА виявляє та розшукує активи, одержані від корупційних злочинів, та управляє такими активами у той період, поки вони під арештом.

Порядок призначення керівників генеральних прокуратур та прокуратур антикорупційного сектору. За Законом України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор призначається на посаду за згодою Верховної Ради України Президентом України. Строк повноважень Генерального прокурора України – шість років. Одна і та сама особа не може бути призначена на посаду Генерального прокурора України більше ніж на один строк. Генеральний прокурор звільняється з посади Президентом, а Верховна Рада може висловити недовіру Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади. Призначення на посаду Генпрокурора є політичним.

В ЄС не існує єдиної моделі організації національних служб прокуратури для всіх держав-членів. Згідно з Консультативною радою європейських прокурорів ефективна та автономна прокуратура, віддана дотриманню верховенства права та прав людини під час здійснення правосуддя, є одним з стовпів демократичної держави. Концепція незалежності означає, що прокурори вільні від незаконного втручання у виконання своїх обов'язків задля забезпечення повної поваги та застосування закону та принципу верховенства права і що вони не піддаються будь-якому політичному тиску чи незаконному впливу будь-якого роду. Незалежність поширюється не лише на прокуратуру в цілому, а й на окремі її органи та окремих прокурорів.

Гарантії незалежності адвокатів. Незалежність адвокатури гарантується ст. 131-2 Конституції України. Діяльність адвокатури регулюється Законом України «Про адвокатуру і адвокатську

діяльність», який був ухвалений у 2012 р. і започаткував реформу адвокатури. Відтоді адвокатура набула професійного самоврядування (ґрунтується на засадах виборності, гласності, обов'язковості для виконання адвокатами рішень органів адвокатського самоврядування, підзвітності, заборони втручання органів адвокатського самоврядування у професійну діяльність адвоката), можливість вирішувати питання дисциплінарної відповідальності адвокатів, вести Єдиний реєстр адвокатів України. Відповідно до норм Закону «Про адвокатуру і адвокатську діяльність» заборонено будь-яке втручання та перешкоджання здійсненню адвокатської діяльності; життя, здоров'я, честь і гідність адвоката та членів його сім'ї, їх майно перебувають під охороною держави; охороняється адвокатська таємниця і заборонено втручання у приватне спілкування адвоката з клієнтом; заборонено ототожнювати адвоката з його клієнтом.

За індексом трансформації Бертельсмана (Bertelsmann Transformation Index) у 2023 р. Україна отримала 7 балів (з 10 можливих) за показником незалежності судової влади [*Bertelsmann Stiftung's Transformation Index, 2024*]. Інакше оцінює ситуацію з правосуддям у 2023 р. Freedom House. Так, показник незалежності судової системи він оцінює як 1 бал із 4 [*Freedom in the World, 2023*].

Неупередженість та справедливість судових рішень. Наявність серед практики українських судів політично ангажованих рішень, рішень, спрямованих на самолегітимацію влади (надання владі права на певні дії), кейсів корумпованості суддів представниками ФПГ свідчить про те, що незалежність та неупередженість судової гілки є одним із головних викликів судової реформи.

Наявність політично вмотивованих судових справ свідчать про наявність в Україні феномену вибіркового правосуддя – вибіркового кримінального переслідування та притягнення до відповідальності, вибіркової оцінки фактів та доказів, які виконували роль засобу боротьби з політичними опонентами та бізнес-конкурентами. До висновку про вибірковість українського правосуддя за часів режиму В. Януковича дійшов Європейський суд з прав людини стосовно декількох справ: у справі «Луценко проти України» [Справа «Луценко проти України»..., 2013], «Тимошенко

проти України» [Справа «Гимошенко проти України»..., 2013], «Волков проти України» [Справа «Олександр Волков проти України»..., 2013]. За результатами дослідження Комітету виборців України, що було проведене у 2020 р., на виборні органи місцевої влади окремих громад правоохоронні органи чинили тиск, у той час як діяльність обласних адміністрацій, керівники яких призначаються президентом, залишалася поза увагою правоохоронців. «Увага правоохоронних органів (80% судових рішень) стосується органів місцевого самоврядування, натомість 80% коштів зосереджено у Служби автодоріг та облдержадміністрацій. Це наводить нас на єдиний висновок: що увага правоохоронних органів до рівня місцевого самоврядування фактично вдсятеро більша, ніж до призначених осіб, які є розпорядниками лівової частини коштів. Коли є перекіс у кілька разів, це може наштовхувати на думку про те, що, очевидно, йдеться про вибіркове правосуддя й увагу до рівня місцевого самоврядування та до окремих громад» [Інтерфакс Україна, 2021].

Неодноразово принцип політичної нейтральності був порушений і Конституційним Судом України. Серед політично вмотивованих рішень КСУ треба назвати:

– Рішення у справі щодо строків перебування на посту Президента України (від 25 грудня 2003 року № 22-рп/2003). Тоді КСУ дозволив Леонідові Кучмі балотуватися на посаду президента втретє, роз'яснивши, що «в аспекті конституційних подань положення частини третьої статті 103 Конституції України, за яким одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд, треба розуміти так, що це положення поширюється лише на осіб, яких обирають на пост Президента України після набуття чинності Конституцією України 1996 року; особа, яку вперше було обрано Президентом України за чинною Конституцією України в 1999 р., має право балотуватися на чергових виборах Президента України у 2004 р.» [Рішення у справі за конституційними поданнями..., 2003] (рішення спрямоване на самолегітиміацію влади).

– Рішення у справі щодо незаконного збагачення (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019). КСУ визнав неконституційною статтю

368-2 Кримінального кодексу про покарання за незаконне збагачення, яку ввели до Кримінального кодексу після Євромайдану – у 2015 р. За нею, чиновники, які мали значні статки чи майно, «законність підстав набуття яких не підтверджено доказами», могли опинитися у в'язниці на строк від двох до десяти років [Рішення у справі за конституційним поданням..., 2019].

– Рішення у справі щодо неконституційності окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» та статті 366-1 Кримінального кодексу України (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020). КСУ визнав неконституційною статтю 366-1 КК України, яка передбачає покарання за недостовірне декларування статків чиновниками та суддями, а також низку інших антикорупційних норм [Рішення у справі за конституційним поданням..., 2020].

Спробу впливу ФПГ на судовий розгляд справ зафіксував кейс Всеволода Князева: 15 травня 2023 р. НАБУ та САП викрили голову Верховного Суду Всеволода Князева на отриманні неправомірної вигоди в розмірі 2,7 млн доларів США за прийняття рішення у спорі двох олігархів – Костянтина Жеваго та Ігоря Коломойського щодо пакета акцій Ferrexpo PLC.

Ще один кейс цього напрямку – справа ОАСК. 17 липня 2020 р. детективи НАБУ повідомили про підозру голові ОАСК, його заступнику та ще п'ятьом суддям цього суду, голові ДСА. Через декілька днів НАБУ провело обшуки в ОАСК та оприлюднило розшифровку відео, на яких були розмови про тиск на суддів й інші держоргани. За версією слідства, фактично зазначена організація ухвалювала замовні рішення у власних інтересах, а також в інтересах політичних еліт та бізнес кіл.

За результатами оцінки Freedom House у 2023 р. показник «належне здійснення правосуддя у цивільних та кримінальних справах» в Україні отримав 1 бал із 4, оцінка була супроводжена таким коментарем: «попри існуючі гарантії належного здійснення правосуддя, на практиці особи, що мають фінансові ресурси та політичний вплив, часто мають змогу уникнути судового переслідування за вчинені правопорушення, судді чинять перешкоди розслідуванню корупційних правопорушень високопосадовців, зокрема в судовій владі» [*Freedom in the World...*, 2023].

ВИСНОВКИ

Ефективні системи правосуддя є ключем до ефективної реалізації прав та обов'язків громадян, взаємної довіри, стабільності та зростання, зрештою, посилення інституційної спроможності держави. Ефективні незалежні системи правосуддя сприяють інвестиційній привабливості, конкурентоспроможності та економічній продуктивності держави.

Зміни, що реалізує Україна сьогодні, дають підставу говорити про створення каркасу із інститутів та законів, які покликані сприяти незалежності судових органів та справедливості судочинства. Спеціальна антикорупційна прокуратура виведена з-під підпорядкування Офісу Генерального прокурора, створені і працюють ВАКС, НАЗК, НАБУ. Із залученням міжнародних експертів обраний новий склад ВККС та ВРП, які відповідають за оновлення суддівського корпусу і перевірку діючих суддів та мають стати ключем до незалежного правосуддя. Цифровізація та онлайн сервіси суттєво полегшують доступ до правосуддя.

Утім, історія взаємодії гілок влади в Україні демонструє, що в країні відсутня культура управління державою без впливу на суд: ризики зовнішнього тиску з боку влади на суддів поєднуються із внутрішніми ризиками – прагненням впливу на судові, а через них і на політичні процеси з боку самих представників судової влади (справа ОАСКУ).

Населення виявляє низьку довіру судовій владі, причиною чого, зокрема, є гучні корупційні викриття у судовій гілці. Значна кількість резонансних справ ВАКСу залишається без фінальних рішень (наприклад, справа плівок ОАСКУ, «бурштинова» справа народних депутатів Полякова та Розенблата, справа депутата Трубіцина та інші). Perezавантажена ВРП, якій було надано можливість розглядати скарги на суддів і звільняти їх за порушення, затягує розгляд скарг (так, наприклад, колишній голова ВС В. Князев був відсторонений ВРП від здійснення правосуддя майже через рік після викриття схеми про отримання ним неправомірної вигоди).

Треба констатувати, що в Україні реалізується неопатримоніальна політична модель, коли владні інститути виконують лише функцію легітимного каркасу (фасаду) влади, проте їхня діяльність скеровується не раціональними правилами, а патронажно-клієнтарними зв'язками, що регулюють доступ до ресурсів – ключова роль належить не інститутам, а неформальним зв'язкам, як наслідок цього – розвинена корупційна практика та відсутні єдині для всіх правила економічної гри.

Що робити? Відповідь на питання «чому інститути не працюють?» є ключем до вирішення питання спроможності держави. Насамперед мають працювати саме інституції судової влади, які мають бути арбітром і забезпечувати єдині правила гри для всіх, адже саме ці умови і є підставою для розвитку антикорупційної культури, стійке формування якої можливе за умов упевненості у роботі законів та єдиних правил для всіх.

Перший крок на цьому шляху країною зроблений: сформований і функціонує антикорупційний блок; незважаючи на війну, відновлена робота ВРП та ВККС, ухвалено процедуру призначення суддів КС на основі прозорого відкритого конкурсу; ухвалено закони про відновлення дисциплінарного провадження щодо суддів та створення незалежної служби дисциплінарних інспекторів.

Другий напрям – наявність подальшого чіткого плану перетворень. Судова реформа, як один із пріоритетних напрямів євроінтеграційних трансформацій, триватиме. Її базовими завданням тепер мають стати оновлення суддівського корпусу, удосконалення роботи Верховного Суду, забезпечення прозорого процесу відбору на посади суддів Конституційного Суду та узгодження вітчизняного законодавства з європейським. Саме реалізація цих кроків має стати підґрунтям незалежної судової влади, забезпечити захист прав, свобод і законних інтересів громадян.

Третій напрям – реформа юридичної освіти – повинна реалізуватися одночасно з іншими, адже саме вона має забезпечити оновлення суддівської системи.

Четвертий напрям – розвиток правової культури та культури запобігання корупції, адже саме їх відсутність є сьогодні одним із головних ризиків правосуддя.

РОЗДІЛ ІХ

ПОЛІТИЧНІ АСПЕКТИ ІНСТИТУЦІЙНОГО РЕГУЛЮВАННЯ КОНКУРЕНТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

У контексті дослідження інституційної спроможності конкурентна політика справляє безпосередній вплив на її якість. Як свідчить історичний досвід, важливим елементом успішної конкурентної політики є виважена, а головне – ефективна антимонопольна політика. У багатьох посткомуністичних країнах цей чинник відіграв ключову роль у період роздержавлення економіки, переходу до ринкової економіки й розбудови ліберальної демократії. Цілком очевидно, що спосіб роздержавлення економіки України справляв безпосередній вплив на формування вітчизняної політичної системи взагалі і на інституційну спроможність держави зокрема. При тому, що в Україні з часів проголошення незалежності конкурентна політика держави формально була внесена у пріоритетні напрями державотворення, це мало протилежні результати. Так, проведена свого часу специфічна модель приватизації – «ваучерна приватизація» призвела до утворення монополій в економіці, що мало наслідком формування кланових фінансово-промислових груп і безпосередньо вплинуло на інституційну спроможність держави. В подальшому ці та інші процеси стали соціальним фундаментом закріплення в Україні патрон-клієнтських стосунків між суспільством і державою та кланово-олігархічного політичного режиму.

У межах цього розділу *проаналізуємо становлення* процесу інституційного регулювання конкурентних відносин в Україні, *оцінимо інституційні наслідки для політичного процесу* антимонопольного регулювання в нашій державі та спробуємо з'ясувати спроможність, а точніше здатність та можливість державних інституцій здійснювати відповідну політику в реаліях сьогодення.

Інформаційною та емпіричною базою дослідження є офіційні дані Антимонопольного комітету України, інформація, отримана

під час дослідження нормативно-правових, статистичних та аналітичних джерел, матеріали, що містяться в наукових публікаціях українських і закордонних учених, та ін.

Сутність та природа конкуренції: теоретичні засади. Варто зазначити, що у науковій літературі поняття конкуренції та конкурентної політики трактуються по-різному. Здебільшого конкурентна політика розглядається у двох вимірах – широкому та вузькому. У широкому розумінні конкурентна політика – це сукупність заходів економічної політики, спрямованих на поступальний розвиток економіки, підвищення конкурентоспроможності продукції та послуг національного виробництва, стимулювання прогресивних змін структури національної економіки, забезпечення ефективною зайнятості та ін. У вузькому розумінні конкурентна політика – це заходи органів державної влади у сфері здійснення контролю за дотриманням законів та інших нормативно-правових актів щодо системи захисту конкуренції. Зокрема, це комплекс заходів щодо припинення антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання, запобігання зловживанням монопольним становищем, усунення проявів недобросовісної конкуренції, профілактика антиконкурентних дій органів влади та ін. [Лагутін, 2008].

Найбільш вичерпним, на нашу думку, є визначення, запропоноване колективом авторів: конкурентна політика – це державна діяльність щодо створення та розвитку конкурентного середовища, управління конкурентними відносинами та конкурентним процесом для підтримки та заохочення конкуренції, протидія негативним наслідкам монополізації, захист інтересів споживачів та підприємців, стимулювання розвитку добропорядних ринкових відносин, створенню конкурентоспроможного українського виробництва [Лагутін, 2009].

За своїм економічним змістом конкурентна політика являє собою сукупність дій держави як інституту, що здійснюються з метою впливу на діяльність суб'єктів ринкового господарювання, підтримки, захисту та розвитку конкуренції. З погляду його юридичного змісту, це здебільшого стосується репресивної діяльності держави, тобто ефективного застосування законодавства про

конкуренцію. Конкурентна політика, з погляду політико-правового змісту, повинна бути адаптована до існуючих соціально-економічних умов для розвитку конкурентних відносин на ринку.

Сьогодні загальноновизнано, що важливу роль в економічному розвитку та конкурентоспроможності країни відіграють численні інституції, здатні забезпечити розв'язання різноманітних проблем. Ці інституції, зазвичай, являють собою набір формальних і неформальних правил та обмежень. Формальні правила – це норми й закони, встановлені державою. Перш за все ці правила базуються на конституційних принципах, зокрема й на принципі підтримки конкуренції. Це означає, що держава гарантує прийняття та реалізацію такого законодавства, яке насправді сприятиме підтримці та зміцненню конкурентної основи ринку як важливого регуляторного механізму, обмежуватиме будь-які форми монополізму та створюватиме конкурентне середовище. Щодо неформальних норм зазначимо, що у взаєминах між людьми здавна існують неписані правила, які не потребують жодної юридичної фіксації. Добре, коли суспільство настільки високо розвинене, що може керуватися у своїх діях нормами значно вищими й могутнішими за будь-які викарбувані закони та приписи. Проте, ніде правди діти, будь-яка інституція починає оформлюватися і закріплюватися юридично найчастіше тоді, коли люди перестають дотримуватися неписаних норм. На наш погляд, ця аксіома не потребує доведення.

На прикладі найбільш конкурентоспроможних країн світу можна побачити, які інституції в них існують та успішно виконують свої функції:

- демократична політична система з політичною конкуренцією, поділом та змінюваністю влади, що створює надійні механізми контролю суспільства над державою та бюрократією;
- ефективні державні служби з низьким рівнем корупції;
- незалежний суд, сильна система органів охорони правопорядку та виконання судових рішень, що забезпечує високий рівень невідворотності покарання за порушення законів;
- відкрита ринкова економіка, вільні ціни, підтримка конкуренції на ринках;

- прозора діяльність громадських організацій та фінансових установ;
- податкова система, підконтрольна платникам податків через демократичні представницькі установи із сильним податковим адмініструванням тощо.

Слід зазначити, що подібні інституції є і в нашій країні, але на практиці більшість з них усе ще перебувають у процесі свого становлення та розвитку. Специфіка країн, що розвиваються, полягає в тому, що інституції, які можуть формально мати ті самі назви та виконувати ті ж самі функції, що й у розвинених країнах, де-факто функціонують по-іншому. Отже, говорити про наявність справжнього конкурентного середовища в українській економіці поки що передчасно.

Загальновідомо, що конкуренція тісно пов'язана з монополією. Це пояснюється природним бажанням учасників конкурентної боротьби прибрати своїх конкурентів, що в кінцевому підсумку призводить до виникнення монополії. Усуваючи потенційних конкурентів, монополії суттєво зменшують їх кількість та, відповідно, звужують свободу й діапазон споживчого вибору. Крім того, монополії мають можливість визначати загальну пропозицію і навіть диктувати свої умови на ринку і, зокрема, встановлювати ціни на товари та послуги, які вони пропонують. Таким чином, конкуренція втрачає свій «природний» статус і потребує підтримки для її збереження. Для захисту конкуренції та подолання монополістичних тенденцій в економіці першочергового значення набуває система державного антимонопольного регулювання.

Навряд чи в когось викликає сумнів твердження про те, що стан конкуренції в економіці тісно пов'язаний з діяльністю держави. Саме держава визначає законодавчі антимонопольні обмеження і має механізми, здатні запобігти або, навпаки, підтримувати недобросовісну конкуренцію. Крім цього, проводячи економічну політику, держава *de facto* встановлює певні «правила гри» на економічному полі, серед яких умови конкуренції є одними з найважливіших.

Термін «конкуренція» походить від латинського слова «*concurrentia*», що означає «зіткнення», змагання. Безперечно,

конкуренція одночасно є процесом зіткнення, боротьби та змагання товаровиробників за найвигідніші умови виробництва й збуту своїх товарів, отримання найбільших прибутків. Вона є основою ринкової економіки, яка не тільки забезпечує підтримку динамічної ринкової рівноваги, але й створює умови для соціально-економічного прогресу суспільства в цілому.

Спроба пояснити природу конкуренції здавна є предметом філософського та наукового дискурсу. Присутнє велике розмаїття думок щодо того, якою категорією економічного явища є конкуренція, в науковій літературі наводиться значна кількість визначень, кожне з яких заслуговує на окрему увагу. В цій роботі зосередимо увагу на найважливішому аспекті в контексті цього дослідження – політекономічному, що пов'язане з необхідністю дослідити взаємозв'язок між економічними явищами та політичними процесами на національному рівні в умовах транзитного переходу. Відразу зауважимо – ми не поділяємо думку багатьох представників політекономічної науки, які звикли надавати особливого значення конкуренції в економічному житті суспільства, відкидаючи при цьому інші чинники. Адже, як зазначає Джон Стюарт Міль, «...принципом, який скільки-небудь регулює угоди економічного характеру, конкуренція стала порівняно недавно. Чим глибше ми дивимось в минуле, тим помітнішим є вплив *звичайів* на різноманітні угоди та зобов'язання» [See Mill, 1848]. Переконані, що саме національний звичай українців «допомагати одне одному у скрутні часи» переважає сьогодні над бажанням отримати надприбутки коштом конкурентів, що потрапили в біду внаслідок війни. Прикладів такого стану речей більше ніж достатньо.

Паралельно з розвитком монопольної теорії формувалася і практика антимонопольного регулювання. Було уточнено юридичне та економічне визначення монополії, а поява інституціоналізму дала поштовх до вивчення траєкторії розвитку інституцій, у тому числі системи антимонопольного регулювання. Питанням функціонування різних монополістичних утворень та їхнього державного регулювання присвячено багато робіт вітчизняних дослідників. Проте варто зважати на ту обставину, що подібні дослідження почалися порівняно недавно, у процесі проведення

економічних реформ. Проблему вироблення антимонопольної політики та її реалізації в Україні висвітлено у публікаціях таких авторів, як: Ю. Архангельський [2006, с. 62–69], З. Борисенко [2004], Т. Бень [1999, с. 36–41], В. Лагутін [2007, с. 55–61], Б. Марков [2014], Н. Тарнавська [2006, с. 219–234] та ін. Серед досліджень, які висвітлюють загальні економічно організаційні основи забезпечення розвитку конкуренції, формування ефективної антимонопольної політики, досвід її реалізації в Україні та світі, слід назвати праці таких науковців, як В. Венгера [2006, с. 65–79], Л. Куліша [2019, с. 126–131], О. Щербатюка [2011, с. 430–433] та ін. Однак аналіз інституційного регулювання конкурентних відносин з погляду їхньої еволюції, суперечливості формальних та неформальних норм і впливу на політичні процеси не знайшов достатнього висвітлення у вітчизняній політологічній літературі, що підтверджує актуальність теми нашого дослідження.

Варто наголосити, що кінець ХХ – початок ХХІ ст. став періодом формування нової теорії конкуренції, що передбачає переосмислення ролі як конкуренції, так і монополії. Це наступний етап еволюції основ конкурентної політики: від повного заперечення монополії як гальма, що стримує розвиток, до піднесення та стимулювання її як основи підвищення ефективності виробництва та забезпечення конкурентоспроможності країни на світових ринках.

Зрештою, зазначимо, що створення монополій не веде до зникнення конкуренції, лише змінює її форму, причому наявність національних монополій є передумовою успішної конкурентної позиції на світовому ринку. Безумовно, ринкова конкуренція об'єктивно породжує монополії, *але не вона є причиною появи такого явища, як монополізм*. Монополія перетворюється на монополізм лише тоді, коли руйнуються ринкові механізми, що призводить до гальмування науково-технічного прогресу, цінового диктату на ринку тощо. Монополізм – це контроль над пропозицією і тим самим над ціною. Під монополізмом розуміється такий тип виробничих відносин, при якому одні господарчі суб'єкти, спираючись на свою економічну міць та політичний вплив, нав'язують найбільш вигідні для себе умови продажів іншим учасникам ринку. Монополізм, своєю чергою, сприяє зародженню іншого не менш

потворного явища – *олігархії*. Прикладів таких метаморфоз більше ніж достатньо.

Історія регулювання конкурентних відносин. Регулювання конкурентних відносин з'явилося у першій половині XIX ст. у межах законодавства про припинення недобросовісної конкуренції, коли назріла необхідність у легітимному регулюванні методів і засобів ведення конкурентної боротьби. Вважається, що вперше державне регулювання відносин у сфері конкуренції почали здійснювати США. Оскільки українське законодавство зокрема, т. зв. «закон про олігархів», ґрунтується на підходах американського антитрастового законодавства, доцільно у цьому місці коротко нагадати, про що йдеться. У його основі лежить Sherman Act – перший антимонопольний закон у США, прийнятий у 1890 р. Він проголошував незаконним будь-яке перешкоджання свободі торгівлі у формі тресту або шляхом змови. Фактично закон тоді був спрямований проти монополії Джона Рокфеллера «Standard Oil» – однієї з найбільших американських компаній (у 1879 р. вона контролювала 90% американських нафтопереробних потужностей). Закон зобов'язував переслідувати такі об'єднання та встановлював покарання у вигляді штрафів, конфіскацій та навіть позбавлення волі. Закон Шермана надавав органам влади широкі повноваження й можливості для дій проти монополій. Фактично Закон Шермана можна звести до двох параграфів:

1. Будь-яка угода, об'єднання у формі тресту або іншої юридичної особи або змова, що призводять до обмеження торгівлі між кількома штатами або з іноземними державами, оголошуються незаконними.

2. Кожна людина, яка монополізує або намагається монополізувати, таємно або явно змовляється з іншою людиною або людьми для того, щоб монополізувати будь-яку частину торгівлі між кількома штатами або з іноземними державами, буде звинувачена у скоєнні кримінального злочину.

Закон Шермана кінця XIX ст. почав діяти лише на початку XX ст. уже за президента Теодора Рузвельта, який почав активно використовувати його у своїй антимонопольній кампанії. Першою жертвою цього закону стала компанія «Northern Securities», яка

контролювалася банкірським будинком Морганів і об'єднувала всі залізниці на американському Північному Заході. Вимога уряду розпустити «Northern Securities» стала для її власників повною несподіванкою. У квітні 1903 р. Верховний суд США на підставі Закону Шермана виніс рішення на користь уряду. Прості американці із захопленням сприйняли це, а авторитет Рузвельта надзвичайно зріс. За 7,5 років його перебування у Білому домі було порушено 44 справи проти найбільших американських монополістів, більшість з яких увінчалася успіхом уряду. Найбільш яскравим з них виявилось розформування компанії «Standard Oil», яку розділили на 30 дрібніших груп.

У 1914-му ухвалюється Закон Клейтона, яким: 1) заборонялося придбання акцій конкуруючих корпорацій, якщо це може призвести до послаблення конкуренції; 2) заборонялося керівництву великих корпорацій брати участь у радах директорів, які «переплітаються» (коли керівник однієї фірми одночасно є членом правління конкуруючої фірми, результатом чого може стати зниження конкуренції). Також у 1914 р. згідно із законом про Федеральну комісію з торгівлі була створена спеціальна комісія з п'яти членів, і на неї спільно з Міністерством юстиції США була покладена відповідальність за впровадження антитрастових законів. Тобто був створений спеціальний уповноважений орган, основним завданням якого було створення сприятливих умов для добросовісної конкуренції шляхом розслідування та інформування громадськості щодо зловживань у сфері торгівлі [Марков, 2014].

Ідеї державного інституційного регулювання з метою формування соціально-ринкового господарства були втілені також і в законодавстві європейських країн. Варто зазначити, що значну роль у становленні та розвитку європейського законодавства про захист конкуренції відігравали панівні в той чи інший період економічні погляди, зокрема, відхід від уявлень про абсолютну свободу ринкових відносин та визнання допустимості державного регулювання економічної діяльності на користь суспільства, важливості захисту прав та законних інтересів як учасників ринку, так і споживачів тощо. Так, у Великій Британії правове регулювання відносин конкуренції відбувалося під впливом активної ролі

державного регулювання. Після Другої світової війни проведено часткову націоналізацію низки галузей, унаслідок чого створено великий державний сектор та розгалужену систему державного регулювання. У нових соціально-економічних умовах основною проблемою антимонопольної політики стало не просто формальне усунення монополізму, а створення ефективного конкурентного середовища, здатного забезпечити стале економічне зростання й стабільне підвищення життєвого рівня населення.

Франція має багаті традиції як у галузі розвитку конкуренції, так і в галузі управління великим державним сектором економіки. Свого часу у Франції було реалізовано модель економічного розвитку з урахуванням індикативного планування, фактично запозиченого з досвіду СРСР. Сьогодні конкурентні органи країни широко практикують т. зв. «педагогічний підхід», за якого штрафні санкції застосовуються лише у разі констатації зловживань.

Італія використала механізм втілення ідей ордолібералізму, що характеризується ключовими позиціями державного сектору економіки та високим ступенем розвитку соціальної інфраструктури.

Інтеграційні процеси, що відбулися після Другої світової війни в Європі, пов'язані зі створенням Європейської економічної спільноти (нині – Європейський Союз), привели до того, що, крім національного правового регулювання для держав – членів ЄС, юридично обов'язковими є й нормативні акти органів ЄС, у тому числі у сфері конкурентного права. Що більше, держави ЄС повинні забезпечити гармонізацію свого національного законодавства з правовими актами ЄС. У юридичній науці правова модель побудови законодавства про захист конкуренції, яка зараз існує в ЄС, визначається як модель міжнародно-правового регулювання відносин конкуренції, заснованого на міжнародних договорах та актах міждержавних організацій, які мають юридично обов'язковий характер.

Фактично сьогодні у всіх високорозвинених країнах світу присутня система законодавства про економічну конкуренцію, що складається з антимонопольних законів та законів, що забезпечують захист від недобросовісної конкуренції. Створені інституції, які контролюють їх виконання [Смирнова, 2013, с. 365–375]. Тож,

з погляду інституційної спроможності, антимонопольне регулювання є важелем безпосереднього стримування протиправних явищ у сфері конкуренції. Саме заходи захисту конкуренції становлять справжній зміст антимонопольного регулювання як засобу впливу на суспільні інтереси й громадський порядок. Важливою складовою ефективності інституції антимонопольного регулювання є його стійкість, яка забезпечується потребою такого інституту та адекватністю регулятивних механізмів, установлених державою. Так, наприклад, державний контроль за дотриманням законодавства про конкуренцію та монополізм в європейських країнах організований за двома схемами. В одних країнах передбачаються обов'язки суб'єктів господарської діяльності повідомляти відповідні державні органи про всі угоди, що містять обмеження конкуренції (нотифікації), а в окремих випадках і реєструвати їх у спеціальних реєстрах, щоб споживачі та конкуренти за необхідності мали змогу з ними ознайомитися [Колісниченко, 2004, с. 155–163].

Отже, аналіз еволюції антимонопольних відносин у країнах з розвинутою ринковою економікою наочно свідчить, що антимонопольні економічні відносини – це складний комплекс, що поєднує як правові важелі – антимонопольне законодавство, так і регулятори ринкового механізму. Крім того, антимонопольні економічні відносини – це динамічний механізм, що постійно розвивається, ланки якого тісно пов'язані з конкретною економічною ситуацією. Залежно від аналізу ці відносини створюють або більш ліберальні передумови для економічної діяльності, або, навпаки, посилюють їх. Так чи інакше, вони мають зв'язок з керованими конкурентними процесами, підпорядкованими дії об'єктивних економічних законів.

Українські практики конкурентної політики. Конкурентна політика в Україні в основному застосовується в таких сферах, як правовий захист економічної конкуренції, запобігання, обмеження та припинення зловживання монополюючим становищем господарюючих суб'єктів та органів управління, запобігання антиконкурентній узгодженій практиці, пригнічення недобросовісної конкуренції, стимулювання конкуренції на товарних ринках, контроль концентрації торгових організацій, регулювання діяльності природних

монопольних організацій тощо. Метою державної конкурентної політики є створення ефективного конкурентного середовища, забезпечення стабільної роботи ринків та запобігання утворенню монополій.

Формування інституту антимонопольного регулювання в країнах перехідного типу економіки, до якої належить і економіка України, почалося на початку 1990-х рр. Варто зазначити, що у країнах з перехідною економікою інститут антимонопольного регулювання відіграє ключову роль у формуванні та підтримці конкурентного середовища. Цей інститут покликаний запобігати виникненню монополій чи олігополій, а також боротися зі зловживаннями доміантним становищем на ринку. Зазвичай, основні функції інституції антимонопольного регулювання включають:

1. Контроль за концентрацією ринку: інститут антимонопольного регулювання стежить за злиттями та поглинаннями компаній, щоб запобігати формуванню доміантних позицій на ринку;

2. Проведення антимонопольних розслідувань: проводить розслідування у разі підозри на порушення антимонопольного законодавства, такі як ціновий демпінг, обмеження конкуренції або зловживання доміантним становищем на ринку;

3. Розробка та впровадження антимонопольної політики через розробку та впровадження законодавства та нормативних актів, спрямованих на забезпечення вільної та справедливої конкуренції на ринку;

4. Навчання та консультування: надання освітніх та консультативних послуг бізнесу та громадськості з питань антимонопольного законодавства та практики тощо.

Інституційне будівництво, в тому числі й в антимонопольній практиці, може відбуватися двома способами: еволюційним та революційним. У цьому місці доречно буде нагадати, що т. зв. «еволюційний спосіб» становлення соціально-економічних та суспільно-політичних інституцій – складний процес, який містить низку чинників та етапів. Ось деякі ключові моменти:

Історичний контекст: інституції формуються та розвиваються протягом тривалого часу під впливом історичних, культурних, соціальних та економічних умов. Історичні події, такі як революції,

війни, політичні зміни та економічні кризи, можуть суттєво вплинути на їх формування.

Лідерство та реформи: лідери та реформатори можуть відігравати ключову роль у формуванні нових чи реформуванні функціонуючих інституцій. Вони можуть виступати ініціаторами та прихильниками змін, запроваджуючи нові політики, закони та норми поведінки.

Потреби суспільства: інституції формуються для розв'язання конкретних потреб і проблем суспільства. Наприклад, анти-монополні інституції створюються задля забезпечення конкуренції над ринком, а політичні розробляються задля забезпечення управління та стабільності у суспільстві.

Конкуренція та взаємодія: у конкурентному середовищі різні інституції змагаються за вплив та ресурси. Їх ефективність і стійкість можуть залежати від їхньої здатності адаптуватися до змінних умов та конкурентних викликів.

Законодавство та норми: закони, норми та правила є основою інституційної системи та визначають правила гри в економіці та політиці. Законодавство може створювати стимули чи обмеження для формування та діяльності тих чи інших інституцій.

Освіта та соціалізація: освіта та соціалізація відіграють важливу роль у формуванні культурних та соціальних норм, які лежать в основі інституцій. Через освітні програми та соціальні інституції люди засвоюють і передають цінності, норми поведінки та очікування, що впливають на розвиток інституцій.

Отже, інституційне становлення – це процес довгострокової зміни, який може тривати десятиліття чи навіть століття. Він залежить від взаємодії різних акторів і факторів, а також від їхньої здатності адаптуватися до умов і викликів, що постійно змінюються. Виходячи зі сказаного, еволюційний спосіб передбачає успадкування вже існуючих інституцій із колишньої системи та легалізацію неформальних рамок. Тобто він припускає, що нові формальні інституції виникають не на порожньому місці, а в процесі трансформації вже існуючих неформальних інституцій. Своєю чергою, розвиток формальних інституцій відтворює тенденції, що вже склалися на рівні практик. Щоправда, означена

тенденція не характерна для країн з перехідним типом економіки. Навпаки, у більшості таких країн, у тому числі в Україні, спостерігається інший варіант інституційного будівництва – революційний, який полягає в імпорті (трансплантації) існуючих інституцій-зразків. Очевидно, що реформи першої хвилі в Україні мали виключно телеологічний характер, тобто були спрямовані на безпосереднє копіювання абстрактних моделей та запрограмовані на заздалегідь відомий результат – створення абсолютно конкурентного ринку. Проте на практиці, замість перенесення вже працюючих успішних моделей, найчастіше запозичували те, що вже запровадила Росія (модель влади, виборча система, спосіб роздержавлення економіки тощо). Варто погодитися з думкою вітчизняної дослідниці Г. Зеленько щодо телеологічного характеру всього українського законодавства включно з Конституцією. «Телеологічний конституціоналізм, – зазначає дослідниця, – характерний для усіх посткомуністичних країн. Його суть полягає в тому, що на конституційному рівні фіксуються положення і норми, які на практиці ще не закріпилися, відтак носять орієнтовний характер. Водночас система організації державної влади у телеологічних конституціях фіксується зазвичай таким чином, що дозволяє у досить стислі терміни форсувати демократичний транзит, а суспільно-політичні зміни у таких країнах зазвичай набувають характеру політичної модернізації із заздалегідь визначеним результатом і відбуваються за типом «реформи згори». Нормативне перевантаження конституції має зазвичай як позитивні, так і негативні наслідки для подальшого розвитку країни. Суперечливість полягає у розходженні між формальними положеннями конституції та реальною практикою їх застосування: виникає ніби дві паралельні конституції – «формальна» та «реальна» [Майборода, 2012, с. 64]. Варто лише додати: ухвалення процесуальних законів, якими б забезпечувалося виконання норм конституції, і сьогодні залишається актуальною проблемою.

На перший погляд, така трансплантація економить час на пошук та підбір оптимального варіанта, адже, замість спроб і помилок, країна відразу отримує необхідний інститут чи систему інститутів. Проте, як показала практика, для розробки ефективного

комплексу антимонопольних економічних відносин необхідно не лише копіювати досвід інших країн, а обов'язково враховувати національні реалії й особливості. Ба більше, варто враховувати той факт, що подібної моделі демократичного транзиту історія не знає, адже, якщо подивитися на приклади країн Латинської Америки чи Азії (коли вони переходили до демократизації), то одразу побачимо суттєву відмінність, а саме – відсутність величезної державної економіки. Саме роздержавлення за умов пасивної діяльності, а часто й потурання монополіям створило унікальний «вітчизняний продукт» – фінансово-промислові групи й «приватизовану державу».

В іншому разі рано чи пізно навіть ефективний формальний інститут вступить у суперечність із неформальними нормами та правилами. Тут слід зауважити, що ті інститути, які свого часу були запозичені Україною і мали б стимулювати економічне зростання й сприяти появі конкурентного середовища, так і не змогли ефективно запрацювати. Причини прості й банальні, по-перше, в них не були передбачені ефективні запобіжники від втручання різноманітних можновладців у сферу економічних відносин; по-друге, специфіка цієї проблеми тісно пов'язана з особливостями майнових відносин у перехідній економіці, яка полягає в тому, що в цей період формується подвійний стандарт та встановлюються різні і нерівні правила гри для різних груп учасників. Культивування подвійного стандарту створює непереборні перешкоди як для формування сприятливого й стабільного інституційного середовища загалом, так і для локальних інституційних змін у сфері захисту прав власності, антимонопольного регулювання, фінансових ринків тощо. Іншими словами, наявність подвійного стандарту призводить до того, що ринкові механізми можуть ефективно виконувати свої функції лише в обмеженому просторі. Таким чином можна стверджувати, що на початковому етапі економічних реформ у пострадянській Україні особливе значення мав позаекономічний чинник «інституційного будівництва». До того ж на першому етапі розвитку інституції антимонопольного регулювання при ухваленні макроекономічних рішень не враховувалася специфіка інституційного середовища, що склалося в пострадянських країнах, а це, своєю чергою, зумовило пасивний характер

подальшої антимонопольної політики. Таким чином, маючи під рукою чималий багаж емпіричних знань, потрібно виважено переводити світовий досвід у нормативне регулювання всередині країни, пам'ятаючи при цьому, що пріоритетною функцією інституту антимонопольного регулювання має бути забезпечення стабільності інституційного оточення у процесі реформування економіки.

Необхідність антимонопольного регулювання в Україні зумовлена низкою причин. Основними з них є: по-перше, негативні наслідки функціонування монопольних утворень ще радянського зразка; по-друге, висока ефективність заходів профілактичного (попереджувального) характеру, ніж боротьба з наявним монополізмом; по-третє, присутність такого об'єктивного явища, як природна монополія, що має як негативні, так і позитивні наслідки [Лагутін, 2005].

До основних завдань антимонопольного регулювання можна віднести розвиток конкуренції за допомогою регулювання рівня концентрації та монополізації виробництва, зовнішньоекономічної діяльності, адміністративного примусу та економічного стимулювання, включаючи елементи цінового та податкового регулювання. Основним методом антимонопольної політики є забезпечення рівних умов конкуренції, що створює стимули для інвестицій і нововведень у різних формах. Їхні економічні та організаційні особливості реалізації пов'язані з різким підвищенням ролі інновацій в економічному розвитку. У сучасних умовах головним джерелом конкурентних переваг окремих учасників ринку стала здатність до самостійного генерування нововведень, а на рівні економіки в цілому – стимули до інвестування в інноваційний розвиток, переважно захищені права власності, нижча ймовірність недобросовісної конкуренції. У такій ситуації підвищується роль антимонопольної політики як необхідного чинника успішної реалізації промислової політики.

Головним інструментом антимонопольного регулювання є **антимонопольне законодавство**. По суті, антимонопольне законодавство є сукупністю законів та нормативних актів, спрямованих на запобігання та припинення монополістичних практик, обмеження конкуренції на ринку та захист інтересів споживачів. У

широкому значенні антимонопольне законодавство спрямоване проти всіх форм накопичення монопольної влади. У різних країнах антимонопольне законодавство може відрізнятися за своїми особливостями та механізмами регулювання, але зазвичай воно містить такі основні елементи:

1. Заборона монополізації: законодавство може забороняти формування чи підтримку монопольних позицій на ринку, які спотворюють конкуренцію та можуть негативно впливати на споживачів.

2. Заборона антимонопольних угод: закони можуть забороняти угоди та домовленості між компаніями, спрямовані на обмеження конкуренції, встановлення цін чи розподіл ринкової частки.

3. Контроль за злиттями та поглинаннями: антимонопольне законодавство може встановлювати процедури та критерії для оцінки та дозволу злиття та поглинання компаній з метою запобігання виникненню домінантних позицій на ринку.

4. Захист споживачів: закони можуть містити механізми захисту інтересів споживачів, включаючи заборону несумлінної реклами, обов'язкове надання інформації про товари та послуги, а також можливість споживачів звернутися до антимонопольних органів зі скаргами на порушення антимонопольного законодавства.

5. Штрафи та санкції: закони встановлюють штрафи та санкції для компаній, які порушують антимонопольне законодавство, включаючи штрафи за монополістичні практики, антимонопольні угоди та неправомірні злиття.

6. Антимонопольні органи: законодавство визначає компетенцію та функції антимонопольних органів, які відповідають за застосування антимонопольного законодавства та розслідування порушень.

Слід зазначити, що в наш час найпоширенішими є два типи антимонопольного законодавства – американське та західноєвропейське. Критерієм віднесення до одного чи іншого типу є принципове ставлення до самого факту існування монополістичних взаємодій. Американський тип законодавства відкидає будь-яку форму монополістичної змови. Західноєвропейський тип

законодавства ліберальніший, оскільки він поширюється не на всі монополії, а лише на ті, які суттєво обмежують можливості суперництва у тому чи іншому секторі ринку.

Щодо України, то у нас антимонопольне законодавство (європейського типу) представлено статтею 42 Конституції України, главою 4 Господарського кодексу України, законами України: «Про обмеження монополізму і недопущення недобросовісної конкуренції в підприємницькій діяльності» (1992 р.), «Про захист від недобросовісної конкуренції» (1996 р.), «Про природні монополії» (2000 р.), «Про захист економічної конкуренції» (2001 р.), «Про Антимонопольний комітет України» (1993 р.). Схематично розвиток системи інституційного забезпечення конкурентної політики в Україні наведено у таблиці 9.1.

Таблиця 9.1.

Розвиток системи інституційного забезпечення конкурентної політики в Україні

Етап	Період	Основний зміст етапу	Основне нормативно-правове забезпечення
1	1991–1995 рр.	Започаткування антимонопольного законодавства в Україні, розробка перших основних законів для здійснення демонополізації економіки	Закон України «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції»; Закон України «Про Антимонопольний комітет України»; Державна програма демонополізації економіки і розвитку конкуренції
2	1996–2000 рр.	Ухвалення засадничих законів, продовження демонополізації, реструктуризація монопольних ринків, поява постійного антимонопольного моніторингу	Закон України «Про захист від недобросовісної конкуренції»; Указ Президента України «Про основні напрями конкурентної політики на 1999–2000 роки та заходи щодо їх реалізації»; Закон України «Про природні монополії»

Продовження тпابل. 9.1.

3	2001–2013 рр.	Створення законодавчого забезпечення державного регулювання природних монополій, становлення механізмів саморегулювання ринку, створення ефективного механізму для подолання інституційних монополій	Закон України «Про захист економічної конкуренції»; Указ Президента України «Про основні напрями конкурентної політики на 2002-2004 роки»
4	З 2014 р. і дотепер	Адвокатування конкуренції, становлення проконкурентної політики, реалізація заходів, спрямованих на зниження рівня тінізації економіки з метою уникнення деструктивних деформацій конкуренції	Концепція Загальнодержавної програми розвитку конкуренції на 2014–2024 роки

Джерело: [Уманців, Золіна, 2020, с. 52–58].

Інституційна спроможність антимонопольного регулювання. Умовою забезпечення ефективної антимонопольної політики держави є оцінка її результативності. Переважно така оцінка містить низку загально визначених показників і методів аналізу. Ось деякі ключові аспекти, які можуть бути використані для цієї оцінки:

Рівень конкуренції: Одним з основних показників ефективності антимонопольної політики є рівень конкуренції. Це може містити оцінку концентрації ринку, частку монополістичних чи олігополістичних компаній, рівень цінової конкуренції тощо. Крім того, існує рейтинг глобальної конкурентоспроможності країни. Нині Україна значиться у двох рейтингах глобальної конкурентоспроможності: за показником економічної конкурентоспроможності – в *Індексі глобальної конкурентоспроможності (IGC)*, що

розраховується за методикою Всесвітнього економічного форуму (World Economic Forum), та в *Рейтингу конкурентоспроможності країн світу* (WCY) за версією Міжнародного інституту управління розвитку у Швейцарії (IMD). Варто погодитися з думкою професора Василя Лагутіна, що низький рівень конкуренції спричиняє брак інвестицій; формується своєрідне замкнене коло, коли відсутність ефективної конкуренції не приваблює потенційних інвесторів, а без додаткових інвестицій досягти якісно нового рівня конкурентного середовища національного ринку неможливо [Лагутін, 2016, с. 22–37]. Причина такого стану речей очевидна – відсутність економічної свободи. Добре відомо – чим більшою є економічна свобода, тим швидше зростає країна, адже встановлено чітку кореляцію між економічною свободою та якістю держуправління, рівнем людського розвитку, інноваційністю та конкурентоспроможністю економіки, темпами покращення соціальних стандартів тощо. На жаль, можемо констатувати, що за останні 25 років спостережень за економічною політикою в Україні за жодного політичного циклу (5 років) не було законодавчої, виконавчої влади, твердо націленої на збільшення рівня економічної свободи в країні. Україна ніколи у своїй новітній історії навіть не надто намагалася реалізувати ліберальну програму реформ. Політичні чвари, перетягування канатів стосувалися розподілу бюджетного пирога, схем контролю за потоками ресурсів та активів, але не вибору стратегії розвитку країни.

Щоб не бути голослівним подивимось яке місце посідає Україна у рейтингу економічних свобод. Так, за даними рейтингу «Економічна свобода у світі» Україна за рівнем економічної свободи станом на 2021 р. перебувала на 112 місці у світі, істотно покращивши свій рейтинг порівняно з попередніми роками (147-ме місце у 2015 р.). і тим самим у 2021 р. Україна вперше вийшла з групи «економічно невеликих країн» [*Рейтинг економічних свобод, 2023*].

У 2023 р. Канадський «Frazer Institut» опублікував чергову доповідь про стан економічної свободи у світі «Economic Freedom of the World 2023» Україна, як і у 2021 р., залишалася на 112-му місці з показником 6,17 бала з 10 можливих. Середньосвітовий

показник становить 6,77 бала. Отже, Україні до нього потрібно ще 0,6 бала. 0,6 бала – це відстань між Японією (20-те місце) і Малайзією (56-те), Італією (53-те) та Боснією та Герцеговиною (82-те), Індією (87-ме) та Тунісом (121-ше) [*Рейтинг економічних свобод*, 2023].

В оновленому рейтингу за 2024 р. Україна зайняла лише 150-те місце серед 165 країн світу. Очевидно таке значне падіння є результатом того, що рейтинг вперше враховує дані, зібрані після початку повномасштабного вторгнення. Це прогнозовано негативно вплинуло на показники України.

Нагадаємо, що індекс економічної свободи складається з п'яти компонентів: 1) розмір держави; 2) правова система та права власності (104-те місце); 3) надійні гроші (131-ше місце); 4) свобода міжнародної торгівлі (89-те місце); 5) зарегульованість (141-ше місце). Згідно з методологією Індексу економічної свободи, найслабші ланки української економіки – це гроші, регулювання та правова система [*Рейтинг економічних свобод*, 2023].

Важливими аспектами ефективності інституційного регулювання конкурентних відносин є наступні чинники:

1. Захист інтересів споживачів. Це може включати аналіз рівня цін, якості товарів та послуг, доступності інформації для споживачів, а також механізмів звернення споживачів зі скаргами на порушення антимонопольного законодавства.

2. Результати розслідувань та санкції: Оцінка ефективності може включати аналіз результатів антимонопольних розслідувань та санкцій, що застосовуються. Це може включати кількість та типи порушень, розслідувань та застосовуваних штрафів і санкцій.

3. Громадська думка та сприйняття: Важливим аспектом ефективності є громадська думка та сприйняття антимонопольної політики. Це може включати опитування громадської думки, оцінку довіри до антимонопольних органів та сприйняття рівня конкуренції на ринку серед підприємців та споживачів.

4. Економічні показники: Оцінка ефективності антимонопольної політики також може включати аналіз економічних показників, таких як зростання ВВП, індекс інвестиційної привабли-

вості, що проводиться щорічно Європейською Бізнес Асоціацією, тощо. Так у 2023 р. інтегральний показник Індексу інвестиційної привабливості України зазнав невеликого зниження, становивши 2,44 бала з можливих 5 (порівняно з 2,48 бала у другій половині 2022 р.). Ці дані представлені результатами останнього дослідження, проведеного Європейською Бізнес Асоціацією за аналітичною підтримкою від Gradus Research. На запитання «Як би ви оцінили інвестиційний клімат в Україні в цілому?» 24% оцінили його як вкрай несприятливий, 60% як скоріше несприятливий і тільки 9% як скоріше сприятливий і 7% як нейтральний.

При цьому 48% респондентів очікують певного покращення, 38% очікують подальшого погіршення інвестиційного клімату, 488% вважають, що ситуація залишиться незмінною [*Індекс інвестиційної привабливості...*, 2023]. Повномасштабна військова агресія Росії проти України і надалі лідирує серед факторів, що негативно впливають на інвестиційний клімат. На другому і третьому місці розташувалися корупція та слабка судова система. Серед позитивних змін бізнес-лідери високо оцінили присвоєння Україні статусу кандидата на вступ до ЄС, дерегуляційні ініціативи та цифровізацію державних послуг [*Індекс інвестиційної привабливості...*, 2023].

5. Порівняння з міжнародними стандартами: Важливим аспектом є порівняння антимонопольної політики з міжнародними стандартами та практиками. Це дозволяє оцінити ефективність політики порівняно з іншими країнами та виявити галузі для покращення. В цьому контексті можемо відмітити, що Антимонопольний комітет України активно декларує бажання покращити свою роботу, про що неодноразово заявляв на своїй офіційній сторінці. Так, в аналітичній доповіді «Захист економічної конкуренції в Україні: історія, сучасність та перспективи» за 23 червня 2023 року читаємо: «Війна дещо загальмувала пристрасті навколо реалізації антимонопольної реформи, але як ми і передбачали (не припиняючи активно весь цей час розробляти «підзаконку», необхідну, щоб № 5431 міг працювати після ухвалення) – ненадовго. Адже питання протидії порушенням конкуренції під час війни, відбудови

економіки на принципах здорової конкуренції, протидії створенню нових монополій у повоєнний період та контролю за наданням державної допомоги стали нагальними уже зараз.

Ще наприкінці 2021 р. потребу в нагальних змінах у сфері антитрасту задекларував Меморандум між Україною та Міжнародним валютним фондом: *«Ми також приймемо законодавство, яке матиме на меті забезпечити (i) фінансову та операційну незалежність АМКУ; (i) прозоре, конкурентне та захищене від політичного втручання призначення Голови Комітету та державних уповноважених та вичерпний перелік причин для їх звільнення; (i) посилення повноважень АМКУ, яке дозволяє проводити фізичний пошук та конфіскацію документів з метою отримання інформації та обмін інформацією з правоохоронними органами та іншими урядовими органами; та (i) надання рішенням АМКУ статусу виконавчих документів для того, щоб уникнути необхідності забезпечувати виконання рішень за допомогою судового процесу. І, нарешті, АМКУ буде публікувати інформацію про початок та результати розслідувань»,* – зобов'язалася українська сторона. Оскільки ці вимоги Меморандуму так і не було виконано, МВФ у 2023 р. повторно наголосив на потребі *«до кінця вересня цього року прийняти зміни для зміцнення правової бази АМКУ, щоб він міг ефективно реалізувати свої можливості щодо сприяння ринковій конкуренції та боротьби з монополістичними практиками, особливо на етапі післявоєнної відбудови»*. Також у останньому Звіті щодо узгодження законодавства України з *acquis* ЄС Європейська Комісія перерахувала низку недоліків чинного конкурентного законодавства та констатувала, що деякі з них будуть усунуті після прийняття ініціативи, яка пройшла перше читання в липні 2021 р. (законопроект № 5431). Якщо узагальнити очікування цих двох стейкхолдерів, то матимемо такий перелік необхідного оновлення законодавства [Захист економічної конкуренції..., 2023]



Рис. 9.1. Вимоги зовнішніх стейкхолдерів до зміцнення правової бази АМКУ

Отже, ефективність антимонопольної політики держави може бути оцінена за допомогою різних методів та показників, враховуючи її вплив на рівень конкуренції на ринку, захист інтересів споживачів, результати розслідувань та санкцій, громадську думку, економічні показники та міжнародні стандарти. До сказаного варто додати важливу деталь. Оцінювати ефективність антимонопольного регулювання неможливо у відриві від економічної політики держави загалом. Роль держави вкрай важлива у проведенні спільної економічної політики, оскільки, наприклад, реструктуризація суб'єктів природних монополій не може розглядатися у відриві від промислової політики держави, енергетичної стратегії чи загальноекономічної програми розвитку на перспективу тощо.

Антимонопольну політику реалізують спеціалізовані антимонопольні органи чи комісії, які діють лише на рівні держави. Ці

інституції зазвичай незалежні від уряду та відповідальні за застосування антимонопольного законодавства, контроль за злиттями та поглинаннями компаній, а також за боротьбу з монополістичними практиками та обмеженням конкуренції на ринку. В листопаді 1993 р. така інституція була створена і в нашій країні з офіційною назвою Антимонопольний комітет України. Головними напрямками його діяльності є робота щодо захисту конкуренції, проведення демонополізації та створення конкурентного середовища. В складі комітету працюють державні уповноважені – це державні службовці вищих рангів, які призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням голови комітету строком на 7 років. Голова комітету та її заступники одночасно є державними уповноваженими.

До компетенції Антимонопольного комітету України належать такі питання: контроль за дотриманням антимонопольного законодавства під час створення, реорганізації, ліквідації господарських суб'єктів; під час перетворення органів управління в об'єднання підприємств; придбання часток (акцій, паїв), активів господарських товариств та підприємств; під час здійснення господарської діяльності підприємцями та під час реалізації повноважень центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, місцевого і регіонального самоврядування щодо підприємців; розгляд справ про порушення антимонопольного законодавства та прийняття рішень за результатами розгляду в межах своїх повноважень та ін. дії. Виявлення та припинення порушень – одна з найважливіших функцій державних органів, що захищають конкуренцію [Присяжнюк та Цветнова, 2011, с. 115–118].

Відповідно до положень законодавства Антимонопольний комітет України має повну організаційну, майнову самостійність та є незалежним і неупередженим органом для захисту конкуренції в господарюванні, а також виявлення та усунення порушень суб'єктів підприємницької діяльності. Окрім того, антимонопольні органи уповноважені на видання актів індивідуальної дії суб'єктам конкретних справ, а також мають право звернення до суду в разі виявлення порушень законодавства у сфері економічної конкуренції [Про антимонопольний комітет..., 1993].

Оцінка спроможності. Перед тим, як оцінювати спроможність та ефективність діяльності інституту антимонопольного регулювання в Україні, спробуємо відповісти на більш загальне питання: чому існують інститути, які не виконують свої функції або виконують їх неефективно? Наведемо деякі міркування, які можуть бути корисними для з'ясування порушених питань. Дослідження інститутів крізь призму системи інтересів та суперечностей дає змогу дійти висновку про те, що функціонування неефективних, із суспільного погляду, інститутів, а також невиконання окремими інститутами своїх функцій є наслідком реалізації інтересів економічно та політично домінантного суб'єкта. До того ж, відсутність механізмів розв'язання зазначених суперечностей консервує наявну систему відносин, блокуючи подальший розвиток. З іншого боку, дослідження інституту як системи дає змогу припустити, що, володіючи властивостями самозбереження та відтворення, будь-який інститут може зазнавати формальних змін, залишаючись незмінним за змістом. Проте швидкість і глибина подібних змін визначається, знов-таки, інтересами домінантного суб'єкта.

Варто погодитися з думкою колег з Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України щодо природи зародження олігархічної монополістичної економічної системи в нашій країні. Сплав радянської господарської еліти та криміналітету став основним рушієм тієї моделі «реформ», яку обрала в той час Україна. Таким чином зароджувалась олігархічна система, в якій економічні агенти задля формування вигідних їм правил гри конвертували свої економічні капітали в політичні, щоб потім здійснити зворотну конвертацію. Основним профітом стало витіснення конкурентів і формування монополістичної економіки. Як наслідок, Україна отримала, замість державної, олігархічну монополістичну економіку [Зеленько, 2023с]. Варто лише додати, що цей факт призвів до трагічних наслідків. Відбулася деформація усього державного організму, соціальних ліфтів, здорової політичної конкуренції і т. ін. Держава виявилася «приватизованою» фінансово-промисловими групами, що поступово деформувало усі політичні інститути в державі – будь то інститут президентства, інститут політичних партій чи виборів до представницьких органів

влади [Зеленько, 2021, с. 33–62]. Характерною особливістю такої політичної системи та політичного режиму є наявність так званих «інституційних пасток» – інститутів та інструментів, які створювалися з метою забезпечення інтересів (політичних, бізнес-інтересів) ФПГ, наслідки застосування яких мають кумулятивний ефект: з часом вони призводять до нагромадження проблем, які починають руйнувати державу через вихолощення її функцій [Рафальський, 2022, с. 110].

У цьому місці повернімося до питання, яким чином функціонує олігархічний політичний режим в Україні? Тут варто зосередити на аналізі функцій як самої держави, так і окремих її інститутів. Цілковито поділяємо думку Галини Зеленько, що результат такого аналізу, насамперед механізмів інкорпорації політичного класу до вищих органів державної влади і навіть місцевих органів влади, дає змогу зрозуміти, що існують певні паралельні офіційним структури, які фактично й виконують функцію джерела влади. Тобто, у політичному просторі діють актори, які володіють політичним капіталом і знаходяться усередині державної корпорації. Цей феномен у політичній науці називається «захоплення держави» [Рафальський, 2022, с. 110]. І попри те, що за Конституцією джерелом влади є народ, на практиці народ радше є своєрідним «співджерелом» влади, він, швидше, виконує функцію офіційної легітимації цих своєрідних «делегатів ФПГ». Зауважимо, що політичний клас в Україні являє собою дуже вузький соціальний прошарок, який займається професійною політикою і має бізнесові або інші зв'язки з певною ФПГ, і той, хто перебуває у її орбіті, може виходити як публічний політик, то тимчасово пересувається «у тінь», однак ніколи не полишає це коло. Деформований інститут народовладдя є однією з рис кланово-олігархічного режиму [Рафальський, 2022, с. 112].

Проте в Україні це мало протилежні наслідки і призвело до формування економічних монополій, а згодом фінансово-промислової і кланово-олігархічної політичної системи. «Характерною особливістю кланово-олігархічної політичної системи, – на думку О. Бабкіної, – є те, що інститути політичної участі використовуються, як правило, лише вузько елітарними, пов'язаними з владою,

угрупованнями, відсутністю масової електоральної підтримки, слабкістю політичних партій, обмеженістю їх впливу на прийняття політичних рішень, концентрацією політичної влади і ресурсів у руках правлячої кланово-олігархічної еліти, яка прагне монополювати політичний процес. Така система має риси ієрархічності й соціальної нерівності, політичного домінування привілейованих груп» [Бабкіна, 2015, с. 177].

Таким чином, інституційна структура, сформована в тій чи іншій системі, є відображенням інтересів домінантного суб'єкта, орієнтованих насамперед на максимізацію задоволення його потреб, яке й забезпечується таким домінантним становищем. Для прикладу нагадаємо, яким чином формувалася теперішня модель економічних відносин в Україні та які це мало наслідки. «Модель економічних можливостей «для своїх», розподілення ресурсів в інтересах ФПГ, спрямування державних коштів на користь обмеженої кількості власників бізнесу та концентрація в їх руках капіталу негативно позначилися на економічному та суспільно-політичному розвитку країни. В країні сформована фасадна демократія, за якої ключова роль належить не інститутам, а неформальним зв'язкам, розвинена корупційна практика та відсутні єдині для всіх правила економічної гри. Розклад сил між олігархами постійно змінювався, проте створена система, в якій партії та медіа були інструментом лобізму корпоративних інтересів ФПГ, залишалася сталою чи не протягом усього періоду незалежності.

Створення конкурентної демократії з єдиними правилами для всіх громадян країни, зменшення впливу олігархів на економіку та суспільство мають стати актуальними завданнями після перемоги України у війні. Інструментами для досягнення цієї мети бачимо імплементацію антиолігархічного закону, ефективну антимонопольну політику, діяльність антикорупційної вертикалі, реформування судової гілки влади, активність громадянського суспільства, що спрямована на моніторинг діяльності олігархів і політиків, розвиток незалежних ЗМІ та посилений контроль за фінансуванням передвиборчих кампаній будь-якого рівня» [Зеленько, 2023с].

Таким чином, навіть за умови заміни однієї домінанти на іншу не відбувається принципової зміни інституційної структури. Саме

цим можна пояснити повільне вдосконалення та реформування функціонуючих інститутів. Відповідно, перспектива розвитку інститутів, що стимулюватимуть економічне зростання в Україні, значною мірою залежатиме від розв'язання проблем функціонування та якості насамперед політичних інститутів.

У контексті сказаного вище цікавим для дослідження постає питання, яким чином вибудовується система конкуренції в Україні після «демонтажу» олігархічно-кланового політичного режиму. Зокрема, в опублікованому у жовтні 2023 року «Концепті посилення стійкості демократії в Україні» зазначалося, що Президент України Володимир Зеленський послідовно реалізовує суспільний запит на протидію олігархічно-корупційним загрозам, забезпечення реальної економічної конкуренції і справедливий розподіл ресурсів, які належать Українському народові.

Виходячи зі сказаного вище, спробуємо оцінити ефективність функціонування Антимонопольного комітету України, а головне – з'ясуємо причини інституційної неспроможності цього органу виконувати свої функції. На нашу думку, є кілька потенційних причин, через які Антимонопольний комітет України може не ефективно виконувати свої функції:

1. Політичне втручання: Втручання політичних сил у роботу антимонопольного органу призводить до політичних тисків, корупції та недоторканності для певних компаній чи галузей економіки.

2. Нестача ресурсів: Недостатнє фінансування або людські ресурси можуть обмежувати здатність антимонопольного органу проводити розслідування, моніторинг ринку та приймати рішення відповідно до закону.

3. Відсутність політичної незалежності: Якщо антимонопольний орган підпорядкований чи залежить від інших гілок влади, зацікавлених груп, це може знижувати його незалежність та здатність діяти об'єктивно.

4. Законодавчі обмеження: Недостатньо чітке чи неповне законодавство може обмежувати можливості антимонопольного органу діяти відповідно до найкращих практик та міжнародних стандартів.

5. Недолік технічної компетенції: Нестача кваліфікованих фахівців у галузі антимонопольного регулювання або обмеження доступу до експертів та консультантів можуть позначатися на ефективності роботи органу.

6. Неповна співпраця з іншими органами: Недостатня співпраця з іншими регуляторами або органами правопорядку може ускладнювати розслідування та припинення монополістичних практик.

7. Корупція: Корупція всередині антимонопольного органу або безпосередній вплив корумпованих сил можуть перешкоджати ефективному виконанню його функцій.

8. Відсутність громадського тиску: Відсутність громадського тиску та контролю з боку громадян та громадських організацій може створювати умови для безкарності та непрозорості у роботі антимонопольного органу.

На наше переконання, зі всього переліченого вище: *незалежність, спроможність виконувати свої функції та залученість суспільства до політики* – це три причини, через які Антимонопольний комітет України працює неефективно, це три кити, на яких має стояти реформа антимонопольної політики України. В цьому контексті зазначимо, що політична незалежність Антимонопольного комітету є ключовим аспектом його роботи, оскільки забезпечує можливість прийняття об'єктивних та справедливих рішень на користь конкуренції на ринку та захисту інтересів споживачів, а не окремих людей чи фінансово-промислових груп. Як свідчать закордонні дослідження, ефективність політики підтримки конкуренції залежить від ступеня політизованості відповідного органу. Розглянемо цю проблему детальніше і з'ясуємо, в чому полягають *головні загрози незалежності АМКУ?*

1. Відповідно до статті 9 Закону «Про Антимонопольний комітет України» голова АМКУ призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за згодою ВРУ. Відповідно до статті 10 Закону «Про Антимонопольний комітет України» перший заступник і заступник голови АМКУ з-поміж державних уповноважених призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України (на підставі пропозицій голови АМКУ) та

звільняються з посад Президентом України. Відповідно до статті 11 Закону «Про Антимонопольний комітет України» державні уповноважені АМКУ призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України (на підставі пропозицій голови АМКУ) та звільняються з посад Президентом України.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення діяльності Антимонопольного комітету України» (реєстраційний № 5431 від 27.04.2021), прийнятий 9 серпня 2023 р., зберігає зазначений порядок призначення на посади та звільнення з посад керівництва АМКУ. *Це не дозволяє очікувати від АМКУ справжньої незалежності, інституційної спроможності та ефективності* з таких причин: Конституція України (пункт 12 частини 1 статті 85) містить єдине повноваження Президента України щодо впливу на склад керівництва АМКУ: ВРУ здійснює призначення голови АМКУ, звільнення його з посади за поданням Президента України. Конституція України має найвищу юридичну силу, а тому закони та інші нормативно-правові акти ухвалюються на основі Конституції України й повинні відповідати їй (частина 2 статті 8). Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, передбачений Конституцією та законами України (частина 2 статті 19). Таким чином, положення статей 9–11 Закону «Про Антимонопольний комітет України» розширюють повноваження Президента України *за межі*, визначені Конституцією України. *Це підтверджує надмірний політичний вплив інституту президента на формування керівного складу АМКУ та його подальшу роботу, зокрема через опцію звільнення з посад «занадто незалежних» членів комітету.*

2. Кадрова модель є вкрай вразливою до політичного впливу та тиску на АМКУ і з боку інших зацікавлених осіб (можновладців, олігархів, фінансово-промислових груп тощо), негативний вплив яких ця інституція покликана обмежити. Відсутність у Законі регуляцій для досягнення справжньої незалежності АМКУ фактично зводить нанівець усі позитивні нововведення законопроекту, вихолощує його суть та підриває ефективність роботи АМКУ.

3. Посилення повноважень АМКУ без одночасного забезпечення його повної незалежності та відповідальності, зокрема політичної, призведе до збільшення спротиву подальшим законодавчим змінам щодо реформування антимонопольного, антикорупційного та антиолігархічного законодавства, а також збільшення зловживань цими розширеними повноваженнями як його керівництвом, так і політиками, які матимуть неконституційні повноваження щодо впливу на керівництво АМКУ.

4. Справжня незалежність АМКУ *неможлива без забезпечення відкритого та чесного конкурсного відбору його керівництва* незалежною конкурсною комісією, з включенням до її складу міжнародних експертів і наділення їх необхідним обсягом повноважень для чесного відбору кандидатів, а також встановлення додаткових критеріїв відбору кандидатів, визначених на основі фахового рівня, добросовісності та досягнень кандидатів.

5. Закон «Про Антимонопольний комітет України» передбачає такі підстави для примусового звільнення керівництва АМКУ:

– голови АМКУ – Президентом України за згодою ВРУ (частини 1, 4 статті 9) а) у разі вчинення ним злочину; б) у разі порушення вимог Закону «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» у частині подання, дотримання строків подання декларації про контакти; в) у зв'язку з неможливістю виконання обов'язків за станом здоров'я;

– заступників голови АМКУ – Президентом України без жодного переліку підстав для звільнення (частина 1 статті 10);

– державних уповноважених АМКУ – Президентом України (частина 1 статті 11) у разі порушення вимог Закону «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» у частині подання, дотримання строків подання декларації про контакти.

Такий перелік підстав для звільнення керівництва АМКУ, з одного боку, практично *унеможлиблює їх законне звільнення* за грубі зловживання або демонстрацію непрофесіоналізму та невідповідність компетенцій займаним посадам (голови АМКУ), а з іншого боку – дозволяє проводити такі звільнення в будь-який

момент на розсуд Президента України (до доповнення частини 1 статті 11 положенням про порушення Закону «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» Закон узагалі не містив обмежень щодо переліку підстав для звільнення державних уповноважених).

Зазначені положення статей 9–11 Закону «Про Антимонопольний комітет України» тільки зміцнюють політичну залежність АМКУ, що разом з деякими іншими положеннями законопроекту № 5431 посилює його ангажованість.

На нашу думку, є кілька способів, як можна забезпечити *політичну незалежність антимонопольного комітету*:

Незалежність від уряду: Антимонопольний комітет має бути незалежним від впливу уряду та політичних партій (у ситуації України політичний вплив означає ще й вплив фінансово-промислових груп). Це означає, що він не повинен піддаватися політичному тиску та мати право приймати рішення на основі аналізу фактів і законодавства. Досягти цього можливо завдяки посиленню інституційної спроможності Антимонопольного комітету України, створенню технократичної інституційної конструкції (за зразком НБУ), яка б мінімізувала вплив політиків на прийняття рішень і, перш за все, дбала про суспільний інтерес, а не впроваджувала б «політику партії» чи панівного політичного режиму.

Призначення незалежних членів: Члени Антимонопольного комітету України мають бути призначені на основі їх професійних

АМКУ визначив пріоритети роботи на 2024 рік. Параграф 3. Посилення інституційної спроможності Антимонопольного комітету України за напрямками:

3.1. Інтеграція до Європейського Союзу та взаємодія з Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), у тому числі в частині приєднання до правових інструментів ОЕСР.

3.2. Удосконалення законодавства у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, зокрема в частині:

- визначення умов допустимості державної допомоги;
- забезпечення моніторингу та контролю.

3.3. Удосконалення законодавства, яке регулює діяльність Антимонопольного комітету України як органу оскарження.

3.4. Методологічне забезпечення захисту економічної конкуренції у сфері медіаринків.

кваліфікацій та досвіду, а не політичних зв'язків чи вигод. Це допоможе забезпечити об'єктивність та незалежність у прийнятті рішень. Варто запровадити процедуру конкурентного (конкурсного) відбору голови, заступників голови та державних уповноважених АМКУ через відкритий конкурс, з формуванням для цього незалежної конкурсної комісії та включенням до її складу міжнародних експертів, наділених необхідними повноваженнями для забезпечення чесного відбору кандидатів.

Фінансова незалежність: Комітет повинен мати достатні фінансові ресурси та бюджет для своєї роботи, щоб уникнути залежності від фінансування або фінансового впливу від зовнішніх джерел, які можуть намагатися чинити тиск на його рішення.

Відкритість та прозорість: Усі рішення та дії Антимонопольного комітету мають бути відкритими та доступними для громадськості. Це включає публікацію інформації про розслідування, прийняті рішення, а також процеси прийняття рішень. Цю норму доцільно закріпити на рівні закону та запровадити обов'язковість відеотрансляції відкритих засідань органів АМКУ в режимі реального часу та строків оприлюднення таких записів, а також встановити чіткі та вичерпні критерії (підстави) для проведення повністю або частково закритих слухань органів АМКУ (наприклад, у частинах, на яких розглядаються лише відомості, що становлять захищену законом таємницю).

Консультація зацікавлених сторін: Комітет повинен консультуватися з різними зацікавленими сторонами, такими як бізнес, громадські організації та академічні кола, щоб враховувати різні погляди та забезпечити більш об'єктивні рішення.

Незалежність у судових процесах: Антимонопольний комітет повинен мати можливість діяти незалежно від судових процесів та не наражатися на вплив судових чи політичних структур під час своєї роботи. (Важлива деталь: без судової реформи досягти цієї мети неможливо).

Отже, можемо дійти простого і логічного висновку: забезпечення політичної незалежності Антимонопольного комітету України сприятиме його ефективності та здатності виконувати свої функції на користь суспільства та економіки загалом.

ВИСНОВКИ

Поставлене нами на початку цього розділу завдання – оцінити спроможність антимонопольного регулювання в Україні, з формального погляду, зробити не складно, адже функціональність, надійність та ефективність створених на цей час інститутів цілком закономірно викликають гостру критику. Ба більше, всі проблеми добре відомі, про них багато говорять, пропонуються варіанти розв’язання. Проте для формування конкурентного середовища як у політиці, так і в економіці необхідне чітке розуміння того, що ці два поняття тісно взаємопов’язані й взаємозалежні. Можна побудувати будь-яку теоретично ефективну модель інноваційного розвитку, але набагато важливіше прив’язати цю модель до реальності політичного буття. Таким чином, найважливішими умовами проведення ефективної антимонопольної політики є формування набору дієвих інструментів, результати застосування яких забезпечать підвищення організаційних можливостей державних та ринкових інститутів. У зв’язку з цим провідну роль, з погляду перспектив інституціоналізації та підвищення ефективності антимонопольного регулювання гратиме політична еліта, здатна нейтралізувати негативний економічний інтерес фінансово-промислових груп та забезпечити формування ефективної структури інституту антимонопольного регулювання.

В умовах відбиття широкомасштабної агресії РФ проти України та з метою унеможливлення відновлення демонтованого олігархічно-корупційного впливу необхідні:

1. Гарантування стійкості демократії в Україні та остаточне очищення від олігархічно-корупційного впливу, що означає зміцнення парламентаризму й можливостей виборців впливати на процеси управління державою, посилення інституційних спроможностей органів державної влади та подальший розвиток судової влади.

2. Розвиток конкуренції, демонополізація і справедливий розподіл ресурсів, які належать Українському народу, як запорука рівності у відносинах між державою та усіма економічними суб’єктами.

3. Прозорі механізми взаємодії з державою, в основу яких покладені можливості громадян України впливати на вироблення політичних рішень та формування курсу країни.

Цей Концепт окреслює першочергові заходи протидії олігархічно-корупційним загрозам в умовах відбиття широкомасштабної агресії РФ і становить основу для зміцнення національної безпеки України, захищеності розвитку її демократії від авторитарних посягань, а також забезпечення стратегічного планування в процесі реалізації відповідних базових нормативно-правових актів держави [Концепт посилення стійкості..., 2023]. На наше переконання, таке планування має містити системну роботу в антимонопольному законодавстві та регулювання діяльності політичних партій і лобістів.

РОЗДІЛ X.

«ПАСТКИ СПРОМОЖНОСТІ» УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ АБО ЯК СФОРМУВАТИ ЕФЕКТИВНУ СИСТЕМУ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ¹

Після більше 30 років незалежності в Україні й надалі основоположною залишається проблема формування дієздатної, яка б сприяла представництву і узгодженню суспільних інтересів, політичної системи. Повномасштабна російсько-українська війна лише загострила цю проблему. Цілком логічно, що у такій складній ситуації виникає питання: наскільки інституційно спроможною є Україна в умовах війни, яким є "запас міцності" і у чому інституційні проблеми держави? У підсумковому розділі дослідження охарактеризуємо на основі аналізу законодавства і політичних практик "пастки спроможності" Української держави і способи їх подолання.

Нагадаю, що «інституційна спроможність держави» дедалі частіше фігурує у політичній науці і загалом означає ефективність державного управління, стабільність політичної системи та здатність країни адаптуватися до викликів внутрішнього та зовнішнього середовища. *Інституційна спроможність держави є результатом суспільно-історичних процесів і зумовлена заданими інституційними параметрами: конституційною моделлю організації влади, всією системою процесуальних норм, що забезпечує виконання норм конституції, а також спроможністю управлінської ланки реалізовувати державні політики. Одним словом, інституційна спроможність – це здатність держави і органів*

¹ Частково результати цього дослідження було викладено у публікаціях: Зеленько, Г. (2024а). "Пастки" інституційної спроможності Української держави: причини виникнення і способи подолання. *Політичні дослідження*, 2(8). 25–52. <https://doi.org/10.53317/2786-4774-2024-2-2>; Зеленько, Г. (2024b). Інституційна спроможність України в умовах війни: стенограма доповіді на засіданні Президії НАН України 23 серпня 2024 року. *Вісник Національної академії наук України*, 2024, № 9, 49–58. <https://doi.org/10.15407/vsn2024.09.049>

державної влади виконувати притаманні їм функції. У нашому випадку йдеться про функції кожного органу, які закріплено законами, та те, як вони виконуються на практиці. Тому інший бік інституційної спроможності полягає у якості та спроможності самої інституційної матриці як системи інститутів взаємодіяти цим органам (органи державної влади) як у здійсненні їх функцій щодо реалізації державної політики, так і у кадрових, безпекових та інших питаннях.

Якою є інституційна спроможність Української держави?

За даними Світового індексу врядування (Worldwide Governance Indicators), де відображена динаміка інституційної спроможності українського уряду з 2012 р. до 2022 р. включно, в Україні, як не дивно, у перший рік великої війни регрес індексів за всіма напрямками, крім безпекового, був незначним. Фактично держава продемонструвала максимально можливу резильєнтність у межах чинного в країні нормативного формату – правового режиму воєнного стану з усіма негативними наслідками, зумовленими російською збройною агресією.

Однак, якщо дивитися на ретроспективу цих індексів для України за період 2012–2022 рр., то очевидним є падіння індексів якості управління за тематичними напрямками: "якість регуляторних функцій", "якість державних послуг", "інклюзивний характер формування політик". Зниження цих показників розпочалося ще у 2021 р., а тому не пов'язане з повномасштабною війною РФ проти України. За індикатором "ефективність урядування" Україна перебуває майже на одному рівні упродовж 2012–2022 рр. (відповідно, 32,7 і 33,2 бала) [*Worldwide Governance Indicators*, n.d.]. Отже, проблему погіршення показників слід шукати в інших причинах.

Іншим важливим ресурсом, який дає можливість аналізувати інституційну спроможність державних інституцій, є моніторинг програми SIGMA, заснований на принципах державного управління для країн-кандидатів на вступ до ЄС та потенційних кандидатів. Україна підлягала моніторингу у моніторингових хвилях 2006, 2018, 2021 та 2023 рр. Звіт Програми SIGMA за 2023 р. фіксує поліпшення таких показників, як "надання урядом послуг" та "використання цифрових інструментів". Позитивні

зрушення є і щодо більш глибокого розроблення стратегії реформи державного управління, а також у сфері підзвітності саме під час великої війни. Без прогресу (порівняно з моніторингом 2018 р.) залишається "ефективність у формуванні та координації політик".

У резюме до звіту про результати моніторингу якості державного управління за період 2019–2023 рр. зафіксовано, що уряд та контрольовані ним центральні органи виконавчої влади під час війни втримали ефективність державного управління на довоєнному рівні, чим продемонстрували власну інституційну спроможність у розрізі такої її ознаки, як "адаптивність/резильєнтність" [SIGMA, 2023].

Тобто найбільш критичні зауваження стосуються "ефективності у формуванні та координації політик". *На практиці це означає недостатню координацію і взаємодію між представницькими та виконавчими органами влади всіх рівнів, а на політологічній мові – недосконалість системи стримувань і противаг.* А хронічна відсутність покращень свідчить про проблеми інституційного характеру, закладені конституційно або на рівні процесуального законодавства.

Якщо проаналізувати показники України у найпоширеніших моніторингових даних, які стосуються не лише системи влади, то вони такі: за *Індексом демократії від Freedom House* Україна посіла 91-ше місце у 2023 р. з показником 5,06 бала, тоді як у 2022 р. посідала 87-ме місце з показником 5,42 бала. Погіршення спостерігалось за такими показниками, як "електоральний процес" і "політична культура", хоча дещо покращився показник "функціонування уряду" [Global Freedom Status, 2024]. Інший не менш авторитетний рейтинг засвідчує, що в Україні покращилася ситуація щодо сприйняття корупції, де Україна піднялася на 3 позиції від 2022 р., тоді як за весь час моніторингу від 2012 р. сумарно лише на 10 позицій [Corruption Perceptions Index, 2023]. Погіршення пов'язане із запровадженням правового режиму воєнного стану, що в умовах повномасштабної війни не лишає іншого вибору, як обмежити політичні права і свободи.

Цікаво також подивитися, *якими є показники щодо України порівняно з іншими країнами.* На рис. 10.1 наведено графік, який

відображає співвідношення *Індексу крихкості держави* для деяких країн, який вираховується на основі низки показників – демографічний тиск, рівень еміграції, рівень економічної нерівності, економічне становище, криміналізація держави, роздрібненість у силових структурах й еліті, переміщення біженців усередині країни, зростання реваншистських настроїв, кількість послуг держави, дотримання законів і прав людини, зовнішнє втручання [*Fragile state index, n.d.*].

Задля виразності розуміння для порівняння з Україною ми обрали Болгарію, як найменш динамічну країну – неофіта в Євросоюзі; Швецію, як успішну демократичну країну – не члена ЄС, і Росію, як нібито найуспішнішу країну на пострадянському просторі, яка нібито готова вести війну на виснаження. Слід зазначити, що Індекс крихкості вимірюють у діапазоні значень від 0 (найнижчий) до 100+ (найвищий).

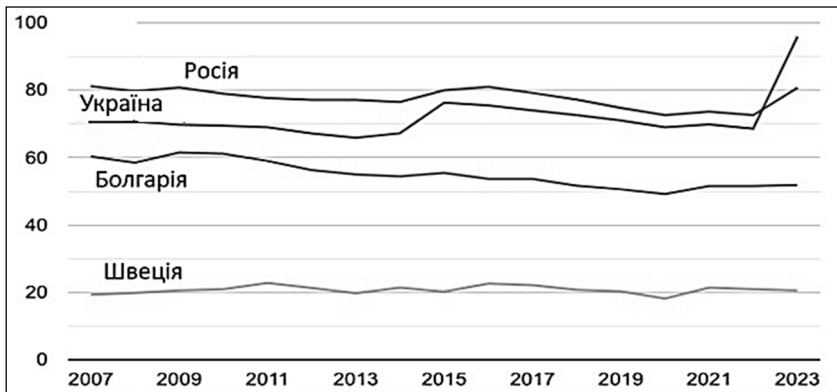


Рис. 10.1. Індекс крихкості держави для різних країн *

* Укладено авторкою на основі даних *Індексу крихкості держави*, де 0 – найкращий показник, а 100+ найгірший. [*Fragile state index, n.d.*].

Як бачимо, різниця між Україною та Болгарією – разюча. Натомість відмінності між Україною та Росією – незначні. За даними на 2021 р. (останній рік перед повномасштабним

вторгненням) Україна посідала 91-ше місце, а Росія – 74-те. Хоча показники України, зі зрозумілих причин, справді погіршилися в рази через війну, і, за даними 2023 р., Україна була відкинута на 18-те місце.

Якщо ж брати виключно економічні показники, то за рівнем ВВП, наприклад, Польща – країна, співмірна з Україною за площею і кількістю населення, від часу падіння соціалістичного табору випередила Україну вп'ятеро, як і за усіма іншими базовими показниками. Щодо пострадянських країн, то за рівнем ВВП Україна була вкрай непривабливою. Адже незадовго до Великої війни найгірші економічні показники мала лише Молдова. Проте тут слід зробити поправку на те, що Україна з 2014 р. фактично перебувала у стані війни з Росією, а тому таке порівняння не надто коректне. Натомість за якістю демократії Україна, незважаючи на усі проблеми, випередила усі пострадянські республіки, за винятком країн Балтії, які вже 20 років є членами ЄС.

Отже, стан інституційної спроможності Української держави свідчить, що загалом органи державної влади активізувалися та запобігли виникненню кризи керованості країною під час повномасштабного російського вторгнення. Україна під час повномасштабного вторгнення вистояла завдяки і суспільній мобілізації та самоорганізації, і завдяки ефективним діям органів державної влади, чия роль зазвичай у публічному просторі недооцінюється.

Проте такі результати не є свідченням достатньої інституційної спроможності держави. Порівняння індексів свідчить, що інституційна спроможність держави істотно посилилася за останні роки, але не за рахунок покращення якості державних інституцій, а, навпаки, за рахунок зменшення впливу держави на суспільство, бізнес, за рахунок дерегуляції економіки і цифровізації державних сервісів і вивільнення простору для включення суспільства. На наш погляд, це радше виняток з правил, і для подальшого ефективного функціонування країни потрібні докорінні зміни саме конфігурації політичних інститутів у частині їх взаємної відповідальності і взаємовпливу, щоб запас міцності держави не закінчився раніше перемоги у війні. Слід розуміти, що війна не є індульгенцією на покращення правил гри, а, навпаки,

спонукає до змін, адже через війну Україна погіршила усі свої базові індекси. А це потребує тверезого і професійного підходу до оцінки ситуації і такого ж професійного підходу до того, щоб її виправити.

Умови формування політичних інститутів в Україні. Як відомо, для України характерна висока інституційна нестабільність (неусталеність), пов'язана з частими змінами конституційної моделі організації влади [Зеленько та ін., 2023b]. Цикл політичних режимів, зумовлених дією різних конституційних моделей організації влади, є таким, як показано на рис. 10.2.



Рис. 10.2. Цикл політичних режимів в Україні *

* Складено авторкою.

Наразі в Україні діє правовий режим воєнного стану, що формує, відповідно, **політичний режим воєнного часу**, який було б неграмотно класифікувати відповідно до загальновизнаних параметрів, таких як політичні свободи чи змагальний політичний процес. Проте воєнний стан не скасовує і не нівелює системні проблеми інституційної спроможності, які під час війни чи повоєнного відновлення лише загострюються. Понад те, під впливом дії правового режиму воєнного стану формуються нові управлінські практики, які істотно впливають на інституційну спроможність держави і створюють нові системи причинно-наслідкових зв'язків і нову якість системи ухвалення рішень [Рафальський та Майборода, 2023b].

Загалом модель демократичного транзиту, яка була втілена в Україні від початку 1990-х рр., характеризується як "реформа згори". Тобто ініціатором змін була політична еліта, оскільки активність суспільства загалом, рівень розвитку політичних партій, інститутів громадянського суспільства, політичної культури,

свідомості були недостатніми для істотного і цілеспрямованого впливу. За такої моделі важливе значення має пакт еліт щодо системи державного правління, яка фіксується у конституції. Стосовно Конституції України, то вона, нагадаю, була утверджена у 1996 р. і набула схвальних відгуків міжнародної демократичної спільноти в частині забезпечення політичних прав і свобод та соціальних гарантій. Однак за своєю суттю **Конституція України є телеологічною (орієнтовною)**. Тобто конституційні норми про правову, демократичну, соціальну державу мали орієнтовний характер і на момент ухвалення Конституції були радше бажаним напрямом розвитку країни, ціллю, а не відображенням реального стану речей. Такий конституціоналізм притаманний усім посткомуністичним державам. З одного боку, він здавався своєрідним запобіжником від авторитарного рецидиву, а з іншого – окреслював стратегію розвитку державності, що видавалося цілком логічним [Зеленько, 2013].

Проте конституція – це документ, який фіксує певні правила гри і задає правові рамки для розвитку політичних практик. Від того, які механізми закладено в конституції, залежить, по суті, подальша траєкторія розвитку держави. Для того, щоб досягти такого стану політичних і суспільних інститутів, який закладався телеологічною конституцією, потрібно було ухвалити низку процесуальних законів, які б забезпечили виконання норм конституції відповідно до високих соціальних стандартів, які у ній закладені. Це саме стосується і функціонування системи стримувань і противаг, яка мала б бути не лише ефективною, але ще й гарантувати високий рівень спадковості політики, щоб уникнути "авторитарних рецидивів" і привчити суспільство до нових інститутів. Тобто йдеться про високу політичну відповідальність еліт.

Однак такі норми або взагалі не запроваджувалися, або запроваджувалися з великим запізненням. Достатньо згадати, що перший Закон "Про Кабінет Міністрів України" було ухвалено у 2008 р., Закон "Про регламент Верховної Ради України" у 2010 р., т. зв. Закон "Про імпічмент президента..." у 2019 р. і т. д. Досі, наприклад, діє вкрай спрощений механізм реєстрації політичних партій, що було необхідністю на початку демократичного

транзиту, але має надзвичайно деструктивний вплив на партійну систему зараз. Досі не врегульовано спеціальним законом межі компетенцій Президента України і Офісу Президента України і т. ін. Аргумент про те, що конституція – це закон прямої дії, не витримує критики, адже для реалізації будь-якого рішення потрібна процедура. У разі її відсутності неможливі ні імпічмент, ні розпуск парламенту, ні переформатування уряду чи окремі звільнення високопосадовців. Саме через вкрай заплутане законодавство Україна тривалий час є в трійці лідерів (після Туреччини і РФ) за кількістю звернень до Європейського суду з прав людини [*Україна на третьому місці...*, 2024].

Що відбувається з телеологічною конституцією, якщо відсутні необхідні процесуальні закони? У разі дефіциту норм права (дефіциту унормування соціально-політичних процесів) виникає *правовий вакуум*. Проте це неприродний стан для суспільства, а тому він зазвичай заповнюється довільно, часто неправовими практиками [Рафальський (Ред.), 2022]. Це приблизно, як люди протоптують стежку там, де їм зручно, незважаючи на чужі городи, а не там, де задумано задля спільного блага. Якщо ж цей процес триває довго, то починають формуватися *інституційні пастки*, або *"пастки спроможності"* (термін Д. Асемоглу та Дж. Робінсона) – комбінація правових норм, існування і поєднання яких знову і знову відтворює негативні (нездорові) політичні практики [Acemoglu & Robinson, 2012], чим підривається інституційна спроможність держави.

В Україні це відбувалося в умовах, коли було запроваджено ваучерну модель приватизації, тобто не було встановлено обмежень на скуповування ваучерів в одні руки і не допущено міжнародних інвесторів. Таким чином процес первинного нагромадження капіталу відбувся за кілька років. Уже у кінці 1990-х – початку 2000-х рр. в Україні сформувалися фінансово-промислові групи, або монополії, які задля збереження статус-кво почали формувати політичні інститути в своїх інтересах. Ідеться насамперед про тип виборчої системи, принципи формування уряду, обмежений вплив парламенту, перетворення політичних партій та організацій громадянського суспільства на інструменти впливу цих

фінансово-промислових груп [Зеленько та ін., 2023b]. Завдяки цьому повністю деформувалася система інтерацій знизу догори по лінії "суспільство – держава". Іншими словами – держава і суспільство продовжили існування ніби в паралельних реальностях, оскільки інститути, які б забезпечували систему інтерацій – політичні партії і громадські організації, – так і залишилися в доволі аморфному стані. Крім того, слабка дифузія влади призвела до того, що інститут президентства став недоторканим, невідомим і фактично опинився поза системою стримувань і противаг, став над усіма гілками влади, порушивши тим самим базовий принцип демократії – поділ влади на законодавчу, виконавчу й судову [Зеленько, 2024a].

Власне, саме тому ще з кінця 1990-х – початку 2000-х рр. ми зіткнулися з проблемою "*захопленої держави*", коли політика вироблялася на основі консенсусу різних фінансово-промислових груп, а суспільству відводилася роль легітимації їхньої влади на виборах. Тобто фактичним власником країни стали фінансово-промислові групи. У міжвиборчий період впливати конвенційним способом на державу не вдавалося, оскільки не було відповідних інструментів – нерозвиненість партійної системи і громадянського суспільства, умовна незалежність медій, слабкі можливості впливу на виконавчу владу представницьких органів влади, непрацюючий неформальний інститут "громадської думки", репутації і відповідальності тощо. Саме тому проблеми вирішувалися у формі масових протестів, відомих як майдани. А це неконвенційні (тобто малопрогнозовані і радикальні) форми впливу. Черговим поштовхом, який перекоотив українське "квадратне колесо суспільного розвитку" (у термінах бразильського історика Вернека-Содре) стала Революція гідності [Зеленько, 2014]. Після неї в Україні вчергове відбулися зміни інституційного характеру, які у поєднанні з інституціоналізацією проєвропейської політики сприяли посиленню інституційної спроможності держави.

Ідеться насамперед про такі **інституційні зміни**:

– відновлення парламентсько-президентської республіки (дифузія влади), чим забезпечується ідея кооптації (інкорпорації) більшої кількості політичних акторів до вироблення політичних

рішень, що посилює процеси політичної конкуренції і є умовою розвитку країни, незважаючи на вкрай брудні методи такої конкуренції;

– розширення установчих повноважень парламенту (це також посилення політичної конкуренції) і тим самим створення передумов для формування органічної моделі взаємодії держави і суспільства, де забезпечується логіка демократичної держави – суспільство голосує за партії, парламентські фракції стають продовженням партій, за які проголосувала більшість виборців, фракції формують уряд;

– запровадження електронного декларування для високопосадовців, що дало можливість бодай якимось бачити структуру доходів і моніторити стиль життя високопосадовців і на основі цього вдаватися до розслідувань у разі їх невідповідності (залишимо поза дужок критерії цього моніторингу, але як інститут – це вкрай корисний метод);

– формування антикорупційної інфраструктури; наразі ця реформа вважається однією з найсильніших у структурі реформ судової влади;

– децентралізація фінансів і фактичне виведення територіальних громад з-під ручного керівництва центру на основі критерію особистої лояльності до центральної влади, що також сприяло посиленню політичної конкуренції; найбільш яскравим свідченням є сплеск регіональних партій (близько 190) на місцевих виборах 2020 р.;

– запровадження пропорційної виборчої системи (вибори за цією системою ще не відбулися, але ліквідація мажоритарної складової істотно знижує лакуну для парламентської корупції, а запровадження преференційного голосування виводить партії з-під диктату її лідерів, а по суті – фінансово-промислових груп);

– запровадження державного фінансування політичних партій і тим самим також зменшення їх залежності від фінансово-промислових груп;

– адміністративно-територіальна реформа, в основу якої покладено принцип концентрації ресурсів, що спричинило формування великої кількості сильних територіальних громад (проте під час дії правового режиму воєнного стану і формування Військових адміністрацій позиції органів місцевого самоврядування істотно послаблено, що обумовлено завданнями вистояти у війні, тому ця

реформа перервана, а її ефективність залежатиме чи зможе Україна відновити функції самоврядних органів у повоєнний період);

– інституціоналізація проєвропейської політики (спрацював т. зв. "закон сполучених посудин", коли країна, беручи на себе зобов'язання інституційного характеру, ніби підтягується до більш розвиненого державного або інтеграційного утворення);

– антиолігархічне законодавство, що дало можливість поставити питання про ефективність антимонопольної політики і зменшення ролі і ресурсів впливу (зокрема через медіа, політичні партії) фінансово-промислових груп;

– дерегуляція економіки і зменшення впливу "людського фактору" у бізнесі завдяки цифровізації великої кількості державних послуг [Зеленько, 2024b].

Проте, незважаючи на важливі інституційні реформи політичної системи, їх виявилось недостатньо, деякі з них було істотно вихолощено (як от т. зв. «закон про декларування високопосадовців», «про державне фінансування політичних партій»), система норм права лишається часто неузгодженою і не відповідає європейським стандартам, а остаточно "пастки спроможності" не було ліквідовано і тому вони й надалі справляють негативний вплив на політичні процеси, а в умовах повномасштабної російсько-української війни таять у собі загрози іншого порядку.

Перша системна проблема полягає в тому, що на сьогодні **у нас лишається нормативно перевантажена конституція, чим на конституційному рівні закладено передумови для політичного популізму**. А це зворотний бік телеологічного конституціоналізму і політичного компромісу, досягнутого між політичними силами середини 1990-х (комуністами і демократами та націоналістами), оскільки держава не в змозі забезпечити всі соціальні гарантії, зафіксовані в конституції. Ситуація, коли норми конституції не виконуються, девальвує конституцію як основний закон і є першою найбільшою проблемою.

Друга системна проблема стосується т. зв. **дефіциту інституціоналізації влади (термін авт.)** і ця проблема лише поглиблюється через воєнний стан. Тобто система стримувань і противаг в Україні так і залишається недосформованою, що виявляється,

зокрема, у дублюванні повноважень органами влади, у подвійному підпорядкуванні органів виконавчої влади тощо. Наприклад, незважаючи на те, що конституційні норми є нормами прямої дії, в Україні неможливо провести місцевий референдум, неможливо відправити у відставку уряд, який отримав парламентський вотум недовіри, неможливо заслухати звіт міністра, якому "поставили двійку", неможливо позбавити депутатського мандата депутата, який паплюжить цей статус або не виконує своїх безпосередніх функцій тощо. Найбільше "пасток спроможності" лежить у площині "парламент – уряд – президент". Маючи нібито парламентсько-президентську республіку, за фактом, поєднання функцій та компетенцій цих органів виписано так, що на практиці маємо істотне нівелювання ролі парламенту, зокрема його контрольної функції, і ще більше уряду на користь перетікання повноважень до інституту президентства. Правовий режим воєнного стану лише поглибив цю проблему [Ситник, 2023], хоча тут це має об'єктивне пояснення. А наявність однопартійної парламентської коаліції, що є унікальною ситуацією як для країни з атомізованою партійною системою, лише сприяє процесу перетікання повноважень до інституту президентства. В сумі внаслідок дефіциту інституціоналізації влади і вкрай корумпованої судової системи ми отримали абсолютну надієвість інституту політичної відповідальності, дистрофії соціальних ліфтів і вкрай неефективний механізм стримувань і противаг. Ці процеси мають кумулятивний ефект, що призводить не просто до зниження, а до колапсу інституційної спроможності держави і ходіння по колу.

Які найбільш небезпечні "пастки спроможності" зберігаються?

– розмита (неоднозначна) кадрова суб'єктність виконавчої вертикалі. Ця дуальність у підпорядкуванні виконавчої вертикалі є рідкісною, як підмітила Н. Кононенко, для інституційної архітектури країн – членів ЄС, в яких представники виконавчої влади в регіонах, як правило, підзвітні та підпорядковані виключно парламенту. В політичних практиках, поширених у слабких демократіях, таких як українська, значне делегування главі держави кадрових повноважень (поза межами виконавчої гілки влади) зумовлює

великий обсяг його функцій, а також поступове привласнення неприцананних президенту функцій координації діяльності виконавчої влади [Кононенко, 2024а]. Це створює серйозні небезпеки, пов'язані з відсутністю ефективного контролю над інституцією президента та поступовою інституційною деградацією уряду;

– відсутність правової норми щодо незворотності відставки уряду в разі неухвалення Верховною Радою України програми діяльності уряду (так званий "напівакцептований уряд"). Відсутність програми уряду унеможлиблює формальну оцінку парламентом його діяльності, в якій саме програма є відправною точкою. Тому діяльність уряду без програми є частиною проблеми недовісти інституту політичної відповідальності органів державної влади. За підрахунками Н. Кононенко, з моменту ухвалення 1996 р. чинної Конституції, що унормовує роботу урядових кабінетів без підтримки їхніх програм парламентом, українські уряди працювали без ухвалення Програми діяльності Уряду Верховною Радою 59% робочого часу, або сумарно 16,5 років [2024а]. Показово те, що українське законодавство взагалі не передбачає тривалий період діяльності уряду без затвердженої парламентом програми його діяльності. Однак лакуни у законодавстві і відсутність прямих формулювань щодо санкцій діяльності без затвердженої програми дозволяє такі ситуації, що вкрай дезорієнтує і парламентські партії, і негативно впливає на розуміння куди рухається держава;

– відсутність затвердженої парламентом Програми діяльності уряду має й інші наслідки. За таких обставин уряд ніби втрачає своє політичне обличчя і перетворюється на суто технічний орган, якому нібито й не треба ініціювати власні політики, адже він не має імунітету від звільнення, який мав би тривати рік у разі затвердження програми його діяльності. За таких обставин і за наявності однопартійної парламентської більшості уряд фактично перетворюється у групу менеджерів Офісу Президента. В урядовців зникає потреба брати участь у засіданнях профільних комітетів (під час війни така практика стала нормою), приходиться у парламент зі звітами, давати формальні відповіді на депутатські запити і т. д.;

– нерегульованість сфер компетенцій інституту президентства (насамперед власне Президента України і Офісу Президента

Україні) призводить до свавілля цих інституцій, які завдяки своєму впливу втручаються у всі сфери суспільного життя, що особливо відчутно в умовах дії воєнного стану. За роки незалежності в Україні склалася парадоксальна ситуація, коли Адміністрація (офіс) президента не є політичним інститутом, не несе ніякої відповідальності, окрім тієї, яка передбачена для пересічного українця, однак здійснює керівництво країною. Зрозуміло, що за діяльність цієї інституції відповідальність несе Президент, але і його відповідальність вкрай обмежена (за виключенням процедури імпичменту, яка врегульована лише у 2019 р., але процедурно, враховуючи українські політичні реалії, практично нереалізовувана). Також відсутність норми, яка б передбачала санкції стосовно президента у разі, коли той не підписує або накладає вето щодо ухваленого парламентом закону у чітко визначений термін. Це призводить до того, що закони, ухвалені ВРУ, можуть місяцями без підписання і без накладання вето лежати в Офісі Президента (натомість у парламентських демократіях зазвичай по закінченні визначеного конституцією терміну законопроекти автоматично стають законами у редакції, прийнятій парламентом, що також є формою впливу парламенту); відсутність норми щодо санкцій у разі багаторазового відхилення президентом кандидатури прем'єр-міністра, поданого парламентською коаліцією та інших високопосадовців, які призна-чаються за такою процедурою;

– недостатньо врегульоване питання парламентської коаліції та відсутність вимог щодо членства урядовців у партіях, які входять до проурядової коаліції в парламенті. Тим самим розмивається ідея політичної відповідальності партії, яка є базовим принципом демократії, коли аксіомою є те, що політика реагує на організовані суспільні інтереси, представлені партією. Партія є суб'єктом виборчого процесу, а фракція як продовження партії в парламенті, – суб'єктом законодавчого процесу, і цілком логічно, що вона мала б нести політичну відповідальність. На виборах – коли за неї голосують чи не голосують, а у міжвиборчий період це зазвичай репутаційна відповідальність – у разі будь-яких підозр щодо недоброчесності такий політик іде у відставку. Натомість в Україні за партіями, які стали парламентськими, зазвичай стояли

фінансово-промислові групи, і в таких випадках власники партій наймають кваліфікованих політтехнологів, ті вивчають настрої громадян, проводять ребрендинг партії, але такий, що партію і не впізнати, і ті самі ФПГ заводять партію у владу. Звісно, це вже нові обличчя, інша назва партії, але за нею стоять ті ж самі люди, які зазвичай лишаються в тіні – т. зв. «олігархи» [Рафальський (Ред.), 2022]. Причому їх вплив з часом став настільки руйнівним, що однією з вимог до України задля реалізації ідеї членства в ЄС стала вимога деолігархізації;

– неефективна система інкорпорації (відбору) еліт й інституту репутації. Так, навіть складно згадати випадки, коли б високопосадовці в Україні добровільно йшли у відставку у разі підозри у незаконних діях (недостовірні дані у деклараціях, корупційні скандали, плагіат, конфлікти інтересів). Як наслідок, це зумовлює інституційну ерозію насамперед ВРУ, яка втрачає вплив на виконавчу владу, оскільки уряд добровільно передає значну частину своїх компетенцій президенту, який фактично парламенту не підзвітний, не підпорядкований і не підконтрольний [Кононенко, 2024b]. Адже процедура імпичменту, незважаючи на ухвалений у 2019 р. т. зв. «закон про імпичмент», настільки складна і тривала, що фактично не реалізовувана;

– правова неврегульованість діяльності парламентських коаліцій дозволяє політичним акторам в Україні використовувати у реальному житті цей інструмент для реалізації власних інтересів (за принципом "каламутної води"), що стає однією з причин інституційної деградації як уряду, так і Верховної Ради і є джерелом політичної корупції; створивши коаліцію у парламенті, що є умовою початку нової каденції парламенту, представники коаліції часто голосують усупереч загальній позиції фракції або ж висувують умови в обмін на голосування, чи ж саботують діяльність коаліції, пропускаючи засідання комітетів, чим не забезпечують кворум, необхідний для ухвалення рішень і т. д.;

– відсутність чіткого механізму подолання урядових криз, що підштовхує суб'єктів політичного процесу до застосування переважно таємних (кулуарних) політик, політичних торгів, коли міністром призначається представник певної ФПГ, а ніяк не фахівець.

Або ж міністр, який не справляється з обов'язками, не звільняється саме тому, що за ним стоять особи, які саботують призначення нового міністра. За таких умов урядова криза може тривати до 60 днів (!). Лише тоді, якщо уряд так і не призначено, президент розпускає Верховну Раду. Для порівняння, у країнах ЄС переважно застосовується конструктивний вотум недовіри і формуються тінюві уряди, які в разі відставки швидко підхоплюють владу;

– деструктивний вотум недовіри: за останні 10 років єдиним прем'єром, який хоча б формально після свого призначення на посаду дотримався принципу погодження з Верховною Радою України складу уряду, був Арсеній Яценюк (2014–2016 рр.). Така імітація конструктивного вотуму недовіри порушує чинне в Україні законодавство, яке чітко фіксує необхідність багатоетапного публічного процесу формування уряду (навіть в умовах кризи) і свідчить про домінування кулуарних домовленостей над відкритими політичними практиками [Кононенко, 2024b], а за таких умов в Україні предметом політичних торгів стають не задекларовані у виборчих програмах принципи, а особисті вигоди "власників" парламентських партій, груп і депутатів-мажоритарників;

– розмита відповідальність міністрів; так, хоча міністра звільняє виключно Верховна Рада України, міністр може написати заяву на звільнення Президенту України, Прем'єр-міністру або Верховній Раді. Тобто, по суті, маємо трьох суб'єктів, до яких може звернутися міністр-претендент на звільнення за власним бажанням, але перед жодним з них міністр не зобов'язаний звітувати. Натомість відсутність норми про обов'язкове звітування міністра перед Верховною Радою України при звільненні фактично нівелює його політичну відповідальність і не дає розуміння того, що було не так у роботі міністерства, які причини спонукали міністра до звільнення тощо;

– відсутність у парламенту права поточного коригування складу уряду, ситуативне використання таких форм парламентського контролю, як "година запитань до уряду" та Щорічних послань Президента до парламенту, що нехарактерно для парламентських республік; тобто парламент не може після заслуховування звіту міністра ініціювати його відставку у разі негативної оцінки його

діяльності. Це нівелює роль парламенту як вищого представницького органу і саму ідею парламентської республіки;

– відсутність норми про долю закону у разі, коли його не підписує чи не застосовує право вето Президент у визначений термін (у країнах семіпрезиденталізму зазвичай при порушенні термінів главою держави закон набуває чинності у редакції парламенту), що є інструментом зловживання владою главою держави і послаблення ролі парламенту;

– відсутність інституту інтерпеляції як форми парламентського контролю. В Україні діє інститут депутатського запиту, але депутатські запити не є публічними, їх обговорення можливе лише у разі наполягання його автора. Така непублічність створила в парламенті цілий «ринок депутатських запитів», які продаються. Найгучнішою з цього розряду стала справа народного депутата І. Мосейчука з Радикальної партії Олега Ляшка, який торгував депутатськими запитами, коли тому чи іншому бізнесмену потрібно було гарантовано зібрати певну інформацію. Іншою проблемою є те, що ця форма парламентського контролю допускає формальні відписки від органів виконавчої влади і не передбачає обов'язкового обговорення [Впровадження внутрішньої реформи..., 2022–2023], тоді як інтерпеляція передбачає більш жорсткий контроль за виконавчою владою і обговорення офіційної відповіді з обов'язковою участю міністра або його заступників під час обговорення цього питання, і, що особливо важливо, процедура інтерпеляції передбачає постановку питання про політичну відповідальність міністра, що посилює роль парламенту;

– розмита кадрова суб'єктність нівелюється вже більш розподіленим впливом між головою уряду та керівником держави на місцеві органи державної влади ("виконавчу вертикаль"), відповідальні перед Президентом України, але підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів. Ініціатива звільнення голів місцевих державних адміністрацій може походити й від Президента України, й від Прем'єр-міністра. Президент має призначати голів місцевих державних адміністрацій, підібраних і рекомендованих урядом. Але глава Держави має право відхилити подання уряду та

запропонувати іншого кандидата. Запровадження правового режиму воєнного стану ще більше відірвало уряд від здійснення виконавчої влади на місцях через створення підпорядкованих Президенту тимчасових військових адміністрацій [Кононенко, 2024], чия діяльність, зі зрозумілих причин, не є ані прозорою, ані підконтрольною місцевим представницьким органам влади. Тривалий характер війни, по суті, формує паралельну систему влади в Україні – непідконтрольну і непрозору;

– недосконалість імперативного мандата і відсутність можливості бодай якимось вплинути на депутата, який не виконує свої функції, але це не дотягує на його позбавлення мандата, за винятком норми, внесеної у 2023 р. до Закону "Про Регламент Верховної Ради України" [2010], про нарахування заробітної плати за умови відвідування депутатом не менш як 70% засідань ВРУ; звідси й депутати, які або самоусунулися від своїх обов'язків, або відверто займаються антидержавницькою діяльністю і, при цьому, надалі отримують депутатську платню і мають статус народного депутата;

– недостатня врегульованість імперативного мандата породжує ще й різні трактування правил позбавлення депутата його повноважень. У ст. 81 діючої Конституції серед причин припинення повноважень народного депутата значилася ситуація його невходження або виходу до (з) фракції політичної партії (блоку), від якої він був обраним, у той час як ст. 4 Закону України «Про статус народного депутата» не вказує цю підставу для дострокового складення депутатського мандата, а пп. 5 і 6 ст.13 цього ж Закону гарантують депутату право вільного виходу та невходження з (до) складу депутатської фракції (групи). Вступає у суперечність із Конституцією й Регламент Верховної Ради України, у статті 59 якого зазначається, що народний депутат, який не увійшов до складу депутатської фракції, якого виключено чи який вийшов зі складу депутатської фракції, не позбавляється мандата, а стає позафракційним. Позафракційні народні депутати, у свою чергу, можуть входити до складу депутатських фракцій або об'єднуватися у депутатські групи.

– багато положень Основного закону ухвалено «авансом» і передбачають врегулювання тих чи інших відносин спеціальними законами, які з'являються або через тривалий час, або не з'являються зовсім. При цьому ухвалення простих законів процедурно набагато простіший процес, ніж внесення конституційних змін, що викликає питання стосовно мотивів неухвалення цих рішень;

– великою проблемою, своєрідною «міною» під усю конституційну конструкцію є, за висновком В. Перевезія, процедурна недбалість у процесі прийняття конституційних змін. Україна уже пережила один відкат конституційної реформи у 2010 р., коли для цього достатнім виявилось рішення Конституційного Суду України. Конституційні зміни 2014 р. також були процедурно небездоганними, що викликає стурбованість за стійкість діючої конституційної моделі;

– неврегульованість статусу парламентської опозиції. Коли ухвалювали Закон "Про Регламент Верховної Ради України", статус парламентської опозиції було визначено в окремому розділі, однак після так званого «конституційного перевороту» 2010 р. ці статті було вилучено. У 2014 р., відновлюючи парламентсько-президентську модель, цей розділ не повернули. Це створює ситуацію невизначеності в парламенті, порушує права виборців, які віддали свої голоси за опозиційні партії або депутатів, оскільки вони ніби й представлені в парламенті, а нібито й ні, оскільки опозиційні партії не мають гарантованого права голосу, окрім участі у парламентських дебатах, гарантованих керівних посад у парламентських комітетах – бюджетному, прав людини, свободи слова (як це прийнято в парламентських демократіях), у керівництві парламенту, у органах влади, які формує парламент, унеможлиблює формування «тіньового уряду» на випадок відставки діючого і т. д.;

– значне збільшення повноважень обласних і районних військових адміністрацій, у порівнянні з тими, що мали ОДА та РДА, відбулося за рахунок передачі їм повноважень місцевих рад під час дії режиму воєнного стану. Постає проблема тривалості особливих умов управління, адже, з одного боку, хоч усі заходи з введення таких нехарактерних для політико-управлінської системи інституцій, як військові адміністрації, розглядаються як тимчасові, але з іншого – не можна недооцінювати їх вплив на повоєнне майбутнє України та пролонгацію існуючих практик дисбалансу, що наразі

проявляються у відносинах між органами державної влади та місцевого самоврядування [Ситник, 2023. с. 117–119]. Подальше інституційне посилення присутності держави на місцях за рахунок звуження автономності самоврядування несе ризики нівелювання здобутків децентралізації; повернення ідеології протиставлення держави та місцевого самоврядування; "функціональний портфель" та фінансові можливості районних рад, які були значно звужені під час здійснення реформи децентралізації, є одними із ключових чинників, які впливають на їх інституційну спроможність як органів місцевого самоврядування. Укрупнення територіальних громад сформувало політичну проблему наявності спільних інтересів територіальних громад на районному рівні та доцільності збереження районних рад як інструменту для їх реалізації;

– реформа децентралізації спонукала до активізації створення політичних партій локального формату, а отримані ними інструменти політичної влади, внаслідок запровадження пропорційної виборчої системи на обласному та районному рівні, легітимізували їх як впливових суб'єктів регіонального розвитку, значимість яких надалі буде лише посилюватися. «Партизація» обласних та районних рад є необхідною, однак недостатньою умовою посилення їх інституційної спроможності. Потребує вирішення низка системних проблем, як, наприклад, прийняття нових законів «Про місцеве самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад». Врешті-решт законодавцем має бути надана правова оцінка нових політичних реалій та правове вирішення питання т. зв. «локальних» партій» шляхом прийняття нового закону «Про політичні партії» [Ситник, 2024, с. 143];

– недосконалість системи стримувань і противаг сприяє й такий нібито позасистемний фактор як деінституціоналізація партійної системи. Але з огляду на те, що саме партії мали б виконувати кадрову і владну функції, деінституціоналізація партійної системи через вихолощення функцій політичних партій і перетворення їх на бізнес-проекти унеможливорює ефективні (конвенційні) механізми взаємодії та впливу суспільства на владу через украї неефективну, з погляду реалізації, ідеї народного волевиявлення виборчої системи і процедури реєстрації політичних партій. Тут доречно ухвалити новий закон про політичні партії, у якому запровадити інструменти контролю за виконанням партіями

своїх функцій. У разі неналежного виконання (а функції прописані у законі), реєстрація такої партії повинна бути скасована.

Напевно, це далеко не повний перелік інституційних пасток, які роками формували в Україні слабкі та несуб'єктні (практично неспроможні) уряди та парламенти, безвідповідальні політичні партії і, найгірше, абсолютно свавільне ставлення до законів і процедур, уповільнювали політичну, економічну та соціальну трансформацію країни. Такі приклади, за висновком С. Ситник, є продовженням розвинутих на початку президентського терміну В. Зеленського тенденцій, коли було прийнято низки рішень, які відображали перебирання на себе функцій уряду у питаннях формування державної політики [2023, с. 148–149]. Наголосимо, що такі інституційні лакуни, коли десь не до кінця врегульовано діяльність депутата, десь нечітко виписані компетенції Кабміну, десь проігноровано процедуру проходження законопроекту, десь на питання кворуму парламентського комітету заплющено очі і т. ін., мають кумулятивний ефект і можуть відтворюватися у неправових практиках, що здатне вихолостити роль цілого інституту. **Найбільшою проблемою вкрай недосконалої інституційної матриці є абсолютно неефективний інститут політичної відповідальності і політичної репутації.** В умовах політичного режиму воєнного часу ці інституційні пастки становлять величезну небезпеку.

Для того, щоб розуміти негативні наслідки від збереження «пасток спроможності», варто звернути увагу на зміни **настроїв в українському суспільстві**. На перший погляд, воно є справді консолідованим щодо розуміння необхідності і готовності вистояти у війні з Росією. Проте неможливо не помітити зміни настроїв щодо ставлення до влади. Одним із найбільш тривожних сигналів є зниження довіри в суспільстві до органів державної влади, а отже, і послаблення їхньої легітимності. Про це свідчать дані соціологічного опитування, проведеного в червні 2024 р. соціологічною службою Центру Разумкова (табл. 10.1) [*Оцінка ситуації в країні, довіра...*, 2024а]. Як можна побачити з таблиці, рівень довіри до майже всіх органів державної влади протягом останнього року істотно знизився і, за винятком Збройних сил України та Президента України, наблизився до довоєнних значень.

Таблиця 10.1.

Рівень довіри до органів влади *

Державні інституції	Липень – серпень 2021			Червень 2024		
	Не довіряють	Довіряють	Баланс довіри/недовіри	Не довіряють	Довіряють	Баланс довіри/недовіри
Збройні сили України	24,8	68,3	43,5	7,7	90	82,3
Президент України	57,6	36,2	-21,4	42,7	49,6	6,9
Місцева влада вашого міста/селища/села	37,8	51,4	13,6	45,6	44,8	-0,8
Уряд України	72,0	21,5	-50,5	72,8	21,6	-51,2
Верховна Рада України	75,1	18,7	-56,4	76,2	19,3	-56,9
Суди (судова система в цілому)	74,2	15,5	-58,7	73,4	17,1	-56,3
Державний апарат (чиновники)	75,7	14,9	-60,8	78,5	15,7	-62,8

* Таблиця укладена авторкою на основі даних Центру Разумкова [Оцінка ситуації в країні..., 2024a].

Це означає, що в Україні розпочався своєрідний "відкат" і зниження рівня суспільної мобілізації. Зауважимо, що це цілком закономірний процес, адже у мобілізованому стані суспільство довго існувати не може, і радше свідчить про повернення суспільства до свого природного стану – з високим рівнем недовіри до органів державної влади. Ця хронічна українська проблема політичного відчуження описана нами раніше і у звичних умовах з цією проблемою країна могла з різним успіхом існувати [Зеленько, 2018]. Однак цей цілком закономірний процес в умовах війни може створювати певні ризики і загрози як для політичної стабільності всередині країни, так і для інституційної спроможності держави.

Зниження рівня довіри до органів державної влади зазвичай обертається саботажем виконання державних рішень. У ситуації повномасштабної війни – це виявляється насамперед в ухиланні від мобілізації, намаганні втекти за кордон, небажанні платити податки або, інакше кажучи, у невиконанні того, що в конституції називається "громадянські обов'язки".

Зрештою спроможність політичної системи визначається чітким балансом повноважень між різними інститутами, що її формують, і який визначається Конституцією. Функціональне заміщення одних інститутів іншими свідчить про проблеми, які існують у системі. Ситуація, коли у формально парламентсько-президентській республіці парламент перетворюється на маргінальну структуру, від якої в країні майже нічого не залежить, може свідчити тільки про інституційну неспроможність політичної системи.

Усе свідчить про те, що на третьому році війни Верховна Рада вичерпала запас легітимності не лише у зв'язку із завершенням терміну своєї каденції, але й через загальне суспільне неприйняття. Це може наштовхувати на думку, що виправити ситуацію можливо лише електоральними механізмами, але на нашу переконання – це хибна ідея. Війна порушила й так слабкі українські демократичні інститути – політичних партій, медій, місцевого самоврядування тощо. Без перезавантаження політичної системи і усунення пасток спроможності Україна приречена на суспільно-політичні кризи і неконвенційні способи вирішення конфліктів, які їй притаманні були усі роки незалежності.

У цьому контексті, звертає увагу Н. Кононенко, що такий документ, як *Ukraine Facility*, що є передумовою для надання Україні 50 млрд. євро від ЄС протягом 2024–2027 рр. і дороговказом трансформації України на шляху до повноцінного членства в ЄС, який після його ратифікації українським парламентом відіграватиме функцію програми уряду, не передбачає трансформації конституційного дизайну України, а концентрується виключно на реформуванні інструментальних процесів в контексті діючої владної архітектури, а також вимагає *створення ефективної системи правосуддя* (ця реформа триває, тому вкрай необхідно її закінчити). Щодо власне трикутника парламент-президент-уряд, то оновлення

процесів без виправлення конституційних пасток, які стримують розвиток суб'єктного уряду, є небезпекою тієї моделі реформування, що погоджена ЄС, КМУ та організаціями громадянського суспільства, оскільки зберігає нормативний каркас, що 20 років робив формальні інституції слабкими, а неформальні практики – визначальними [Кононенко, 2024b. с. 76]. Так, повномасштабна війна дійсно суттєво послаблює вплив на політичний процес олігархії. Але, маємо визнати, стверджує Н. Кононенко, що сама по собі війна не створює запобіжників для поновлення її впливу на формування політик в Україні. Залишення десуб'єктних шпарин щодо інституцій в законодавстві України навіть на тлі імплементації нових інструментів і процесів залишає «відкриті двері» для повернення в політику олігархії (старої чи нової), просто вже на ґрунті більш якісно працюючої, цілком європейської, машини державного управління [Кононенко, 2024b. с. 77]. Безумовно, корекція діючої Конституції (чи ухвалення нового Основного Закону) під час дії режиму воєнного стану неможлива. Втім війна – це період, коли влада, науковці, громадянське суспільство, розуміючи всі ризики конституційного *status quo*, можуть запропонувати початок широкого професійного діалогу щодо визначення напрямків корекції діючої Конституції (чи ухвалення нової), напрацювання інклюзивних форматів обговорення та ухвалення змін, як тільки це буде можливо. Поєднання інструментальних та нормативних підходів до реформування діючого політичного режиму створить підстави для реального усунення його гібридності, що блокує динамічний розвиток українського суспільства. Лише комплексне застосування всіх методів, які налагодять як притаманний демократіям розподіл влади, так процедури функціонування інституцій, зупинить вибірковість дії атрибутів демократії, що формально зафіксовані в Конституції, та унеможливають існування двох паралельних реальностей – номінальної та фактичної.

Тому наразі Україна потребує серйозної інвентаризації сфер компетенцій і, особливо, інструментів відповідальності високопосадовців, щоб при перезаснуванні системи державної влади у повоєнній Україні максимально уникнути «пасток спроможності», через наявність яких інституційна спроможність держави є вкрай сумнівною.

ПІСЛЯМОВА

Задачі, які стоять перед Українською державою в умовах російської військової агресії вимагають особливої міцності і резильєнтності від держави, а це неможливо без ефективного функціонування державних інституцій та інститутів. При цьому війна показала цікавий парадокс: адже прийнято вважати, що в Україні вкрай неефективна держава, що суспільство і держава функціонують у паралельних реальностях, лише лінивий не кепкує над політиками і не критикує чиновників. Так само прийнято вважати, що три роки Великої війни Україна вистояла виключно завдяки самоорганізації суспільства. Це лише частково так. Тому що, незважаючи на усі вади кланово-олігархічної держави і, як прийнято вважати, пасивність і байдужість суспільства, війна, яка стала таким собі випробовуванням країни на міцність, продемонструвала, що ані науковці, ані політики, ані експерти не очікували такого рівня консолідації і самовіддачі, яку продемонструвало суспільство у перші роки великої війни. Але й держава не лишилася осторонь. Однак природа наявних політичних інститутів нікуди не поділася, і вже на третій рік війни проявилися системні проблеми, які істотно вихолощують ті результати, які продемонструвала і продовжує демонструвати те, що прийнято називати, пасіонарною частиною суспільства.

Безумовно, мінімально необхідною гарантією інституційної спроможності держави є виконання конституції і законів (!). Проте серйозними проблемами залишаються недоліки політичної системи, пов'язані з недостатньою інституціоналізацією влади та хронічним дефіцитом реформ у сферах урядування, і, як наслідок, неналежної інституційної спроможності. Незважаючи на збереження високої довіри до Збройних сил та Президента України, загальна картина свідчить про зниження рівня суспільної мобілізації, що є закономірним наслідком життя в тривалій кризі. В умовах війни суспільство не може довго залишатися в стані максимальної мобілізації, що спричиняє повернення до звичного для українців

рівня недовіри до інститутів держави. Це, у свою чергу, створює ризики для подальшої підтримки політичної стабільності та ефективного управління, оскільки недовіра до державних інституцій може сприяти саботажу виконання рішень та ухилянню від виконання того, що в Конституції України прописано як громадянські обов'язки. *В нинішніх умовах це стосується, у першу чергу, мобілізації, сплати податків, законслухняності і, зрештою, бажання жити і працювати в Україні.*

Безумовно, нинішні проблеми виникли не сьогодні, і не вчора, а є результатом як об'єктивно-історичних обставин (соціальна пасивність громадян, недостатнє відчуття власної відповідальності, суспільний патерналізм і ставлення до держави як до чогось чужого – т. зв. "політичне відчуження"), так і вкрай невдалою інституційною матрицею, закладеною в Конституції. Крім того, в Україні проблеми інституційної спроможності ускладнюються ще нехтуванням при виконанні законів. Тому, пропонуючи рекомендації щодо посилення інституційної спроможності, ми виходили з аксіоми, що будь-який закон, який є, слід виконувати. Це стосується й конституції, нехай недосконалої. Окрім цього, з точки зору політологічного аналізу, основними проблемами інституційної спроможності усієї системи є, на наш погляд, три системні проблеми:

1. Телеологічний (орієнтовний) конституціоналізм зі стандартами, притаманними повноцінним демократіям, закладеними в Конституцію, можуть бути втілені лише за умови ухвалення відповідних процесуальних норм, які б забезпечили виконання Конституції. Конституція 1996 р. була дуже прогресивною і отримала схвальні відгуки міжнародної спільноти. Однак створення процедури для виконання цієї прогресивної конституції в Україні розтягнулося не на одне десятиліття. За час наявності передусім у системі органів влади правового вакууму сформувалися певні політичні практики (відоме в народі визначення «жити по поняттях»). Внаслідок утвердження специфічних політичних практик багато норм Конституції щодо прав і свобод були девальвовані, а система стримувана і противаг недосформованою. Причому тут мова не йде про нерозуміння процесів тими ж нормотворцями, чи про відсутність

фахових спеціалістів, які б не знали що робити. Проблема полягала в тому, що ті ж ФПП стали такими собі «групами вето», які продукували ті зміни, які не порушували їх *status quo*. Розвиток цілісної ієрархії для відповідальності суб'єктів політичного процесу якраз не ставилася за мету. Як наслідок сформувалася ціла система політичної БЕЗвідповідальності – з непрацюючим інститутом репутації та популізмом.

2. Високий рівень політичного популізму був закладений в Конституцію, адже молода держава не могла на належному рівні забезпечувати ті громадянські права, соціально-економічні стандарти і соціальні гарантії, які прописані в Конституції (право на безкоштовне лікування, право на гідну оплату праці, право на безкоштовну освіту тощо). Це є передумовою подальшої девальвації багатьох норм Конституції в частині соціальних прав і гарантій і спонукає політиків обіцяти на виборах те, що виконати апріорі неможливо, абсолютно підриваючи інституційну спроможність держави. Усі ж актори нібито діють в межах конституції і законодавства, але «велосипед не їде». А він, виявляється, конструювався зовсім не для того, щоб їздити по бездоріжжю.

3. Закладена в Конституцію система стримувань і противаг без урахування того, як така система здатна працювати і намагання створити «власний велосипед» створила інституційні умови для перманентних конфліктів між законодавчою владою та інститутом президентства, який, по суті, сконцентрував у своїх руках усю повноту виконавчої влади з різним ступенем концентрації (залежно від того чи президентсько-парламентська, чи парламентсько-президентська республіка була в Україні, а також від налаштованості щодо президента парламентської коаліції), вкрай неефективної системи правосуддя, інструментів, які б забезпечили доступ суспільства до формування політик тощо. Під час війни концентрація влади є життєво необхідною мірою, але стратегічно це не сприяє ані включенню суспільства, ані якісним змінам у системі влад. Тому що для українського суспільства органічнішою є дисперсія влади і, відповідно, відповідальності. Війна лише переконала авторів у цьому.

Зрештою, після 33 років незалежності і 11 років російсько-української війни перед Україною стоять по суті ті ж самі завдання: вибудувати інституційно спроможну систему влади, яка б забезпечувала динамічний розвиток і, головне, посилювала легітимність влади з огляду на завдання вистояти у війні і повоєнного відновлення. Незважаючи на повномасштабну війну і використання неелекторальних інструментів легітимації влади під час дії правового режиму воєнного стану, така політика не повинна замінювати собою необхідність удосконалення законодавства, що регламентує інституційний дизайн політичної системи України, який потребує змін.

По суті Україна потребує перезаснування держави і нового суспільного договору, формування якого має відбуватися на рівні наукової та експертної дискусії і жодним чином не може бути виключно справою політичних сил. Для посилення легітимності нової конституції вкрай важливо, щоб вона ухвалювалася на референдумі. Зараз не час для нових експериментів. При цьому вкрай необхідно, з огляду на попередній історичний досвід, соціальний запит і стан розвитку українського суспільства, який істотно змінився під впливом більш ніж десятирічної війни з Росією, впроваджувати механізми кооптації і залучати якомога більше громадян до вироблення державної політики. Цей шлях значно складніший інструментальної точки зору. Натомість інклюзивна політика – це і розподіл відповідальності, і зняття напруги, і стимулювання до активнішої діяльності, і зрештою відчуття причетності і справедливості, без чого не виграють війни і не розбудовують історії успіху.

Бібліографічні посилання

- Авер'янов, В. (2011). *Вибрані наукові праці*. (О. Ф. Андрійко, Упор., Ю. С. Шемшученко, О. Ф. Андрійко, Ред.). Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.
- Агапова, В. (2024, Березень, 11). Рік без антиреформ та проривів: які сфери розвивалися у 2023 році? *VOX Ukraine*. <https://voxukraine.org/rik-bez-antyreform-ta-proryviv-yaki-sfery-rozvyvalysya-u-2023-rotsi>
- Аджемоглу, Д., & Джеймс, Р. (2016). *Чому нації занепадають? Походження влади, багатства і бідності*. Київ: Наш Формат.
- Албул, С. (2023). Україна піднялася в рейтингу "Індекс сприйняття корупції". *Лівий берег*. https://lb.ua/news/2023/01/31/544297_ukraina_pidnyalasya_reytingu_indeks.html
- Алеканкіна, К. (2020, Вересень 16). Чотири Кабінети Міністрів після Євромайдану: шлях реформ. *VOX Ukraine, Індекс реформ*. <https://voxukraine.org/chotiri-kabineti-ministriv-pislya-yevromajdanu-shlyah-reform>
- АМКУ у 2016 році збирався визнати ДТЕК Ахметова монополістом, але різко пом'якшив оцінку олігарху*. (2019, Липень 8). Наші гроші. <https://nashigroshi.org/2019/07/08/amku-u-2016-rotsi-zbyravsia-vyznaty-dtek-akhmetova-monopolistom-ale-rizko-pom-iyakshyv-otsinku-oliharkhu-dokument/>
- Аналітики "EasyBusiness" визначили індекс бюрократії в Україні*. (2018, Жовтень 5). Реанімаційний пакет реформ. <https://rpr.org.ua/news/analitky-easybusiness-vyznachyly-indeks-byuroktariji-v-ukrajini/>
- Аналітичний звіт до Повідомлення Комісії для Європейського Парламенту, Європейської Ради та Ради: Висновок Європейської Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі*. (2023, Лютий 01). European integration portal. <https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Analitichnyj-zvit-YEK-ukrayinskoju.pdf>

- Андрюс, М., Прітчетт, Л., & Вулкок, М. (2021). *Будівництво спроможності держави. Факти. Аналіз. Дії*. Київ: Саміт-книга.
- Архангельський, Ю. (2006). Чи є шкода від монополій? *Економіка України*, 11, 62–69.
- Асоціація міст України. (б. д.). *Формування спроможних територіальних громад (2022). Практичний посібник*. 2-ге вид. https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk_tergrweb.pdf
- Бабкіна, О. (2015). Кланово-олігархічна політична система. У Н. Хома (Ред.). *Новітня політична лексика (неологізми, okazіоналізми та інші новотвори)* (с. 177). Львів: Новий Світ–2000.
- Байхельт, Т., & Павленко, Р. (2005). Президентські вибори і конституційна реформа. В *Президентські вибори та Помаранчева революція: вплив та трансформаційні процеси в Україні* (с. 49–84). Київ: Заповіт.
- Барабаш, І. (2008). Імпічмент як форма конституційно-правової відповідальності і засіб урегулювання державно-правових конфліктів. *Проблеми законності*, 96, 44–53.
- Барабаш, І. (2012). Президент у змішаних республіках: деякі питання конституційно-правової теорії та практики. *Право України*, 8, 93–99.
- Бараненко, Д. (2021). *Адміністративно-правові засади оптимізації системи та діяльності центральних органів виконавчої влади* (Автореф. дис. д-ра юрид. наук). Ун-т мит. справи та фінансів.
- Бахтіна, Ю. (2018). Поняття та класифікація функцій державного управління. *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія "Право"*, 26, 85–89. <https://periodicals.karazin.ua/law/article/view/12683/12079>
- Баштанник, О. (2023). Концептуальні засади визначення феномену спроможності в сучасній методології дослідження державного управління. *Публічне управління та місцеве самоврядування*, 2, 10–18. <http://visnyk.kh.ua/uk/journals/visnik-narpmu-3-2019-r>
- Бевз, Т. А. (2019). Специфіка здійснення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в регіонах

- України: здобутки і прорахунки. У О. О. Рафальський, О. М. Майборода, (Ред). *Демократизація політичних інститутів і суспільний розвиток в Україні* (с. 187–232). Київ: ППІЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України. <https://ipiend.gov.ua/publication/demokratyzatsiia-politychnykh-institutiv-i-suspilnyj-rozvytok-v-ukraini-zbirnyk-naukovykh-prats/>
- Бень, Т., & Сиченко, В. (1999). Методи визначення рівня монополізму на ринках промислової продукції. *Економіка України*, 3, 36–41.
- Березюк, К. (2024, Лютий 21). Бюджети розвитку чи війни: як змінилася фінансова спроможність громад. *Рух ЧЕСНО*. <https://www.chesno.org/post/5880/>
- Белов, Д., & Бисага, І. (2007). *Конституційно-правове регулювання інституту президентства в Україні та Франції*. Ужгород: Ліра.
- Білинська, М., Петрое О. (Ред.). (2019). *Інституціоналізація публічного управління в Україні. Науково-аналітична доповідь*. НАДУ при Президентові України. https://www.academia.edu/40152370/Інституціоналізація_публічного_управління_в_Україні?rhid=28225171620&swp=rr-rw-wc-112449084
- Білокур, Є. (2018). *Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання* (Автореф. дис. канд. юрид. наук). Одеська юридична академія.
- Білоус, А., & Тищук, Т. (2019, Жовтень 21). Реформа державної служби в Україні: моделі успіху в реформуванні інституцій. *Вокс Україна*. <https://voxukraine.org/reforma-derzhavnoyi-sluzhbi-v-ukrayini-modeli-uspihu-v-reformuvanni-institutsij>
- Болдирев, С., & Ребриш, Б. (2012). Підстави проведення імпичменту глави держави за Конституцією України: перспективи удосконалення. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*, 23, 106–115.
- Борисенко, З. (2004). *Основи конкурентної політики*. Київ: Таксон.
- Бориславська, О. (2015, Грудень). Незалежність судової влади як умова існування конституціоналізму. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2015/6/12.pdf>

- Бориславська, О. М., Заверуха І. Б., & Школик А. М. (2012). *Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України*. Київ: Центр політико-правових реформ. <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/decentral-publich-vlady-boryslavska-2012.pdf>
- Бостан, С. (2011). Форма правління незалежної української держави: етапи розвитку, проблеми, перспективи. *Форум права*, (2), 103–110.
- Брехаря, С. (2022). Криза проникнення: український контекст. *Політичні дослідження*, 1(3), 45. <http://pd.ipiend.gov.ua/article/view/262021>
- Брехаря, С. (2023). Вплив фінансово-промислових груп на функціонування політичної системи України. У Г. І. Зеленько (Ред.), *Політична система України: конституційна модель та політичні практики* (с. 247–266). Київ: ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України. <https://doi.org/10.53317/978-617-14-0109-9>
- Брюссель оцінив прогрес України на шляху до членства в ЄС*. (2023, Червень 23). DW. <https://www.dw.com/uk/vstup-does-evrokomisia-ocinila-progres-ukraini-na-slahu-do-clenstva/a-66006817>
- Будівля нова, але ґрунт ненадійний: які системні проблеми впливають на роботу ВАКС*. (2023, Вересень 5). Transparency International Ukraine. <https://ti-ukraine.org/news/budivlya-nova-ale-grunt-nenadijnyj-yaki-systemni-problemy-vplyvayut-na-robotu-vaks/>
- Бурдей, Н. (2019, Вересень 19). Рінат Ахметов, ввівши в оману АМКУ, монополізував коксохімічну галузь. *Українська правда*. <https://www.prawda.com.ua/articles/2019/09/19/7226796/>
- Бурчак, Ф., & Погорілко, В. (1999). Конституційно-правовий статус Президента України. У В. Тація, В. Погорілка, & І. Тодики (Ред.) *Конституційне право України* (с. 220–237). Київ: Український центр правничих студій.
- Бюджетний кодекс України. Закон України № 2456-VI (2010) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

- В Україні є час до травня, щоб розібратися із вибірковим правосуддям.* (2013, Лютий 25). Голос Америки. <https://ukrainian.voanews.com/a/oc-eu-summit-selective-justice/1610376.html>
- Васильєва, О. (2014). Інституційне забезпечення державної регіональної політики в Україні. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління, 1*, 7–18.
- Венгер, В. (2006). Державне регулювання природних монополій в Україні: напрями вдосконалення. *Економіка і прогнозування, 3*, 65–79.
- Веніславський, Ф. (1998). Роль Президента України в механізмі забезпечення взаємодії законодавчої і виконавчої гілок влади. *Нова політика, 1*, 7–11.
- Виборність посади губернатора допоможе формувати ефективну місцеву політику, – Вілкул.* (2014, Березня 12). Лівий берег. https://lb.ua/news/2014/03/12/259075_vilkul.html
- Виборчий кодекс України. Закон України № 396-IX (2019) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>
- Виконання затвердженої сьогодні Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки дасть відповідь на гострий суспільний запит на справедливість.* (2023с, Березень 4). НАЗК. <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/vykonannya-zatverdzhenoji-sogodni-derzhavnoyi-antykoruptsijnoyi-programy-na-2023-2025-roky-dast-vidpovid-na-gostrij-suspilnij-zapyt-na-spravedlyvist/>
- Висновок № 18 (2015) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи про місце судової влади та її відносини з іншими гілками влади в сучасних демократіях.* (2015). Лондон. Консультативна рада європейських суддів (КРЕС).
- Відбувся розгляд справи щодо конституційності Постанови Верховної Ради України „Про утворення та ліквідацію районів“.* (2023, Квітень 2020). Офіційний вебсайт Конституційного суду України. <https://ccu.gov.ua/novyna/vidbuvsya-rozglyad-spravy-shchodo-konstytucijnosti-postanovy-verhovnoyi-rady-ukrayiny-pro>
- Відомості про підсумки виборів депутатів обласних рад, обраних на місцевих виборах 25 жовтня 2020 року.* (2021, Квітень

- 07). Офіційний вебпортал парламенту України "Рада". http://static.rada.gov.ua/zakon/new/ADM/el2020/5obl_rad.pdf
Війна та "олігархи". Сім графіків, які пояснюють роль, вплив та майбутнє дуже великого бізнесу в Україні. (2023, Листопад 30). Forbes. <https://forbes.ua/money/viy-na-ta-oligarkhi-sim-grafikiv-yaki-poyasnyuyut-rol-vpliv-ta-maybutne-duzhe-velikogo-biznesu-v-ukraini-30112022-10122>
- Водний кодекс України. Закон України № 213/95-ВР (1995) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%-D1%80#Text>
- Войтенко, Ю. (2021). Інститут парламентської коаліції в Україні: політико-правовий аналіз. *Політикус*, 6, 13–18. <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2021-6.2>
- Впровадження внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Актуальний статус та потенціал впровадження. (2022–2023). *Часопис "ПАРЛАМЕНТ"*, 2. <http://surl.li/xumgqc>
- Вуєць, П. (2020, Червень 22). "3 компанії вивели 100 млрд". Історія замаху на "Центренерго". *Главком*. <https://glavcom.ua/interviews/z-kompaniji-viveli-100-mlrd-istoriya-zamahu-na-centrenergo-688501.html>
- Галаган, Л. (2011). Президент у системі влади за різних форм державного правління. *Політичний менеджмент*, 4, 8–17.
- Гапоненко, В. (2011). Суперечності інституту президентства: теоретичні засади та уроки для України. *Політичний менеджмент*, 5, 110–116.
- Гапоненко, В. (2023). Інституційний розвиток політичної системи України: основні точки біфуркації. *Міжнародні та політичні дослідження*, 36, 43–50. <http://heraldiss.opu.edu.ua/article/view/288706/282426>
- Гбур, З. В., Галушкіна, Л. В., & Акімов, О. О. (2022). Кабінет Міністрів України: функції, повноваження та відповідальність. *Державне управління: удосконалення та розвиток*, 5. http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5_2022/5.pdf
- Головаха, Є. (Ред). (2021). *Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. 30 років незалежності*. Київ: Інститут соціології НАН України.

- Гончарук, О. (2020, Червень). За копійки зарплатні в уряді тобі вимотають мозок, а в пресі поллють брудом. *Новое время*. <https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/oleksiy-goncharuk-nizki-zarplati-v-uryadi-pidsilyuyut-vpliv-oligarhiv-novini-ukrajini-50095905.html>
- Горбатюк, В. (2011). Інститут президентства в Україні: історико-правовий аспект. *Часопис Київського університету права*, 2, 325–329.
- Горбатюк, М. (2021). Реформа децентралізації в Україні: проблема здійснення в умовах суспільної кризи. *Політичні дослідження*, 1. <http://pd.ipiend.gov.ua/article/view/235383>
- Горбатюк, М. В. (2022). Реформа місцевого самоврядування в Україні: спроби, прорахунки, досягнення (1991–2020). У *Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблем* (с. 383–453). Київ: ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України. <https://ipiend.gov.ua/publication/politychnyj-protses-u-nezalezhnij-ukraini-pidsumky-i-problemy/>
- Горбова, Н. (2019). Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення. *Право та державне управління*, 1. <http://elar.tsatu.edu.ua/bitstream/123456789/7320/1/1.pdf>
- Городніченко, Ю., & Сологуб, І. (2023, Вересень 13). Економічне зростання у повоєнній Україні. *VOX Ukraine*. <https://voxukraine.org/ekonomichne-zrostannya-u-povoyennij-ukrayini>
- Городовенко, В. (2021). Інституційна незалежність судової гілки влади в Україні: конституційно-правовий аспект. *Вісник Конституційного суду*, 1, 81–92.
- Григоришин розповів, як Яценюк лобіює інтереси Ахметова. (2015, Вересень 29). *Слово і діло*. <https://www.slovoidilo.ua/2015/09/29/novyna/polityka/hryhoryshyn-rozpoviv-yak-yacenyuk-lobiyuye-interesy-ahmetova>
- Гринчишин, І. М. (2018). Спроможність територіальних громад: теоретичний дискурс. *Територіальний розвиток та регіональна економіка*, 6(134). [http://ird.gov.ua/sep/sep20186\(134\)/sep20186\(134\)_051_HrynychshynI.pdf](http://ird.gov.ua/sep/sep20186(134)/sep20186(134)_051_HrynychshynI.pdf)

- Гурієв, С., & Трейсман, Д. (2023). *Спін-диктатори. Як змінюються обличчя тиранії в XXI столітті*. (О. Бершадська, Пер. з англ.). Київ: Видавництво "BookChef"
- Дайджест судової практики Великої Палати Верховного Суду Рішення, внесені до ЄДРСР за період з 01.04.2019 по 30.04.2019*. (2019, Травень 01). LIGA. <https://ips.ligazakon.net/document/VSS00282>
- Данилишин, Б. (2012, Червень 15). Регіоналізм в Україні: реальність і перспективи. *Дзеркало тижня*. https://zn.ua/ukr/internal/regionalizm__v_ukrayini_realnist_i_perspektivi.html
- Даниляк, О. (2011). Порівняльний аналіз механізмів стримувань і противаг між Президентом, парламентом та Урядом України у владних моделях 1996 та 2004 років. *Вісник Національної академії державного управління. Серія "Політологія і право"*, 2(2), 174–181.
- ДБР розслідує законність призначення Гройсмана на посаду прем'єра*. (2019, Жовтень 26). Еспресо. https://espresso.tv/news/2019/10/26/dbr_pochalo_rozsliduvannya_zakonnosti_pr_uznachennya_groysmana_na_posadu_premyera
- Два роки Президента Петра Порошенка: зміни в громадській думці*. (2016, Березень 24). Фонд "Демократичні ініціативи" ім. І. Кучеріва <https://dif.org.ua/article/dva-roki-prezidenta-petra-poroshenka-zmini-v-gromadskiy-dumtsi>
- Декларація про державний суверенітет України. (1990). *Відомості Верховної Ради УРСР*, 31, 429.
- Дем'янчук, О. П. (2009). *Політологічні аспекти державної політики і державного управління* (Автореф. дис. д-ра політ. наук). НАН України.
- Депутати Тернопільської обласної ради прийняли звернення щодо дострокового припинення депутатських повноважень народних депутатів України, обраних від політичної партії "ОПОЗИЦІЙНА ПЛАТФОРМА– ЗА ЖИТТЯ"*. (2023, Січень 5) Офіційний сайт Тернопільської обласної ради. <https://tor.gov.ua/list/?type=view&id=18480>
- Депутатки місцевих рад повинні мати право на виїзд за кордон*. (2024, Березень 12). Асоціація міст України. <https://auc.org.ua/>

novyna/deputatky-miscevyh-rad-povynni-maty-pravo-na-vyuzd-za-kordon

Децентралізація. (б.д.) <https://decentralization.ua/success-stories-table>

Деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 523-р (2014) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-p>

Деякі питання реалізації положень Закону України “Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію” щодо бронювання військовозобов’язаних на період мобілізації та на воєнний час. Постанова Кабінету Міністрів України № 76 (2023) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/76-2023-%D0%BF#Text>

Деякі питання реформування державного управління України. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 831-р (2021) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p>

Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану. Постанова Кабінету Міністрів України № 252 (2022) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>

Динаміка довіри соціальним інституціям у 2021–2022 роках. (2022). КМІС. <https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1174&page=1>

Діджиталізація проти корупції. Як цифрова трансформація сприяє прозорій роботі держави? (2023). Ukrinform. <https://www.ukrinform.ua/rubric-technology/3707925-didzitalizacia-proti-korupcii-ak-cifrova-transformacia-spriae-prozorij-roboti-derzavi.html>

Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади. Протокол Ради Європи (2009) (Рада Європи). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#Text

Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса. (2016). Європейський парламент. <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

- Доронцева, Є. (2023, Січень 16). У фокусі індексу реформ: ліквідація Окружного адмінсуду Києва. Як довести реформу до кінця, а не обмежитися "заміною вивіски". *VoxUkraine*. <https://voxukraine.org/u-fokusi-indeksu-reform-likvidatsiya-okruzhnogo-adminsudu-kyueva-yak-dovesty-reformu-do-kintsya-a-ne-obmezhytysya-zaminoyu-vyvisky>
- Дослідження соціальних настроїв в Україні. Національне опитування щодо громадського залучення*. (2021, Березень 27). Фонд "Демократичні ініціативи" ім. Ілька Кучеріва. <https://dif.org.ua/article/zrobi-za-mene-ukraintsi-gotovi-do-samoorganizatsii-ale-pokladayut-vidpovidalnist-za-sviy-dobrobut-na-derzhavu>
- Дослідження ставлення українців до деяких інструментів демократії під час війни*. (2024). Рух Чесно. <http://e.surl.li/lcowaa>
- Доцільність зміни центральної влади після перемоги України: результати телефонного опитування, проведеного 26 травня – 5 червня 2023 року*. (2023, Червень). КМІС. <https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1249&page=1&t=3>
- Економічний індекс верховенства права. Як наша економіка не реалізує свій потенціал на всі 100%?*. (2024, Квітень 19). Реанімаційний пакет реформ. <https://rpr.org.ua/news/ekonomichnyu-indeks-verkhovenstva-prava-yak-nasha-ekonomika-ne-realizuie-sviy-potentsial-na-vsi-100/>
- Ендрюс, М., Прігчетт, Л., & Вулкок, М. (2021). *Будівництво спроможності держави. Факти. Аналіз. Дії*. Київ: Саміт-книга.
- Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України*. (б.д.) Урядовий портал. www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralszacyi
- Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України*. (б.д.). <http://www.kmu.gov.ua>
- Єрмолін, В. П. (2003). Конституційні засади виконавчої влади в Україні (Автореф. дис. канд. юрид. наук). НАН України.
- Жалій, Т. (2013). Правовий статус глав держав в Україні та Російській Федерації: порівняльний аналіз. *Науковий вісник Херсонського державного університету: "Юридичні науки"*, 1, 14–18.
- Жаліло, Я. А., Шевченко, О. В., Павленко, І. А., Романова, В. В., Даниляк, О. О., Макаров, Г. В., Руденко, А. Ф., Бахур, Н. В.,

- Мар'яновська, В. В., Двігун, А. О., & Трипольська, М.І. (2019). *Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь*. Київ: Національний інститут стратегічних досліджень. <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05/2019.pdf>
- Жук, Н. (2007). *Парламент, президент, уряд: через взаємостимування до рівноваги*. Харків: Харків юридичний.
- Журавльов, Д. В. (2013). *Організаційно-правове забезпечення функціонування центральних органів виконавчої влади в Україні* (Автореф. дис. д-ра юрид. наук). НАН України.
- Загородній, М. (2022). Військові адміністрації: повзуча централізація чи необхідний інструмент під час війни? *Рух Чесно*. <https://www.chesno.org/post/5792/>
- Загребельська, А. (2021). Країна ДТЕК: як невизнана монополія крутить Україною. *Лівий Берег*. <http://e.surl.li/daycdc>
- Законодавчий порядок денний реформи децентралізації. Погляд представників громадського сектору та експертів.* (2024, Березень 11). Децентралізація. <https://decentralization.ua/news/17791>
- Захист економічної конкуренції в Україні: історія, сучасність та перспективи.* (2023). Антимонопольний комітет України. <https://amcu.gov.ua/tag/analitika>
- Зеленько, Г. (2013). Суспільна солідарність в Україні в контексті функціональності політичних інститутів: формальність і реальність. *Studia politologica Ucraino-Polona*, 3, 280–288.
- Зеленько, Г. (2018). Довіра до суспільно-політичних інститутів в Україні і наслідки її дефіциту для країни *Studia politologica Ucraino-Polona*, 8, 108–118. <https://journals.uran.ua/spup/issue/view/9916>
- Зеленько, Г. (2016a). Дослідження інституту президентства у вітчизняних політичних дослідженнях. *Політична наука в Україні. 1991–2016* (Т. 2). Київ: Парламентське вид-во.
- Зеленько, Г. (2016b). Система державного управління в Україні: траєкторія змін 2014–2016 рр. *Наукові записки ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України*, 5–6, 85–86. https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/zelenko_systema.pdf

- Зеленько, Г. (2021). Кризи політичного розвитку в Україні: причини та зміст. *Політичні дослідження*, 2, 33–62.
- Зеленько, Г. (2023a). Органи державної влади в Україні: як уникнути "інституційних пасток" воєнного часу для успішного повоєнного відновлення. У О. Рафальський, О. Майборода (Ред.). *Політична безпека України: проблеми політичного і державного правління. Прогнозна оцінка, механізми забезпечення* (с. 5–11). Київ: ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України. <http://e.surl.li/vfkhxl>
- Зеленько, Г. (2023b). Трансформація політичного режиму в Україні під час повномасштабної російської збройної агресії. У О. Рафальський та О. Майборода (Ред.) *Адаптивні зміни політичного поля України в умовах війни: монографія* (с. 11). Київ: ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України. <http://e.surl.li/cujnyq>
- Зеленько, Г. (Ред.). (2023с). *Політична система України: конституційна модель та політичні практики*. Київ: ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України. <http://surl.li/wvihhw>
- Зеленько, Г. (Ред.). (2022). *Кризи політичного розвитку в Україні: причини, зміст і способи нівелювання*. Київ: ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України. <http://e.surl.li/hcnkbn>
- Зеленько, Г., & Ковалевський В. (2023). Україна як "capture state": телеологічний конституціоналізм та реальна політика. У Зеленько Г. (ред) *Політична система України: конституційна модель та політичні практики* (с. 308-347). Київ: ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України. <https://doi.org/10.53317/978-617-14-0109-9>
- Зеленько, Г. (2024a). "Пастки" інституційної спроможності Української держави: причини виникнення і способи подолання. *Політичні дослідження*, 2(8). 25–52. <https://doi.org/10.53317/2786-4774-2024-2-2>
- Зеленько, Г. (2024b). Інституційна спроможність України в умовах війни: стенограма доповіді на засіданні Президії НАН України 23 серпня 2024 року. *Вісник Національної академії наук України*, 9, 49–58. <https://doi.org/10.15407/vsn2024.09.049>

- Зеленько, Г. І. (2012). Інституційні параметри і практика формування правлячих коаліцій в Україні. *Інститут Всесвітньої історії НАН України*. <http://surl.li/eudqjf>
- Зеленько, Г. І. (Ред.). (2014). *Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації: Аналітична доповідь*. Київ: ППіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України. <http://surl.li/ctfgoz>
- Зеленько, Г., Кононенко, Н., Перевезій, В., Овчар, І., & Ситник, С. (2024). *Інструменти легітимації влади в період дії режиму воєнного стану*. Київ: ППіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України <http://surl.li/eudqjf>
- Зелінська, М. (2007). Можливі моделі розвитку інституту президентства в Україні. *Політичний менеджмент*, 3, 69–77.
- Зелінська, М. (2010). Етапи трансформації інституту президентства в Україні. *Політичний менеджмент*, 1, 68–75.
- Зелінський, С. (2016). Оцінка спроможності громад в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*, 6. https://UJRN/Nzizvru_2016_6_22
- Земельний кодекс України. Закон України № 2768-III (2001) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>
- Зловживання в ОАСК. (2019, Червень 21. НАБУ. <https://nabu.gov.ua/activity/reestr-sprav/zlovzhyvannya-v-oask/>
- Зловживання в ОАСК: зв'язки з ВРП (розшифровка відео). (2020, Вересень 1). НАБУ. (<https://nabu.gov.ua/news/novyny-zlovzhyvannya-v-oask-zvyazky-z-vrp-rozshyfovka-video/>)
- Зміцнення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. (б.д.) Ресурсний центр зі сталого місцевого розвитку. <https://rozvytok.in.ua/institutsina-spromozhnist-oms>
- Зозуля, О. (2008а). Канцелярія Президента України: правові засади побудови апарату глави держави. *Форум права*, 2, 152–182.
- Зозуля, О. (2008b). Правовий статус Президента України як глави держави і глави виконавчої влади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія "Право"*, 11, 139–146.
- Зозуля, О. (2008с). *Секретаріат Президента України: нормативно-правові засади організації та діяльності*. Харків: Харків юридичний.

- Зозуля, О. (2010). Інститут президентства як об'єкт сучасної конституційної реформи в Україні. *Форум права*, 1, 126–146.
- Іжа, М. (2010). Індекс децентралізації європейських країн. *Держава і право*, 48. <https://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/34645/05-lzha.pdf?seguence=1>
- Іжа, М. (2019). Взаємодія регіонального та місцевого рівнів публічної влади при вирішенні кадрових питань в умовах децентралізації: виклики та перспективи. У А. Савков, М. Білінська, О. Петрос (Ред.). *Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів* (с. 13–16). Київ: НАДУ.
- Інвестиції в людський капітал – головний пріоритет для України в умовах пандемії.* (2020, Вересень 16). World Bank Group. <http://e.surl.li/dbuyhg>
- Індекс бюрократії.* (2018). PGAUkraine. <http://pga.org.ua/our-work/eng-bureaucracy-index/>
- Індекс інвестиційної привабливості України.* (2021). Європейська Бізнес Асоціація https://eba.com.ua/wp-content/uploads/2021/12/EBA-InvestIndex_2H-2021_UKR.pdf
- Індекс інвестиційної привабливості України: Зміни та очікування.* (2023). Судновплавство, Грудень 27. <https://ua.sudohodstvo.org/eba-indeks-investycijnoy-privablyvosti-ukrayiny-zminy-ta-ochikuvannya/>
- Індекс конкурентоспроможності міст України.* (2021). ІЕД. <http://www.ier.com.ua/ua/mci>
- Індекс реформ.* (б.д.). VoxUkraine. <https://voxukraine.org/indeks-monitoringu-reform#>
- Індекс сприйняття корупції.* (n.d.). Transparency International Ukraine. <https://cpi.ti-ukraine.org/>
- Індекс сприйняття корупції-2023: Україна покращила свій показник на 3 бали.* (2023) НАЗК. <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/indeks-spryynyattya-koruptsii-2023-ukraina-pokraschyla-sviy-pokaznyk-na-3-baly/>
- Інтерфакс Україна. (2021, Жовтень 18). *Обшуки в місцевих органах влади: на кого найбільше тисне центральна влада. Презентація результатів моніторингового дослідження судових*

- рішень* [Відео]. YouTube <https://www.youtube.com/watch?v=6GL1k9vEhp0>
- Казюк, Я., Венцель, В., & Герасимчук, І. (2024, Квітень 2). Оцінка фінансової спроможності територіальних громад за підсумками 2023 року. *Децентралізація*. <https://decentralization.ua/news/17881>
- Казюк, Я. (2023, Листопад 11). *Аналіз методик оцінювання спроможності територіальних громад, висновки, пропозиції*. Центр політико-правових реформ. <https://pravo.org.ua/blogs/analiz-metodyk-otsinyuvannya-spromozhnosti-terytorialnyh-gromad-vysnovky-propozytsiy/>
- Кармазіна, М. (2007). *Президентство: український варіант*. Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України.
- Кармазіна, М. (2009). Еволюція структури президентського Секретаріату. *Політичний менеджмент*, 3, 60–68.
- Карташов, Є. Г. (2018). *Децентралізаційна реформа в Україні у контексті європейської інтеграції*. Київ: Освіта України.
- Кафарський, В. (2006). На відміну від елітного акціонерного клубу і від монарха. Політичні партії і Президент: шляхи співпраці. *Віче*, 17–18, 77–80.
- Кисельова, В., & Українець О. Єврореформування України: цінності мають значення. *Аналітичний центр "Обсерваторія демократії"*. <http://e.surl.li/vgebje>
- Кількісний підхід до оцінки впливу відкритих даних*. (б.д.). Дія. Відкриті дані. <https://diia.data.gov.ua/info-center/valueqaunt>
- Ковриженко, Д. (2009). *Інститут вето: зарубіжний досвід, національне законодавство і практика, пропозиції*. Київ: Лабораторія законодавчих ініціатив.
- Колісниченко, І. (2004). Світовий досвід державного регулювання конкурентних відносин та обмеження монополізму. *Проблеми раціонального використання соціально-економічного та природно-ресурсного потенціалу регіону*, 1(2), 155–163. Луцьк: Надстир'я.
- Коліушко, І., & Тимошук, В. (2022, Червень 15). Інструкція з оптимізації системи держуправління з огляду на майбутнє. *Дзеркало тижня*. <http://e.surl.li/nggrng>

- Коломієць, Т. В., & Патицька, Х. О. (2015). Податкова спроможність як показник рівня фінансової автономії територіальних громад. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*, 4 (114). <http://e.surl.li/uhclfk>
- Коментарі щодо Бангалорських принципів поведінки суддів.* (2007). Управління ООН з наркотиків та злочинності. <https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/komentari-bangalorski-9818bfbb11.pdf>
- Кононенко, Н. (2024а, Травень 01). Ухилинти розподілу влади. Чому система держуправління постійно дає збій. *Дзеркало тижня*. <http://surl.li/phkmpg>
- Кононенко, Н. (2024b). Інституційна спроможність українських урядів: проблеми ефективності та легітимності. *Політичні дослідження*, 2(8)), 53–72.
- Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. (1995) Україна. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text>
- Конституція (Основний Закон) Української РСР 20 квітня 1978 р. (із змінами і доповненнями, внесеними станом на 21 вересня 1994 р.). (1994). Київ: Преса України.
- Конституція незалежної України.* (1995). Українська Правда. Фондація: Право, 1, 65–77.
- Конституція України. (1996) Україна. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
- Конституція України: Питання на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.* (1996). Київ: Преса України.
- Конституція Французької республіки. (з передмовою Володимира Шаповала). (2018). Київ. https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/1525439702fr_const_new_a5_web.pdf
- Концепт посилення стійкості демократії в Україні.* (2023). Кабінет Міністрів України. <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/kontseptposilennyastiikosti.pdf>
- Кордун, О., Ващенко, К., & Павленко, Р. (2000). *Особливості виконавчої влади в пострадянській країні*. Київ: МАУП.

- Корупція в Україні 2023: розуміння, сприйняття, поширеність.* (2023). НАЗК. <http://e.surl.li/kyicgj>
- Костюченко, Ю. (2020). Державні інституції України: стан проблеми та шляхи підвищення ефективності. *Актуальні проблеми державного управління*, 1, 27–34.
- Кравець, Р., & Романюк, Р. (2020, Травень 25). Шмигаль і "його" команда. Як працює другий уряд Зеленського. *Українська правда*. <https://www.pravda.com.ua/articles/2020/05/25/7252984/>
- Кравець, Р., & Романюк, Р. (2021, Лютий 18). Хмільний кардинал Ілля Павлюк: дружба із Зеленським і вплив на "Слугу народу". *Українська правда*. <https://www.pravda.com.ua/articles/2021/02/18/7283826/>
- Кресіна, І., Коваленко, А. & Балан, О. (2004). *Інститут імпичменту: порівняльний політико-правовий аналіз*. Київ: Юридична думка.
- Куйбіда, В. С., & Смолова Л. М. (2016). *Відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: реалії та перспективи*. Київ: НАДУ.
- Куліш, Л. (2019). Конкурентна політика у системі інструментів державного регулювання економіки. *Економіка та держава*, 1, 126–131.
- Кухарчук, О. С. (2010). Участь осередків політичних партій у місцевих виборах 2006 року в Закарпатській області. *Історичний архів*. 4. 49–54. <http://dSPACE.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/72010/9-Kuharchuk.pdf?sequence=1>
- Куценко, Т., & Сіренко, Я. (2019). Забезпечення фінансової ефективності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління. У І. Й. Малий (Ред.). *Макроекономічне оцінювання публічного сектору в анти-кризовому управлінні*. Київ: Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана. <https://ir.kneu.edu.ua/items/5d059254-cb16-4ddd-9f94-143bce5a9c7f>
- Куюн, І. А. (2015). Народна ініціатива як засіб забезпечення легітимності державної влади в Україні. *Правова держава*. 26. 202–208. <http://jnas.nbuv.gov.ua/article/UJRN-0000921521>

- Лаврінченко О.В. (б.д.). Методологія аналізу ризику країни на прикладі України. 308-309. <https://cris.mruni.eu/server/api/core/bitstreams/d6a3e5c9-20f7-44b2-a45a-96ea3ceb05ff/content>
- Лагутін, В. (2005). *Антимонопольна діяльність*. Київ: КНТЕУ.
- Лагутін, В. (2007). Шкода від монополій і користь від конкуренції: чи все так просто? *Економіка України*, 4, 55–61.
- Лагутін, В. (2008). *Конкурентна політика держави в умовах трансформації національної економіки*. Київ: КНТЕУ.
- Лагутін, В. (2016). Конкурентна політика держави: механізм реалізації. *Вісник КНТУ. Серія: Держава та економіка*, 4, 22–37.
- Лагутін, В. (Ред.). (2009). *Конкуренція і конкурентна політика: категорії та поняття: Словник*. Київ: КНТЕУ.
- Ланда, В., Горюнов, Д., Мироненко, О., Самойлюк, М., & Томіліна, М. (2023, Листопад). Конструктивний капітал в Україні. *ЦЕС*. <https://ces.org.ua/research-constructive-capital-in-ukraine/>
- Левенець, Є. (2011). Функціональна складова діяльності центральних органів виконавчої влади в сучасній Україні. *Наукові записки ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України*. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzipiend_2011_5_9
- Лещенко, С. (2015, Квітень 14). За лаштунками політики: змова Яценюка і Ахметова. *Українська правда*. <https://blogs.pravda.com.ua/authors/leschenko/552d3e78e5a3b/>
- Литвин, В. (2010а). *Порівняльний аналіз стабільності урядів країн Центральної Європи та України* (Дис. канд. політ. наук). Львівський національний університет імені Івана Франка. Львів.
- Литвин, В. (2010б). *Порівняльний аналіз стабільності урядів країн Центральної Європи та України*. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка.
- Литвин, В. (2011). Теорія та практика когабітації в напівпрезидентських системах Європи. *Освіта регіону: політологія, психологія, комунікації*, 4, 140–149.
- Литвин, В. (2014). Напівпрезидентська система правління у контексті республіканської форми правління: типологізація, конституційно-правові і політичні виклики та перспективи реформування в Україні. *Studium Europu Srodkowej i Wschodniej*, 2, 156–181.

- Литвин, В. (2015). Етапи розвитку та різновиди напів-президенталізму в Україні (1991–2015 рр.). In Z. Bialoblocki & A. Romanyuk (Eds.), *Specyfika Procesu Politycznego w Krajach Europy Srodkowo-Wschodniej: Czynniki Konserwacyjne i Instytucjonalne* (pp. 119–124). Kutno.
- Литвин, В. (2018a). Інституційно-процесуальні та політично-поведінкові варіанти розвитку та реформування напів-президентської системи правління в Україні. *Наукові записки ІПіЕнД ім. І.Ф. Кураса НАН України*, 2(94), 201–221.
- Литвин, В. (2018b). *Інституційно-процесуальні та політично-поведінкові атрибути і різновиди напівпрезидентської системи правління: порівняльний аналіз на прикладі країн Європи*. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка.
- Литвин, В. (2010). *Порівняльний аналіз стабільності урядів країн Центральної Європи та України*. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка.
- Лихач, Ю. (2017). *Механізми реформування державного управління: досвід країн Східного партнерства* (Автореф. дис. ... канд. наук з державного управління). Національний університет "Чернігівська політехніка". Чернігів.
- Лігостова, О. (2021). Корумповані суди – найбільша перешкода для бізнесу в Україні. *Голос Америки*. <https://www.holosameryky.com/a/sudy-koruptsija-biznes/6237164.html>
- Луніна, І. О. (2003). Районні бюджети у контексті ефективної системи міжбюджетних відносин. *Економіка і прогнозування*, 1, 47-58. http://eip.org.ua/docs/EP_03_1_47_uk.pdf
- Механізми дострокового відкликання депутатів місцевих рад: європейський досвід для України. Аналітична записка*. (2015, Вересень 15). Національний інститут стратегічних досліджень. <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/mekhanizmi-dostrokovogo-vidklikannya-deputativ-miscevikh-rad-evropeyskiy>
- Майборода, О. (2023). Форма державного правління: семіпрезиденталізм в українському варіанті. У Г. І. Зеленько (Ред.). *Політична система України: конституційна модель та*

- політичні практики*. Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України. https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2023/10/Politychna_systema_Ukrainy_.pdf
- Майборода, О. (Ред.). (2012). *Суспільна солідарність в Україні: проблеми і політичні засоби їх вирішення. Аналітична доповідь*. Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України.
- Максимова, В. (2022). Скільки військових адміністрацій утворено в Україні за час дії воєнного стану? *Рух ЧЕСНО*. <https://www.chesno.org/post/5824/>
- Марков, Б. (2014). Антимонопольне регулювання: зарубіжний досвід та межі його адаптації до реалій України. *Ефективна економіка*. <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2834>
- Мартинюк, Р. (2005). *Реалізація принципу поділу функцій влади в сучасній Україні: політико-правовий аналіз*. (Автореф. дис. ... канд. політ. наук). Національний університет ім. І. Франка. Львів.
- Мацієвський, Ю. (2011). Інволюція конституціоналізму і квазі-авторитарний режим в Україні. *Вибори та демократія*, (3), 49–56.
- Мацієвський, Ю. (2015). Інституційна пастка для України: проблема політичного виживання еліти в слабкій державі. *ZAXID.NET*. https://zaxid.net/institutsiyna_pastka_dlya_ukrayini_n1362175
- Меморандум про взаєморозуміння між Україною як Позичальником та Європейським Союзом як Кредитором*. (2020). Верховна Рада України. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_004-20#n2
- Міжнародний валютний фонд. (б.д.). <https://www.imf.org/en/Data>
- Мінакова, Є. В. (2023). Підзвітність та підконтрольність органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації влади. *Аналітично-порівняльне правознавство*, 2, 33–35. <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/281225/275366>
- Міністерство економіки України. (2023, Лютий 20). Діагностичне оцінювання управління державними інвестиціями (УДІ) – звіт Світового банку. <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=a5a272e9-9e6b-40eb-87e8->

- 7b4d2eb38633&title=DiagnosticzneOtsiniuvanniaUpravlinniaDerzhavnimiInvestitsiiami-udi-VUkrainiZvitSvitovogoBanku
Міністерство економіки України. (б.д.). Ukraine Facility. Програма фінансової підтримки України від Європейського Союзу. <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/>
- Міністерство розвитку громад та територій України. (2020a). Вирішення кадрових питань районних рад після місцевих виборів 25 жовтня 2020 р. <https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42195.pdf>
- Міністерство розвитку громад та територій України. (2020b). Організація перших етапів діяльності районних рад, обраних на перших виборах 25 жовтня 2020 р. Методичні рекомендації. <https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42193.pdf>
- Міністерство фінансів України. (2024, Лютий 28). *Рада ЄС затвердила інструмент Ukraine Facility обсягом 50 млрд євро на 2024–2027 роки.* https://mof.gov.ua/uk/news/eu_council_approved_eur_50_billion_ukraine_facility_for_2024-2027-4469
- Місцеві вибори 2015 р.: проблеми організації, підсумки, тенденції.* (2015). Київ: НІСД. <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2016-01/vuboru-f2365.pdf>
- Місцеві вибори 2020 року в Україні: звіт за підсумками виборів.* (2021, Лютий). Міжнародна фундація виборчих систем. <https://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2021/02/IFES-Post-Election-Report-2020-Local-Elections-v1-2021-2-17-UKR.pdf>відносин. *Економіка і прогнозування.* 3. 47–58.
- Місцеві вибори 25 жовтня та 15 листопада 2015 року. Місія зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ. Підсумковий звіт. (2016, Лютий 16). Бюро демократичних інститутів та прав людини. https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/2015_osce_vm.pdf
- Місцеві вибори: хто фінансував осередки партій у Дніпрі та області.* (2020, Червень 30). ЧЕСНО. <https://www.chesno.org/post/4085/>
- Моніторинг роботи Верховної Ради IX скликання за 6 сесію.* (2022). Лабораторія законодавчих ініціатив. https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2022/08/Monitoring_2022_my.pdf

- Мохончук, Б. С. (2017). *Виборча система України як конституційно-правовий інститут* (Дис. ... канд. юрид. наук). Харків: Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого.
- Мусаєва, С. (2020, Лютий 10). Олексій Гончарук: Для уряду Зеленський є таким камертоном – клієнтом та замовником. *Українська правда*. <https://www.pravda.com.ua/articles/2020/02/10/7239948/>
- Навіщо децентралізація?* (б.д.). Децентралізація. <https://decentralization.ua/about>
- Нарірний, В., Васильченко, С., Мироненко, Є., & Денисенко, В. (2021, Листопад 29). Партії регіонів: у що і як грають регіональні групи впливу на полях незавершеної децентралізації. *Український інститут майбутнього*. <https://uifuture.org/publications/dopovid-vidnosnyu-kyueva-i-regioniv-perezavantazhennya/>
- Науково-дослідний інститут правового забезпечення інноваційного розвитку. (б.д.) https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2020/11/OTG_2020/OTG_2020_6.pdf
- Негода, В. А. (2018a). Актуальні проблеми системи адміністративно-територіального устрою України та шляхи їх вирішення. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*, 3(63), 120–124.
- Негода, В. А. (2018b). Про формування територіальної основи організації влади в умовах децентралізації: проблеми та шляхи врегулювання. У В. Куйбіда, М. Білинська, В. Федоренка (Ред.). *Публічне управління та публічна служба в Україні: стан проблем та перспективи розвитку* (с. 311–315). Київ: "Ліра-К".
- Недоброческа тридцятка*. (2017). Реанімаційний пакет реформ. <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2017/08/Nedobrochesna-trydtsyatka.pdf>
- Нема, О. С. (2021). Зміцнення спроможності територіальних громад: можливості, щодо формування доходів бюджету та оптимізації видатків. *Ефективність державного управління*, 3/4(68/69). https://epa.nltu.edu.ua/Archive/68/68_86_101.pdf

- Нижник, О. М. (2016). Теоретичні аспекти впливу децентралізації на розвиток держави та територіальних громад. *Вісник НАДУ при Президентові України (Серія "Державне управління")*, 3.
- Ніколаєць, Ю. (2023). Політичні аспекти функціонування судової гілки влади в Україні. У Г. І. Зеленько (Ред.). *Політична система України: конституційна модель і політичні практики* (с. 348–383). Київ: ППіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України.
- Новий районний поділ: проблеми функціонування, перспективи удосконалення.* (2021). Київ: НІСД.
- Новоселова, В. (2020). *Формування довіри до судової влади в Україні в контексті утвердження принципу верховенства права: теоретико-правові засади* (Автореф. дис. канд. юрид. наук). Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна. Харків.
- Обушна, Н. (2016). Особливості категоріального апарату інституціональної теорії у площині державного управління. *Менеджер*, 1, 40–48.
- Огляд виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини в групі справ "Олександр Волков проти України" протягом 2014–2020 рр.* (2020). Council of Europe. <https://rm.coe.int/analysis-of-the-execution-volkov-group-cases-ukr/1680a06971>
- Окіс, О. Я. (2009). *Професійний розвиток державних службовців центральних органів виконавчої влади як фактор стабілізації державної служби України* (Дис. ... канд. наук з держ. упр.). Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України.
- Олег Немчінов провів засідання Координаційної ради з питань реформування державного управління.* (2023с, Листопад 30). Кабінет Міністрів України <https://www.kmu.gov.ua/news/30oleh-nemchinov-proviv-zasidannia-koordynatsiinoi-rady-z-pytan-reformuvannia-derzhavnoho-upravlinnia>
- Олександр Кубраков: Спроможні громади – основа ефективного відновлення України.* (2023). Урядовий портал. <https://www.kmu.gov.ua/news/oleksandr-kubrakov-spromozhni-hromady-osnova-efektyvnoho-vidnovlennia-ukrainy>
- Оновлена оцінка потреб України на відновлення та відбудову.* (2024, Лютий). World Bank Group. <https://www.worldbank.org/uk/>

- news/press-release/2024/02/15/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment-released
- Осауленко, С. В. (2010). *Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України* (Автореф. дис. канд. юрид. наук). Національна юридична академія. Одеса.
- Остапенко, П. (2021). Критерії спроможної громади: досвід України. *Децентралізація*. <https://decentralization.ua/news/13922>
- Остапець, Ю. О. (2016). *Електоральні процеси в Україні: загальнонаціональний та регіональний виміри* (Дис. ... д-ра політ. наук). ДВНЗ "Ужгородський національний університет". Ужгород.
<https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/35913/1/Електоральні%20процеси%20в%20Україні.pdf>
- Оцінка громадянами ситуації в країні та дій влади, довіра до соціальних інститутів (лютий – березень 2023 р.)*. (2023a, Березень 15). Разумков Центр. <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-dii-vlady-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-liutyi-berezen-2023r>
- Оцінка громадянами ситуації в країні та дій влади. Довіра до соціальних інститутів, політиків, посадовців та громадських діячів (січень 2024 р.)* (2024b, Лютий 7). Разумков Центр <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-dii-vlady-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykiv-posadovtsiv-ta-gromadskykh-diiachiv-sichen-2024r>
- Оцінка громадянами ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політиків, посадовців та громадських діячів, ставлення до окремих ініціатив органів влади (липень 2023 р.)*. (2023b, Липень 26). Разумков Центр. <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykiv-posadovtsiv-ta-gromadskykh-diiachiv-stavlennia-do-okremykh-initsiatyv-organiv-vlady-lypen-2023r>
- Оцінка ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політиків, посадовців та громадських діячів, ставлення до виборів, віра в*

- перемогу*. (2024а, Червень). Разумков Центр. Київ. <http://surl.li/zchvpa>
- Очікувані результати реформи місцевого самоврядування і децентралізації*. (2021, Листопад). Київський міжнародний інститут соціології. <http://e.surl.li/ienrjz>
- Павленко, Р. (2001). *Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід* (Автореф. дис. канд. політ. наук). Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького.
- Павленко, Р. (2006). Криза пострадянського парламентаризму? Напрямок подальшої конституційної реформи в Україні. *Вибори та демократія*, 3(9), 28–39.
- Панцир, С. (2018). *Нова державна служба: можливості для молодих фахівців*. Київ.
- Панчишин, Р. І. (2018). Окремі питання систематизації функцій об'єднаної територіальної громади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*, 52, 1. <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/44817>
- Парламентські слухання 12 жовтня 2005 року: "Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування"* (2005, Жовтень 13). Офіційний вебпортал парламенту України "Рада". https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/Parlamentski_slukhannya/5663.html
- Пивовар П.В., & Макаренко О.М. (2022). *Індекс Doing Business як індикатор розвитку бізнесу в Україні*. http://www.economy.in.ua/pdf/4_2022/14.pdf
- Пирожков, С. І., Майборода, О. М., Хамітов, Н. В., Головаха, Є. І., Дембіцький, С. С., Смолій, В. А., Скрипнюк, О. В., & Стоєцький С. В. (Ред.) (2022). *Національна стійкість України: стратегія відповіді на викликита випередження гібридних загроз. Національна доповідь*. Київ: ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України. <https://ipien.gov.ua/publication/natsionalna-stijkist-ukrainy-stratehiia-vidpovidi-na-vyklyky-ta-vyperedzhennia-hibrydnykh-zahroz/>
- Півроку Раді ІХ скликання: як працювали українські парламентарі. (2020). Рух ЧЕСНО. <http://e.surl.li/thohud>

- Післямова за результатами Форуму "Децентралізація 2024. Законодавчий порядок денний". Децентралізація. (2024, 24 вересня). <https://decentralization.ua/news/18659>
- Піхенко, В., & Пушак, Т. (2003). Президентська, парламентська та змішана форма правління: досвід демократії Центрально-Східної Європи у контексті становлення системи державного управління в Україні. *Програма сприяння парламенту: Програма розвитку законотворчої політики. План для Ukraine Facility*. (2024, Березень). Кабінет Міністрів України. <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/plan-ukraine-facility.pdf>
- Погорілко, В. (1999). *Конституційне право України*. Київ: Наукова думка.
- Погорілко, В. (2001). Інститут президентства в Україні. У І. Шемшученко (Ред.), *Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи*. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України.
- Погорілко, В. (2003). Теоретичні проблеми конституційного статусу Президента України. У В. Погорілко (Ред.), *Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика*. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України.
- Політичні партії, представлені в місцевих радах (за суб'єктом висування)*. (2021, Квітень 07). https://static.rada.gov.ua/zakon/new/ADM/el2020/11dep_part.pdf
- Положення про Офіс реформ. Постанова Кабінет Міністрів України №768 (2016) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-2016-%D0%BF#n9>
- Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України. Постанова Кабінету Міністрів України № 850 (2009) (Україна) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2009-%D0%BF#Text>
- Понад сто справ про недостовірне декларування закрито – в. о. керівника САП*. (2020, Грудень 1). Інтерфакс Україна. <https://ua.interfax.com.ua/news/general/707024.html>
- Порівняльний аналіз результатів оцінювання спроможності територіальних громад (відповідно до Методики Уряду*

- та Методичних рекомендацій) у розрізі областей за 2021 рік. (2021). https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1344/Додаток_до_статті_з_оцінки_спроможн.pdf
- Посли G7 оприлюднили дорожню карту судової та антикорупційної реформи в Україні. (2021, Січень 25). Українська правда. <https://www.eurointegration.com.ua/news/2021/01/25/7118956/>
- Постанова по справі № 820/7075/16. (2017, Квітень 19). Харківський окружний адміністративний суд. <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/66218745>
- Потапенко, В. (2010). Президент України і судова влада: деякі аспекти взаємодії. *Проблеми законності*, 110, 263–272.
- Принципи доброго врядування: європейський досвід та українські реалії. (2013). UPLAN <https://uplan.org.ua/analytics/pryntsyryu-dobroho-vriaduvannia-ievropeyskiy-dosvid-ta-ukrainski-realii/>
- Присяжнюк, О., & Цветнова, О. Антимонопольне законодавство в Україні. *Актуальні проблеми економічного і соціального розвитку регіону*, 5, 115–118.
- Про адміністративну процедуру. Закон України № 2073-IX (2024) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>
- Про Антимонопольний комітет України. Закон України № 3659-XII (1993) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text>.
- Про асоціації органів місцевого самоврядування. Закон України № 1275-17 (2009) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17#Text>
- Про вибори Президента Української РСР. Постанова Верховної Ради Української РСР №1299-XII (1991) (УРСР). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1299-12#Text>
- Про Вищий антикорупційний суд. Закон України № 2447-VIII (2018) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19/ed20180607#Text>
- Про відновлення дії окремих положень Конституції України. Закон України № 742-VII (2014) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742-18#Text>
- Про відновлення довіри до судової влади в Україні. Закон України № 1188-VII (2014) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1188-18/ed20140408#Text>

- Про внесення змін до Бюджетного кодексу України. Закон № 907-IX (2020) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/907-20?find=1&text=%D1%84%D1%96%D0%B7%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B8%D1%85#Text>
- Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад. Закон України № 562-IX (2020) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20/ed20200723#Text>
- Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних [...]. Закон України № 1009-IX (2020) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-20#Text>
- Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби. Закон України № 2190-VIII (2017) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2190-viii#Text>
- Про внесення змін до деяких законів України щодо організації діяльності Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади. Проект Закону України № 3562-IX (2021) (Україна). <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/>
- Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя. Закон України № 1635-IX (2021) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1635-20#Text>
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства. Закон України № 805-IX (2020) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-20?find=1&text=народною#Text>
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження. Закон України № 2181-VI (2010) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2181-17/ed20100513#Text>
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо позбавлення Кабінету Міністрів України невластивих

- повноважень. Проект Закону України 3562-IX (2021) (Україна). <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/>
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України на конкурсних засадах. Закон України № 2846-IX (2022) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2846-20#Text>
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України на конкурсних засадах. Закон України № 2846-IX (2023) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2846-IX#Text>
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення положень про конкурсний відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України. Закон України № 3277-IX (2023) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3277-20#Text>
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19). Закон України № 540-IX (2020) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20?find=1&text=%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D0%BC#Text>
- Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо відкритих даних. Постанова Кабінету Міністрів України № 409 (2019) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/409-2019-п#Text>
- Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування Проект Закону № 7283 (2022) (Україна). <blob:https://itd.rada.gov.ua/30724cca-55ed-484a-8a84-f6658803e36c>
- Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування. Закон України № 3590-IX (2024) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3590-20#Text>

- Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування. Закон України № 193-IX (2019) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193-20/ed20191016#Text>
- Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Закон України №1629-IX (2021) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-20#n5>
- Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). Проект Закону № 2598 (2019) (Україна). https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644
- Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Закон України № 2952-VI (2011) Україна. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2952-17#Text>
- Про внесення змін до Конституції України. Закон України № 2222-IV (2004) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2222-15#Text>
- Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України № 335. Постанова Кабінету Міністрів України (2022) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1008-2022-%D0%BF#n2>
- Про внесення змін до Правил перетинання державного кордону громадянами України. Постанова Кабінету Міністрів України № 69 (2023) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/69-2023-%D0%BF#Text>
- Про внесення змін до пункту 4 статті 108 Конституції (Основного Закону) Української РСР. Закон УРСР №983-XII (1991). Україна. https://zakononline.com.ua/documents/show/155604__528254
- Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України). Закон України № 27-IX (2019) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/27-20#Text>

- Про внесення змін до статті 98 Конституції України. Закон України № 586-VII (2013) (Україна). Україна. https://zakononline.com.ua/documents/show/344446__34451
- Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України. Закон України №2113-XII (1992) Україна. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2113-12#Text>
- Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя). Закон України №1401 (2016) Україна. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text>
- Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) УРСР. Закон УРСР №1213а-XII (1991) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1213%D0%B0-12#Text>
- Про внесення змін і доповнень до статей 104,104-5, 114-9 Конституції (Основного закону) України: Закон України №2735-XII (1992) (Україна). https://zakononline.com.ua/documents/show/151090__527526
- Про внесення зміни до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби. Постанова Кабінету Міністрів України (2020) (Україна) https://zakononline.com.ua/documents/show/484399__650864
- Про всеукраїнський та місцеві референдуми. Закон України від 3 липня 1991 року № 1286-XII (1991) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12#Text>
- Про географічні назви. Закон України № 2604-IV (2005) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2604-15#Text>
- Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні. Проект закону № 3059 (2020) (Україна). http://w1.l.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68128
- Про державну службу. Закон України № 889-19 (2015) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
- Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України № 157-VIII (2015) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
- Про добровільне лобіювання. Проект закону № 10337 (2023) (Україна). <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43386>

- Про доповнення Конституції (Основного Закону) України статтею 97-1 та внесення змін і доповнень до статей 106, 114-5 і 120 Конституції України. Закон України №2885-XII (1992) Україна. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2885-12#Text>
- Про доступ до публічної інформації. Закон України № 2939-17 (2011) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
- Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки. Закон України № 1869-IV (2004) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1869-15#Text>
- Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів). Закон України № 1780-IX (2021) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1780-IX#Text>
- Про засади адміністративно-територіального устрою України. Проект Закону № 2804 (2020) (Україна). https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986
- Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. Закон України № 1160-15 (2003) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>
- Про заснування поста Президента СРСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) СРСР. Закон Союзу Радянських Соціалістичних Республік № 1360-I (1990) (СРСР). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1360400-90#Text>
- Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР. Закон УРСР № 1293-XII (1991) (Українська РСР). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1293-12#Text>
- Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки. Постанова Кабінету Міністрів України № 220 (2023) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-п#Text>
- Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки. Постанова Кабінету Міністрів України № 695 (2020) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п/ed20200805#Text>

- Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта. Постанова Кабінету Міністрів України (2004) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2004-%D0%BF#Text>
- Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад. Постанова Кабінету Міністрів України № 214 (2015) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п#Text>
- Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 77-р (2019) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019р?find=1&text=спроможність#Text>
- Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх [...]. Постанова Кабінету Міністрів України № 55 (2022) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2022-%D0%BF>
- Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України. Постанова Кабінету Міністрів України № 950 (2007) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF/ed20090720#Text>
- Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні. Указ № 810/98 (1998) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>
- Про заходи щодо здійснення структурних змін та забезпечення керівництва у сфері державної виконавчої влади. Указ Президента України № 429/94 (1994) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/429/94#Text>
- Про звернення Львівської обласної ради. Рішення Львівської обласної ради № 477 (2023). <https://www.lvivoblrada.gov.ua/plenary-sessions/rishennya-viii-sklikannya>
- Про звільнення В. Резніченка з посади голови Дніпропетровської обласної державної адміністрації. Указ Президента

- України № 37/2023 (2023) (Україна).
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37/2023#Text>
- Про землеустрій. Закон України № 858-IV (2003) (Україна).
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text>
- Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) УРСР.
Закон України № 1791-XII (1991) Україна. https://ips.ligazakon.net/document/view/t179100?ed=1991_11_05
- Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) УРСР.
Закон Української РСР № №8303-XI (1989) Україна.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8303-11#Text>
- Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) УРСР.
Закон УРСР №404-XII (1990) Україна.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/404-12#Text>
- Про зміну частини першої статті 112 Конституції (Основного Закону)
України. Закон України №2401a-XII (1992) Україна.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2401%D0%B0-12#Text>
- Про Кабінет Міністрів України. Закон України № 279-VI (2008)
(Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/279-17#Text>
- Про Кабінет Міністрів України. Закон України № 2591-VI (2010)
(Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2591-17#Text>
- Про Кабінет Міністрів України. Закон України № 794-VII (2014)
(Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
- Про керівництво Кабінетом Міністрів України. Указ Президента
України № 383/93 (1993) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/383/93>
- Про Концепцію нової Конституції України. Постанова Верховної
Ради Української РСР № 1213-XII (1991) (Україна).
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1213-12#Text>
- Про Координаційну раду з питань реформування державного
управління. Постанова Кабінету Міністрів України № 335
(2016) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335-2016-%D0%BF#Text>
- Про лобізм. Проект закону № 3059-1 (2020) (Україна).
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68265
- Про лобістську діяльність. Проект закону № 3059-3 (2020) (Україна).
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68279

- Про лобіювання в Україні. Проект закону № 3188 (1999) (Україна). http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=5838
- Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України № 280/97-ВР (1997) (Україна). [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-D0 %B2 %D1 %80#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-D0%B2%D1%80#Text)
- Про місцевий референдум. Проект Закону № 5512 (2021) (Україна). https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71942
- Про місцеві державні адміністрації. Закон України № 586-XIV (1999) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
- Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування. Закон України № 533-XII (1990) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text>
- Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки. Указ Президента України № 487/2021 (2021) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>
- Про органи самоорганізації населення. Закон України № 2625-III (2001) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>
- Про освіту. Закон № 2145-VIII (2017) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>
- Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпичмент). Закон України № 39-IX (2019) (Україна). <http://surl.li/lebzqa>
- Про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року. Повідомлення № vd20000425 (2000). Центральна Виборча Комісія України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002359-00#Text>
- Про порядок введення в дію Закону України "Про Представника Президента України". Постанова Верховної Ради України № 2168-XII (1992) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-12#Text>
- Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України. Закон України № 3285-IX (2023). Україна. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3285-20#Text>

- Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання. Проект закону № 3059-2 (2020) (Україна). http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68275
- Про правовий режим воєнного стану. Закон України № 389-19 (2015). (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
- Про правотворчу діяльність. Закон України № 3354-IX (2023) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
- Про Представника Президента України. Закон України № 2167-XII (1992) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12#Text>
- Про Президента Української РСР. Закон УРСР № 1295-XII (1991) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1295-12#Text>
- Про призначення В. Резніченка головою Дніпропетровської обласної державної адміністрації. Указ Президента України № 558/2020 (2020) (Україна).
- Про призначення чергових місцевих виборів у 2020 році. Постанова Верховної Ради України № 795-IX (2020) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-IX#Text>
- Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування. Закон України № 452/97-ВР (1997) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80#Text>
- Про Регламент Верховної Ради України. Закон України № 1861-17 (2010) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>
- Про регулювання лобістської діяльності в Україні. Проект закону № 7269 (2020) (Україна). http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=38796
- Про службу в органах місцевого самоврядування. Закон України № 2493-III (2001) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>
- Про службу в органах місцевого самоврядування. Закон України № 3077-IX (2023) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>
- Про співпрацю територіальних громад. Закон України № 1508-VII (2014) (Україна). <https://lps.iigazakon.net/document/JG2SHOOA>

- Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. Указ Президента України № 68/2016 (2016) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text>
- Про статус депутатів місцевих рад. Закон України № 93-IV (2002) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>
- Про статус народного депутата України. Закон України № 2790-XII (1992). (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>
- Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 774-р (2013) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80#Text>
- Про Стратегію сталого розвитку "Україна-2020". Указ Президента України № 5/2015 (2015) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>
- Про судоустрій і статус суддів. Закон України № 1402-VIII (2016) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/ed20160602#Text>
- Про судоустрій і статус суддів. Закон України № 2453-VI (2010) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2453-17/ed20100707#Text>
- Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1013 (2017) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80#n8>
- Про схвалення Концепції проекту Закону України Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 440-р (2009) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2009-p#Text>
- Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р (2014) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>
- Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її

- реалізації. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 227-р (2015) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80#Text>
- Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки та плану заходів з її реалізації. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1805 (2021) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-%D1%80#Text>
- Про текст Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року, зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII. Постанова Верховної Ради України № 750-VII (2014) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/750-18#Text>
- Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання. Закон України №2796-XII (1992) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2796-12#Text>
- Про утворення військових адміністрацій. Указ Президента України №68/2022 (2022) (Україна). <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>
- Про утворення та ліквідацію районів. Постанова № 807-IX (2020) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>
- Про утворення урядових комітетів та затвердження їх посадового складу. Постанова Кабінету Міністрів України № 921 (2020) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/921-2020-%D0%BF#Text>
- Про центральні органи виконавчої влади. Закон України № 3166-VI (2011) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>
- Про Центральну виборчу комісію. Закон України № 1932-IV (2004) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-15#Text>
- Програма SIGMA. (2024). Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. <http://surl.li/yqfenz>

- Проект Закону про внесення змін до Конституції України. Проект Закону №4290 (2003) (Україна). https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4290&skl=7
- ПРООН в Україні: місцеве самоврядування та реформа з децентралізації влади.* (n.d.). United Nations Development Programme. <https://www.undp.org/uk/ukraine/mistseve-samovryaduvannya-ta-reforma-detsentralizatsiyi-vlady>
- Пропорційна виборча система з відкритими партійними списками підвищить політичну залученість, а також допоможе вирішити іншу серйозну проблему української політики – відсутність партій, заснованих на ідеях.* (2019, Травень 20). Вокс Україна. <https://voxukraine.org/vid-imeni-narodu-chomu-ukrayina-terminovo-potrebuye-reformi-viborchoyi-sistemi>
- Рафальський, О. (2010). Регіоналізм в Україні: проблеми і перспективи. *Наукові записки ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України*, 46. https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/rafalskii_regionalizm.pdf
- Рафальський, О. (Ред.). (2022). *Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми*. Київ: ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України. <http://surl.li/zhtzhp>
- Рафальський, О. О., & Майборода, О. М. (Ред.). (2018). *Політика суспільних реформ: стратегія, механізми, ресурси*. Київ: ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України.
- Рафальський, О., & Майборода, О. (Ред.) (2023а). *Адаптивні зміни політичного поля України в умовах війни*. Київ: ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України. <https://ipiend.gov.ua/publication/adaptyvni-zminy-politychnoho-polia-ukrainy-v-umovakh-vijny/>
- Рафальський, О. О., & Майборода О. М. (Ред.). (2023b). *Політична безпека України: проблеми політичного і державного правління. Прогнозна оцінка, механізми забезпечення*. Київ: ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України. <http://surl.li/skbgzg>
- Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 1059/2003 від 26 травня 2003 року про встановлення спільної класифікації територіальних одиниць для статистики [...]. Регламент

- № 1059/2003 (2003) (ЄС). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_005-03#Text
- Рейтинг економічних свобод* (2023). Fraser Institute. <http://www.fraserinstitute.org/studies/economic-freedom-of-the-world-2023-annual-report>
- Рішення XIII сесії Львівської обласної ради* (14 червня 2022 р.). Офіційний вебсайт Львівської обласної ради. <https://www.lvivoblrada.gov.ua/plenary-sessions/rishennya-viii-sklikannya>
- Рішення XIV сесії Херсонської обласної ради VIII скликання*. (2022). Офіційний вебсайт Херсонської обласної ради. <https://khor.gov.ua/rishennia-xiv-sesii-khersonskoi-oblasnoi-rady-viii-sklykannia/>
- Рішення для перемоги: дослідники визначили індекс людського капіталу для відновлення України*. (2023, Жовтень 17). Рубрика. <https://rubryka.com/2023/10/17/indeks-lyudskogo-kapitalu/>
- Рішення про надання Вищій кваліфікаційній комісії суддів України інформації щодо кандидата на посаду судді Верховного Суду Князева Всеволода Сергійовича*. (2017, Квітень 12). Громадська рада доброчесності. https://grd.gov.ua/wp-content/uploads/data/files/conclusions/info/kniaziev_info.pdf
- Рішення у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року № 2222–IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України). Рішення Конституційного Суду № 20–рп/2010 (2010) Україна. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>
- Рішення у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України "Про запобігання корупції", Кримінального кодексу України. Рішення Конституційного Суду України № 13-п/2020 (2020) (Україна). https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/13_p_2020.pdf?fbclid=IwAR1gVciWZSmBDS17mU9OMgW2Qv8yMxJVpfBqnaZ3Inaxfx_yVEqTVp7gHuE

- Рішення у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368-2 Кримінального кодексу України. Рішення Конституційного Суду України № 1-п/2019 (2019) Україна. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-19#Text>
- Рішення у справі за конституційними поданнями 53 і 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 103 Конституції України (справа щодо строків перебування на посту Президента України). Рішення Конституційного суду України № 22-рп/2003 (2003) Україна. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v022p710-03#Text>
- Розвиток людського капіталу – один з ключових напрямків роботи Уряду над Планом України в рамках програми Ukraine. (2023, Жовтень 13). Кабінет Міністрів України. Facility. <https://www.kmu.gov.ua/news/rozyvytok-liudskoho-kapitalu-odyn-z-kliuchovykh-napriamkiv-roboty-uriadu-nad-planom-ukrainy-v-ramkakh-prohramy-ukraine-facility>*
- Романенко, Є. (2018). Принципи і функції державного управління. *Державне управління, 1*, 91–99.
- Романова, В., & Умланд, А. (2021). Реформа децентралізації в Україні: перші результати та виклики. *Політичні дослідження, (1)*. <http://pd.ipiend.gov.ua/article/view/235422>
- Романова, В., & Умланд, А. (2023). Відносини по лінії центр-периферія в Україні: ресурси підвищення стійкості держави. *Політичні інститути та процеси, 2(6)*. <https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2023/12/5-Valentyna-Romanova.pdf>
- Романюк, А., & Литвин, В. (2020). Порівняльний аналіз політичних інститутів і систем країн Західної Європи. В *Особливості міжінституційних відносин у трикутнику "глава держави–парламент–уряд" та їхні наслідки для політичного процесу* (Т. 1). Львів: ЛНУ імені Івана Франка.
- Романюк, А., & Литвин, В. (2020). Особливості міжінституційних відносин у трикутнику "глава держави–парламент–уряд" та їхні наслідки для політичного процесу. В *Порівняльний аналіз політичних інститутів і систем країн Західної Європи* (Т. 1).

- Львів: ЛНУ імені Івана Франка. https://filos.lnu.edu.ua/wpcontent/uploads/2014/12/WE_Updated.pdf
- Романюк, П. В. (2019). *Конституційно-правові засади інституту представницького мандата в Україні*. Харків: Видавництво "Права людини".
- Романюк, С. А. (2018). *Децентралізація: теорія та практика застосування*. Київ: б.в.
- Рось, О. (2019). Поняття та сутність нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*, 18, 97–100.
- Савчин, М. (2019). Інституційна спроможність держави та права людини. *Вісник НАПрНУ*, 3.
- Саламаха, Т. В. (2023). *Парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України: організаційно-правові засади* (Автореф. дис. ... док. філософ.). Київський національний університет імені Тараса Шевченка.
- Середняк, Т. К. (2018). *Україна проти корупції: Економічний фронт. Економічна оцінка антикорупційних заходів у 2014–2018 рр.* Дніпро.
- Серьогіна, С. (2001). *Теоретико-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні*. Харків: Ксилон.
- Сидорчук, О. (2013). Третій тип республіканського правління: чи є Україна напівпрезидентською республікою? *Наукові записки НаУКМА: Політичні науки*, 147, 30–34.
- Ситник, С. (2023). Структурно-функціональні зміни виконавчої влади. У О. О. Рафальського, О. М. Майбороди (Ред.). *Адаптивні зміни політичного поля України в умовах війни*. с. 121–158. <https://doi.org/10.53317/978-617-14-0202-7>.
- Ситник, С. (2024). Роль виборчої системи у забезпеченні інституційної спроможності обласних та районних рад. *Politicus*. 5.
- Слобожан, О. В. (Ред.). (2023). *Збірник кращих практик громад у військовий час. Перемагаємо спільними зусиллями 2023*. Міжнародний республіканський інститут (IRI). <https://iri.org.ua/navchalni-resursy/zbirnyk-krashchykh-praktyk-hromad-u-viyskovyy-chas>

- Смалюк, Р., & Руда, Т. (2022). *Матриця українського правосуддя: оцінка української системи правосуддя за методикою EU Justice Scoreboard*. https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2022/10/Matrix_2022_ukr.pdf
- Смертність в Україні цього року втричі перевищує народжуваність*. (2024, Серпень 5). Оpendатабот. <https://www.slovoidilo.ua/amp/2024/08/05novyna/suspilstvo/smertnist-ukrayini-czoho-roku-vtrychi-perevyshhuje-narodzhuvnist-opendatabot>
- Смирнова, К. (2013). Генезис та еволюція правового регулювання конкуренції в Європейському Союзі. *Право України*, 3(4), 365–375.
- Смолій В. А. (Ред.) (2013). *Енциклопедія історії України* Т. 10. Т – Я). Київ: Наукова думка
- Совгиря, О. (2010). Інститут контрастигування актів глави держави в Україні: правова природа та проблеми законодавчого регулювання. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка: "Юридичні науки"*, 85, 66–70.
- Справа "Луценко проти України" (Заява № 6492/11). Рішення Європейського суду з прав людини (2012) Страсбург. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_852#Text
- Справа "Олександр Волков проти України" (Заява № 21722/11). Рішення Європейського суду з прав людини (2013) Страсбург.. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_947#Text
- Справа "Тимошенко проти України" (Заява № 49872/11). Рішення Європейського суду з прав людини (2013) Страсбург. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_924#Text
- Ставлення громадян України до судової системи: звіт за результатами дослідження*. (2020). Разумков Центр. Київ. <https://rm.coe.int/zvitsud2020/1680a0c2d7>
- Стойко, О. (2016). *Структурні теорії інституційних змін, Трансформація політичних інститутів у сучасних перехідних суспільствах*. Київ: Логос.
- Стратегія реформування державного управління України до 2021 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 474 (2016) (Україна). https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01_strategy_ukr.pdf

- Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України (2021) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#n9>
- Стратегія реформування системи державної служби в Україні. Указ Президента України № 599 (2000) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599/2000#Text>
- Страшкулич, А., Гордійчук, Д., & Колесніченко, О. (2024, Травень 10). Зайвий. Як віцепрем'єр Кубраков пройшов шлях від президентського улюбленця до вигнанця. *Українська правда*. <https://www.pravda.com.ua/articles/2024/05/10/7455071/>
- Стрижова, І. (2011). Інститут президентства на пострадянському просторі. *Гілея*, 49.
- Сухонос, В. (2011). *Інститут глави держави в конституційному праві*. Суми: ДВНЗ "УАБС НБУ".
- Тарнавська, Н. (2006). Діалектика конкурентного середовища в постсоціалістичних країнах: вплив приватизації, реструктуризації і корпоратизації. *Вісник Тернопільського державного економічного університету*, 5(2), 219–234.
- Телешун, С. О., Кальниш, Ю. Г., Рейтерович, І. В., & Титаренко, О. Р. (2012). *Політична аналітика в державному управлінні: навч. посіб.* Київ: НАДУ.
- Телешун, С. О., Ситник, С. В., Рейтерович І. В., & Пухкал, О. Г. (2016). *Публічна політика в процесах реформування системи державного управління України*. Київ: НАДУ.
- Тишук, Т., & Алєканкіна, К. (2020, Березень 5). Промайнув як мить: що встиг уряд Гончарука за півроку? *Vox Ukraine*. <https://voxukraine.org/promajnuv-yak-mit-shho-vstig-uryad-goncharuka-za-pivroku/>
- Ткачук, А. Ф. (2016). *Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль)*. Київ: Видавництво ІКЦ "Легальний статус".
- Тодика, Ю. (1999). *Президент України: конституційно-правовий статус*. Харків.
- Торік кількість державних службовців в Україні скоротилася більше, аніж на 5.5 тисяч осіб. (2024, Січень 25). Національне агентство України з питань державної служби.

- <https://nads.gov.ua/news/torik-kilkist-derzhavnykh-sluzhbovtsiv-v-ukraini-skorotyasia-bilshe-anizh-na-55-tysiach-osib>
- У справі Микитася сплив "мільйонний хабар Гройсману", в експрем'єра заперечують. (2020, Грудень 4). *Українська правда*. <https://www.epravda.com.ua/news/2020/12/4/668847/>
- Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. (2016). Верховна Рада України. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
- Угода про Коаліцію депутатських фракцій "Європейська Україна". Угода Верховної Ради України; Регламент (2014) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15#Text>
- Україна на третьому місці за кількістю справ у ЄСПЛ. (2024, Січень 24). *Європейська правда*. <http://surl.li/vgwlmv>
- Україна опустилася на 85-те місце в щорічному рейтингу конкурентоспроможності WEF. (2019, Жовтень 09). *Інтерфакс-Україна* <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/617843.html>
- Україна піднялася на 20 позицій у міжнародному рейтингу якості доріг. (2020, Листопад 23). *Європейська правда*. <https://www.epravda.com.ua/news/2020/11/23/668295/>
- Українець, О. (2021). Легітимність судової влади: теоретико-методологічні аспекти її оцінки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія право*, 78, 342–347.
- Уманців, Ю., & Золина, Д. (2020). Конкурентна політика за умов глобальних трансформацій. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія Економіка*, 2(56), 52–58.
- Уряд у березні має затвердити план для Ukraine Facility, далі він буде переданий на розгляд Європейській комісії. (2024, Лютий 27). *Ukrinform*. <https://www.ukrinform.ua/amp/rubric-economy/3832972-urad-mae-zatverditi-v-berezni-plan-dla-ukraine-facility-minekonomiki.html>
- Філіпенко, С. (2015). *Територіальна громада – первинний суб'єкт місцевого самоврядування в Україні*. https://tergromada.blogspot.com/2015/05/blog-post_45.html?m=1
- Фінансова спроможність територіальних громад. Аналітичне дослідження. (2022, Лютий). Центр спільних дій.

- <https://centreua.org/wp-content/uploads/2022/02/finansova-promozhnist-veb-1.pdf>
- Фінансова спроможність територіальних громад: Аналітичне дослідження.* (2022). Центр спільних дій. <https://centreua.org/wp-content/uploads/2022/02/Finansova-promozhnist-veb-1.pdf>
- Фісун, О. (2011). Республіка заради спільного майбутнього: дилеми українського конституційного транзиту. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: "Питання політології", 949(18)*, 45–52, 51.
- Фонд держмайна продав по 25% "ДТЕК Західенерго" і "Київенерго" компанії Ахметова. (2017, Серпень 18). Радіо Свобода. <https://www.radiosvoboda.org/a/news/28683917.html>
- Формування спроможних територіальних громад: Практичний посібник.* (б.д.). <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk.tergrweb.pdf>
- Хто з депутатів міських та облрад на фронті? – дослідження Руху ЧЕСНО.* 08 вересня (2023, Вересень 08). ЧЕСНО. <https://www.chesno.org/post/5720/>
- Цвік, М., & Процюк, І. (1999). Про державно-правову природу влади Президента України в системі розподілу влад. *Проблеми конституційного права, 1*, 51–61.
- Цифрова трансформація громад: що показав пілотний індекс.* (2024, Травень 10). Децентралізація. <https://decentralization.ua/news/18061>
- Цифрові, інклюзивні, доступні: Підтримка цифровізації державних послуг в Україні (Проект підтримки Дія).* (n.d.). United Nations Development Programme. <https://www.undp.org/uk/ukraine/projects/digital-inclusive-accessible-support-digitalisation-public-services-ukraine-dia-support-project>
- Черниш, В. (2022). Стратегії реформування державного управління в умовах інституційних викликів для системи публічної влади. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права, 6*, 198-202. <https://chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/article/view/349/306>
- Чому двопалатний парламент в Україні посилить президента й послабить Верховну раду.* (2019, Червень 13). Слово і Діло.

<https://www.slovoidilo.ua/2019/06/13/novyna/polityka/chomu-dvopalatnyj-parlament-ukrayini-posulyt-prezydenta-poslabyt-verhovnu-radu>

- Шаповал, В. (1995). *Вищі органи сучасної держави: Порівняльний аналіз*. Київ: Програма Л.
- Шаповал, В. (2016). *Виконавча влада: теоретичний та конституційний аспект*. Київ. <https://pravo.org.ua/books/vykonavchavlada-teoretychnyj-i-konstytutsijnyj-aspekty/>
- Шатіло, В. (2004). *Інститут президентства в системі державної влади України*. Київ: Український центр політичного менеджменту.
- Шевчук, В. (2022). Інституційна спроможність державних органів в Україні: аналіз сучасного стану та тенденцій розвитку. *Публічне управління та місцеве самоврядування*, 2(1), 55–63.
- Шульга, М. (Ред.). (2017). *Стан сучасного українського суспільства: цивілізаційний вимір*. Київ: Інститут соціології НАН України. <https://isnasu.org.ua/publish/book.php?id=stan-suchasnogo-ukrainskogo-suspilstva>
- Щербатюк, О. (2011). Антимонопольна політика в Україні: практика реалізації та напрямки удосконалення. *Економічний аналіз*, 9 (2), 430–433.
- Юзьков, Л. (1995). Від Декларації про державний суверенітет України до Концепції нової Конституції України. *Конституція незалежної України*. (Т. 1), 7–12. Київ: Право.
- Як Україна отримала місце у світовій історії цифровізації? Дії 3 роки*. (2023, Лютий 14). Економічна правда. <https://www.epravda.com.ua/columns/2023/02/14/697034/>
- Яка громада є спроможною?* (2022). Децентралізація. <https://decentralization.ua/questions/27>
- Янг, Д. (2016). *Міське самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії*. Огляд. (І. Деркач, Пер. з англ.). <http://www.tsatu.edu.ua/ipod/wp-content/uploads/sites/46/miscve-samovrjaduvannja-v-krayinah-skandynaviyi-ta-baltiyy.pdf>
- Яремчук В. Д. (2018). Регіональні політичні режими в Україні: Львівщина (1990–2017 рр.). Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України. https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/09/regional_political_regime.pdf

- 2023 рік став найуспішнішим за всю історію антикорупційних органів – Директор НАБУ Семен Кривонос та Керівник САП Олександр Клименко презентували результати діяльності. (2024, Лютий 21). Національне антикорупційне бюро України. <https://nabu.gov.ua/news/2023-r-k-stav-nayiusp-shn-shym-za-vsiu-stor-iu-antykoruptc-yinykh-organ-v-dyrektor-nabu/>
- About iness. (n.d.). <https://www.iness.sk/en/about-iness>
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business.
- Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P., & Robinson, J. A. (2019). Democracy does cause growth. *Journal of Political Economy*, 127(1), 47–100. <https://doi.org/10.1086/700936>
- Aluehallitus. (n.d.). Varsinais-Suomen hyvinvointialue. <https://www.varha.fi/fi/tietoa-varhasta/paatoksenteko-jahallinto/aluehallitus>
- Aluevaltuusto. (n.d.). Varsinais-Suomen hyvinvointialue. <https://www.varha.fi/fi/tietoa-varhasta/paatoksenteko-jahallinto/aluevaltuusto>
- Anders Knape: “Local authorities can revive confidence in institutions”. (2019, July 5). Congress of Local and Regional Authorities. Council of Europe Portal. https://www.coe.int/en/web/congress/-/anders-knape-local-authorities-can-revive-confidence-in-institutions-#50071174_43511150_True
- Arbetet på regional nivå. (n.d.). Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/arbetet-pa-regional-niva>
- Armstrong, M. (2023). The State of Democracy. *Statista*, February 17 <https://www.statista.com/chart/18737/democracy-index-world-map/>
- Becker, T., Schweiger, H., Livshits, I., Bakker, B., & Mylovanov, T. (2018). The future of CIS and CEE countries. *Economics of Transition*, 26(1), 1–18. <https://doi.org/10.1111/ecot.12166>
- Bertelsmann Stiftung’s Transformation Index (BTI) 2024: Ukraine. (2024). Bertelsmann Stiftung. https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/reports/country_report_2024_UKR.pdf
- Bevir, M. (2010). *Democratic governance*. Princeton University Press.

- Boban, D. (2007). "Minimalist" concepts of semi-presidentialism: are Ukraine and Slovenia semi-presidential states? *Politička misao*, XLIV(5), 155–177.
- Börzel, T., & Risse, T. (2021). *Effective governance under anarchy: Institutions, legitimacy, and social trust in areas of limited statehood*. Cambridge University Press.
- BTI. (n.d.). *The Transformation Index*. <https://bti-project.org/en/?&d=D&cb=00000>
- Bureaucracy Index*. (2018). Fraser Institute. <https://www.fraserinstitute.org/>
- Carothers, T. (2002). The end of the transition paradigm. *Journal of Democracy*, 13(1), 5–21. <https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-end-of-the-transition-paradigm/>
- Case of Oleksander Volkov. Ukraine (Application no. 21722/11)*. (2013, January 9). European Court of Human Rights <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-115871%22%5D%7D>
- Centre of Expertise for Multilevel Governance*. (n.d.). Congress of Local and Regional Authorities. Council of Europe Portal. <https://www.coe.int/en/web/centre-of-expertise-for-multilevel-governance>
- Chaban, N., & Vernygora, V. (2010). Ukraine's Constitutional "Saga": Ukrainian Media Reflections of the Constitutional Process. *TRAMES Journal of the Humanities and Social Sciences*, 14(3), 227–249, 237–240.
- Chaisty, P., & Chernykh, S. (2015). Coalitional Presidentialism and Legislative Control in Post-Soviet Ukraine. *Post-Soviet Affairs*, 31(3), 177–200.
- Charron, N., Lapuente, V., Bauhr, M., & Annoni, P. (2022). Change and continuity in quality of government: Trends in subnational quality of government in EU member states. *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, 2022(53), 5–23. <https://investigacionesregionales.org/en/article/change-and-continuity-in-quality-of-government-trends-in-subnational-quality-of-government-in-eu-member-states/>
- Cohn, M. (2021). *A theory of the executive branch: Tension and legality*. Oxford University Press.

- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Enlargement strategy and main challenges 2014–15.* (2014). European Commission. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/20141008-strategy-paper_en.pdf
- Composition du conseil régional.* (n.d.). République Française. <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/composition-du-conseil-regional>
- Confidence in Judicial Systems Varies Worldwide.* (2014). Gallup. https://news.gallup.com/poll/178757/%20confidencejudicial-systems-variesworldwide.aspx?utm_source=confidence%20in%20jud%20iciary&utm_%20medium=search&utm_campaign=tiles
- Corruption Perceptions Index.* (2023). Transparency International. <http://surl.li/rjokfs>
- Countries with Presidents 2024.* (2024). World Population Review. <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/countries-with-presidents>
- Country detail.* (n.d.). <http://e.surl.li/duznul>
- D'Anieri, P. (2007). *Understanding Ukrainian Politics: Power, Politics and Institutional Design.* Routledge.
- Decentralization Index.* (n.d.). European Committee of the Regions. <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Decentralization-Index.aspx>
- Democracy Index 2012: Democracy is at a standstill.* (2012) Economist Intelligence Unit.. https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex12
- Democracy Index 2020: In sickness and in health?* (2020). Economist Intelligence. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>
- Democracy Index 2022: Frontline democracy and the battle for Ukraine.* (2022) Economist Intelligence Unit.. https://www.eiu.com/n/wp-content/uploads/2023/02/Democracy-Index-2022_FV2.pdf
- Democracy Index 2023. Age of conflict.* (2024). The Economist Intelligence Unit Limited. <https://www.powergame.gr/wp->

- content/uploads/2024/02/democracy-index-2023-final-report.pdf
- Democracy Index 2023: The age of conflict.* (2023). Economist Intelligence Unit. <https://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2024/02/Democracy-Index-2023-Final-report-11-15.pdf>
- Democracy Index 2023: Understanding the Global Scenarios.* (2023, February 25). Geopolitics. <https://thegeopolitics.com/democracy-index-2023-understanding-the-global-scenarios/>
- Democracy Index.* (2022). Economist Intelligence. https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/#mktoForm_anchor
- Democracy report 2024: Democracy winning and losing at the ballot.* (2024). V-Dem Institute at University of Gothenburg. https://v-dem.net/documents/43/v-dem_dr2024_lowres.pdf
- Department of the Environment, Community and Local Government. (2012). *The Regional Dimension: Putting People First Action Programme for Effective Local Government.* <https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/111336/f9d91672-a681-45ff-bc20-2cf05639953b.pdf#page=null>
- Dickinson, P. (2020, November 22). How Ukraine's Orange Revolution shaped twenty-first century geopolitics. *Atlantic Council.* <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/how-ukraines-orange-revolution-shaped-twenty-first-century-geopolitics/>
- Doing Business-2020. Завдяки чому Україна піднялася в рейтингу на 64 сходинку.* (2019, Жовтень 24). Європейська правда. <https://www.epravda.com.ua/publications/2019/10/24/652929/>
- Duverger, M. (1980). A New Political System Model: Semi-Presidential Government. *European Journal of Political Research*, 8, 165–187.
- Eaton, K. (2002). Parliamentarism versus presidentialism in the policy arena. *Comparative Politics*, 32(3), 355–376.
- Ebbinghaus, B. (2005). Can path dependence explain institutional change? Two institutional regimes in welfare state development. In P. A. Hall & D. Soskice (Eds.). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage* (p. 90–124). Oxford University Press.

- Economic Freedom of the World: 2020 Annual Report.* (2020, September 10). Fraser Institute <https://www.fraserinstitute.org/studies/economic-freedom-of-the-world-2020-annual-report>
- Eerste Kamerlid.* (n.d.). PARLEMENT.com https://www.parlement.com/id/vhnnmt7j3lxq/eerste_kamerlid
- E-Government.* (n.d.). United Nations Public Administration Network. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/>
- Eighth report on economic, social and territorial cohesion.* (2022, February 09). European Commission. <http://e.surl.li/lqfjuo>
- Elgie, R. (1998). The classification of democratic regime type: conceptual ambiguity and contestable assumptions. *European Journal of Political Research*, 33, 219–238.
- Estonian opposition cautious about suggestions to cut public sector by half.* (2018, May 16). BNN News. <https://bnn-news.com/estonian-opposition-cautious-about-suggestions-to-cut-public-sector-by-half-184794>
- Estonian parlt economics committee deputy chief says number of officials must be cut.* (2023, December 19). Baltic Times. https://www.baltictimes.com/estonian_parlt_economics_committee_deputy_chief_says_number_of_officials_must_be_cut/
- EU Justice Scoreboard 2023: effectiveness of EU justice systems improves, but challenges to the perception of judicial independence persist.* (2023). European Commission https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3127
- European Committee of the Regions. (n.d.). *Division of Powers.* <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/default.aspx>
- European judicial systems CEPEJ Evaluation Report. (n.d.). <https://rm.coe.int/evaluation-report-part-2-english/16809fc059>
- European Union. Accession criteria (Copenhagen criteria).* (n.d.). EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>
- Evaluation of judicial systems. <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/evaluation-of-judicial-systems>
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation.* Princeton University Press.

- Falk, S., Römmele, A., & Silverman, M. (2017). *Digital government: Leveraging innovation to improve public sector performance and outcomes for citizens*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-38795-6>
- Finland*. (n.d.). European Committee of the Regions. <http://e.surl.li/ieymeo>
- Fonctionnement du Conseil regional*. (n.d.). Region Bretagne. <https://www.bretagne.bzh/region/fonctionnement/>
- Fragile State Index*. (n.d.). Global Data. <https://fragilestatesindex.org/indicators/>
- Freedom at a Glance*. (n.d.). Freedom House. <https://freedomhouse.org/country/ukraine>
- Freedom in the World 2023: Ukraine*. (2023). Freedom House. <https://freedomhouse.org/country/ukraine/freedom-world/2023>
- Fukuyama, F. (2004). *State-building: Governance and world order in the 21st century*. Cornell University Press.
- Global Competitiveness Index*. (GCI). (n.d.) World Bank. <http://e.surl.li/ekvqzr>
- Global Competitiveness Report 2014-2015*. (2014). World Economic Forum. <https://www.weforum.org/publications/global-competitiveness-report-2014-2015/>
- Global Competitiveness Report 2019*. (2019). World Economic Forum. https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf
- Global Competitiveness Report Special Edition 2020: How Countries are Performing on the Road to Recovery. (2022, December 16). World Economic Forum. <https://www.weforum.org/publications/the-global-competitiveness-report-2020/>
- Global Freedom Status*. (2024). Freedom House. <http://surl.li/ypivgq>
- Global insights and market intelligence. <https://services.eiu.com/>
- Gorodnichenko, Y., & Rashkovan, V. (2023). *Supporting Ukraine: More critical than ever*. CEPR Press. <https://cepr.org/publications/books-and-reports/supporting-ukraine-more-critical-ever>
- Government at a Glance: Country Notes. (n.d.). *Denmark*. <https://www.oecd.org/publication/government-at-a-glance/2023/country-notes/denmark-429bfbde/#chapter-d1e22>

- Government at a Glance: Country Notes. Estonia.* (2023, June 30). Organisation for Economic Co-operation and Development. <http://e.surl.li/ptukta>
- Grindle, M. (1980). *Politics and policy implementation in the third world.* Princeton University Press.
- Grindle, M. (2004). *Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries.* World Bank.
- Grindle, M. (2004). *Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries.* World Bank.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* [Basic Law for the Federal Republic of Germany]. (1949). <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>
- Hale, H. (2014). *Patronal politics: Eurasian regime dynamics in comparative perspective.* Cambridge University Press.
- Hanson, S., & Kopstein, J. (2021). Understanding the global patrimonial wave. *Perspectives on Politics*, 20(1), 1–13. <https://doi.org/10.1017/S1537592721001195>
- HELSINKI.ORG. (б.д.) *Законопроект "Про доблорочесне лобювання" у нинішньому вигляді може бути використаний для згорання свободи й демократії в Україні – заява.* <http://e.surl.li/hazmqa>
- Human Capital Project.* (n.d.). World Bank. <https://www.worldbank.org/en/publication/human-capital>
- Human Capital Project. This booklet includes a portion of the text from World Development Report 2019.* (2019). World Bank. <http://e.surl.li/aoflft>
- Hungary.* (n.d.). European Committee of the Regions. <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Hungary-Intro.aspx>
- Improving government worldwide.* (n.d.). Blavatnik school of government. <https://www.bsg.ox.ac.uk/about/about-us>
- Incise 2019.* Blavatnik school of government. <http://e.surl.li/vjkjhj>
- Issacharoff S. (2022). *Democracy Under Total War, VerfBlog.* <https://verfassungsblog.de/democracy-under-total-war/>
- James G. M., & Olsen J. P.(1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics.* New York: Free Press.

- Jung-Hsiang, T. (2008). Sub-types of Semi-presidentialism and Political Deadlock. *French Politics*, 6, 63–84.
- Kirsch, I. (2014). Ukraine Needs a "2004 plus" Constitution. *EurActiv*. <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/opinion/ukraine-needs-a-2004-plus-constitution/>
- Kommunallag*. (2017, June 22). Sveriges Riksdag. <http://e.surl.li/syvvvg>
- Kopstein, J., Lichbach, M., & Hanson, S. (2014). *Comparative politics: Interests, identities, and institutions in a changing global order*. Cambridge University Press.
- Kramer, A. (2020, March 27). Desperate for aid, Ukraine first has to fight corruption. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2020/03/27/world/europe/ukraine-foreign-aid-corruption.html>
- Krjukov, A. (2024, February 9). RIA to declare public procurement for Estonia's state mobile application. *ERR News*. <https://news.err.ee/1609248273/ria-to-declare-public-procurement-for-estonia-s-state-mobile-application>
- Krouwel, A. (2003). Measuring Presidentialism and Parliamentarism: An Application to Central and East European Countries. *Acta Politica*, 38, 333–364.
- Kudelia, S. (2013). If Tomorrow Comes: Power Balance and Time Horizons in Ukraine's Constitutional Politics. *Demokrati-zatsiya*, 21(2), 151–178.
- Latvia* (n.d.). European Committee of the Regions. <http://e.surl.li/iyatxj>
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Crown.
- Linz, J. (1994). Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? In J. Linz & A. Valenzuela (Eds.), *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives* (pp. 3–87). Johns Hopkins University Press.
- Local and Regional Governments in Europe Structures and Competences*. (2016). Council of European Municipalities and Regions. https://CEMR_structures_and_competences_2016_EN.pdf
- Lytvyn, V., Romanyuk, A., & Osadchuk, I. (2020). Attributes, logics and reasons for the choice of semi-presidentialism: A verification and systematization on the example of European

- countries. *Romanian Political Science Review. Studia Politica*, XX(4), 469–498.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. Free Press.
- Mastalerz, M. (2023, August 8). *Polacy niezbyt ufają urzędnikom – badanie Instytutu Finansów. Samorząd PAP*. <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/polacy-niezbyt-ufaja-urzednikom-badanie-instytutu-finansow>
- Matsuzato, K. (2005). Semi-presidentialism in Ukraine: Institutional Centrist in Rampant Clan Politics. *Demokratizatsiya*, 13(1), 45–58.
- Matsuzato, K. (2005). Semipresidentialism in Ukraine: Institutional Centrist in Rampant Clan Politics. *Democratization*, 1, 453–474.
- Mill, J. S. (1848). *Principles of Political Economy with Some of their Applications to Social Philosophy*. London: John W. Parker. <http://e.surl.li/pwwiep>
- Ministeeriumid*. (n.d.). Riigiportaali. <https://www.eesti.ee/et/asutuste-kontaktid/valitsusasutused/ministeeriumid>
- Ministerstwa*. (n.d.). Government of Poland. <https://www.gov.pl/web/gov/ministerstwa>
- Ministry of Justice Finland*. (2023). County and Municipal Elections: The Finnish Election System. <http://e.surl.li/leipmu>
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- North, D., Wallis, J., & Weingast, B. (2009). *Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge University Press.
- North, aD. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- O'Brien, M., Stapenhurst, R., & Trapp L. von (Eds.). (2016). *Benchmarking and Self-Assessment for Parliaments: WORLDBANKGROUP*. <http://e.surl.li/ovqyic>
- Olszanski, T. (2014). Ukrainian Opposition Divided Over the New Constitution. *OSW Analyses*. <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2014-02-12/ukrainian-opposition-divided-over-new-constitution>
- Olszański, T. (2014). Ukrainian Opposition Divided Over the New Constitution. *OSW Analyses*. <https://www.osw.waw.pl/en/>

- publikacje/analyses/2014-02-12/ukrainian-opposition-divided-over-new-constitution
- Opinion on the draft law “On Amendments to the Law of Ukraine “On Local State Administrations” and Other Legislative Acts of Ukraine on Reforming Territorial Organisation of Executive Power in Ukraine” (#4298).* (2024)1. Strasbourg: CEGG/LEX. <https://rm.coe.int/cegg-lex-2024-1-local-state-administrations-draft-law-4298-eng-as-of-2/1680aea863>
- Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union.* (2022). European Commission. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-ukraines-application-membership-european-union_en
- Persson, T., & Tabellini, G. (2006). Democracy and development: The devil in the details. *American Economic Review*, 96(2), 319–324. <https://doi.org/10.1257/000282806777212396>
- Peters, B. G. (2010). *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. Continuum.
- Plānošanas reģioni.* (2021, July 07). Viedās administrācijas un reģionālās attīstības ministrija. <https://www.varam.gov.lv/lv/planosanas-regioni>
- Poland.* (n.d.). European Committee of the Regions. <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Poland.aspx>
- Poland.* (n.d.). Inter-Parliamentary Union <https://data.ipu.org/parliament/PL/PL-UC01/law-making-oversight-budget/law-making-oversight-budget/>
- Prosperity Data360. Promoting economic policies for growth.* (n.d.). World Bank. https://govdata360.worldbank.org/indicators/h75036381?country=UKR&indicator=28753&countries=BRA&viz=line_chart&years=2006,2020
- Protsyk, O. (2003). Troubled Semi-Presidentialism: Stability of the Constitutional
- Protsyk, O. (2003). Troubled Semi-Presidentialism: Stability of the Constitutional System and Cabinet in Ukraine. *Europe-Asia Studies*, 55(7), 1077–1095.
- Protsyk, O. (2004). Ruling with decrees: Presidential decree making in Russia and Ukraine. *Europe-Asia Studies*, 56(5), 637–660.

- Protsyk, O. (2005). Constitutional Politics and Presidential Power in Kuchma's Ukraine. *Problems of Post-Communism*, 52(5), 23–31.
- Provinciale Staten*. (n.d.) PARLEMENT.com. <http://e.surl.li/oxfvll>
- Przeworski, M., Alvarez, M. E., Cheibub, J. A., & Limongi, F. (2000). *Democracy and development: Political institutions and well-being in the world, 1950–1990*. Cambridge University Press.
- Račić, M. (2016, November 2). No Country Needs More Than 14 Ministries. *LinkedIn*. <https://www.linkedin.com/pulse/country-needs-more-than-14-ministries-milan-ra%C4%8Di%C4%87/>
- Regional and local barometer*. (2023). European Committee of the Regions. <https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/Regional-and-local-barometer-2023.pdf>
- Richter, M. (2023). The diversity of actors in reform backsliding and its containment in the Ukrainian hybrid regime. *Politics and Governance*, 11(1), 5–15. <https://doi.org/10.17645/pag.v11i1.5862>
- Rodrik, D. (2000). Institutions for high-quality growth: What they are and how to acquire them. *Studies in Comparative International Development*, 35(3), 3–31. <https://doi.org/10.1007/BF02699764>
- Rose-Ackerman, S. (2021). *Democracy and executive power: Policymaking accountability in the US, the UK, Germany, and France*. Yale University Press. <https://doi.org/10.12987/9780300262476>
- Rothstein, B. (2011). *The quality of government: Corruption, social trust, and inequality in international perspective*. University of Chicago Press.
- Rouban, L. (2023). Reforming the civil service: Treating the effects without removing the causes. *Sciences Po Centre for Political Research (Sciences Po, CNRS)*.
- Sartori, G. (1994). *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. London.
- Sedelius, T. (2012). Towards presidential rule in Ukraine: hybrid regime dynamics under semi-presidentialism. *Baltic Journal of Law & Politics*, 5(1), 20–45
- Shugart, M. (2006). Comparative Executive-Legislative Relations. In R. Rhodes, S. Binder, & B. Rockman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (p. 357). Oxford University Press.

- Shugart, M., & Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press.
- Siaroff, A. (2003). Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction. *European Journal of Political Research*, 42, 287–312.
- Sieniawski, B. (2023). Fejk tygodnia: Polska potrzebuje redukcji liczby urzędników. Ekonomiści mówią „NIE!”. *Euractiv.pl*. <https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/fejk-tygodnia-chce-ciac-administracje-publiczna-ekonomisci-mowia-nie/>
- SIGMA. (2018). *Ukraine*. <http://e.surl.li/soemnm>
- SIGMA. (n.d.). *Policy Simulator*. <https://par-portal.sigmaxweb.org/simulator>
- SIGMA. EU. OECD. (2023). *Принципи державного управління*. <http://e.surl.li/euudrk>
- SIGMA. OECD. (2018, Червень) *Звіт про базові вимірювання. Принципи державного управління*. <http://e.surl.li/hlbnsl>
- SIGMA. OECD. EU. (2023, Грудень). *Державне управління в Україні: оцінювання на відповідність принципам державного управління*. <http://e.surl.li/zbobhq>
- SIGMA. *Міжнародний рейтинг*. (б.д.) Реформа державного управління. <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/international-rankings>
- Sologoub, I. (2024, May 20). Central Executive Authorities: What, When, and Why? *VoxUkraine*. <https://voxukraine.org/en/central-executive-authorities-what-when-and-why>
- Stashuk, V. (1991). *Specifika procesov regionalizaciiena Ukraijne Po Roku, 100*.
- State Secretary: Estonian state so thin already that little scope for cuts*. (2023, November 16). ERR News. <https://news.err.ee/1609166485/state-secretary-estonian-state-so-thin-already-that-little-scope-for-cuts>
- Stepan, A., & Skach, C. (1993). Constitutional frameworks and democratic consolidation. Parliamentarism versus presidentialism. *World Politics*, 46, 1–22.
- Sustainable Governance Indicators 2011.(2011). Policy Performance and Governance Capacities in the OECD. <http://e.surl.li/ecpxyl>

- The Danish welfare state and why it is hard to copy.* (n.d.). Government of Denmark. <https://denmark.dk/society-and-business/the-danish-welfare-state>
- The European Convention on Human Rights and its protocols.* (1950). Council of Europe. <https://www.coe.int/en/web/compass/the-european-convention-on-human-rights-and-its-protocols>
- The Global Rule of Law Recession Continues. (n.d.). World Bank. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>
- The Government.* (n.d.). Folketinget. <https://www.thedanishparliament.dk/en/members/the-government>
- The International Country Risk Guide (ICRG). (n.d.). <https://www.prsgroup.com/explore-our-products/icrg/>
- The Legatum Prosperity Index* (2023). Legatum Institute. <https://www.prosperity.com/>
- The Legatum prosperity index 2023. Advancing the understanding of what drives success in nations.* (2023). Legatum Institute. <https://www.prosperity.com/rankings>
- The World Bank's flagship report on business environment worldw.* (n.d.). World Bank. <https://www.worldbank.org/en/businessready>
- The Worldwide Governance Indicators (WGI) project.* (2014). The World Bank Group. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>
- Toolkit [Introduction]: Towards a modern Local Government Association.* (n.d.). Council of Europe Portal. <https://rm.coe.int/1680746eae>
- Tyushka, A. (2014). A Liberationist Constitution? Maidan's Revolutionary Agenda and Challenges for Constitutional Reform in Ukraine. *European View*, 13(1), 21–28.
- Tyushka, A. (2015). Association Through Approximation: Procedural Law and Politics of Legislative and Regulatory Approximation in the EU-Ukraine Association Agreement. *Baltic Journal of European Studies*, 15(1), 56–72.
- Tyushka, A. (2016). From Constitutional Volatility to Constitutional Stability: Any Chance to Reconcile Constitutionalism and Power Struggle in Ukraine? *Historia i Polityka*, 16(23), 57–71.
- Uitslagen.* (n.d.). Kiesraad. <https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/provinciale-staten/uitslagen>
- Ukraine – Public Investment Management Diagnostic Assessment Report (English).* (n.d.). World Bank. <http://e.surl.li/iqbyzs>

- Ukraine 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy.* (2023, December 08). European Union. Publication Office of the European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a0f3eaa6-7eee-11ee-99ba-01aa75ed71a1/language-en>
- Ukraine Facility. (2024). <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/>
- Voeten, E. (2019). Making sense of the design of international institutions. *Annual Review of Political Science*, 22(1), 147–163. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-041916-021108>
- Whitmore, S. (2003). Faction Institutionalization and Parliamentary Development in Ukraine. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 19(4), 58.
- Williams, M., & Polityuk, P. (2016, December 30). USAID ends funding for troubled Ukraine customs reform. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisiscorruption-usaid-idUSKBN14J10Z>
- WJP Rule of Law Index.* (2021). World Justice Project. <http://e.surl.li/iferjo>
- WJP Rule of Law Index: Ukraine.* (2023). World Justice Project. <http://e.surl.li/kkwwklp>
- Worldwide Governance Indicators* (2012). World Bank Group. <http://e.surl.li/kzgmph>
- Worldwide Governance Indicators* (2022). World Bank Group. <http://e.surl.li/fjwhqt>
- Worldwide Governance Indicators.* (2023). World Bank. <http://e.surl.li/yntaab>
- Worldwide Governance Indicators.* (2024). World Bank Group. <http://surl.li/urtdyu>
- Worldwide Governance Indicators.* (n.d.). World Bank. <http://e.surl.li/zfmqrq>
- Zelinska, O. (2015). Who were the Protestors and What did They Want? *Demokratyzatsiya*, 23(4), 379–400.
- 2023 EU Justice Scoreboard.* (2023). European Union. <http://e.surl.li/rpnutp>

Відомості про авторів

Балабан Ростислав – кандидат політичних наук, провідний науковий співробітник відділу політичних інститутів та процесів Інституту політичних та етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Брехаря Світлана – кандидат політичних наук, старший науковий співробітник відділу політичних інститутів та процесів Інституту політичних та етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Зеленько Галина – доктор політичних наук, професор, член-кореспондент НАН України, завідувач відділу політичних інститутів та процесів Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Козьма Василь – доктор політичних наук, професор, головний науковий співробітник відділу політичних інститутів та процесів Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Кононенко Наталія – кандидат політичних наук, провідний науковий співробітник відділу політичних інститутів та процесів Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Литвин Віталій – доктор історичних наук, професор, професор кафедри політології Львівського національного університету імені Івана Франка.

Ляшенко Тетяна – доктор політичних наук, провідний науковий співробітник відділу політичних інститутів та процесів Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Овчар Ірина – кандидат політичних наук, старший науковий співробітник відділу політичних інститутів та процесів Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Перевезій Віталій – кандидат історичних наук, доцент, вчений секретар Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Рафальський Олег – доктор історичних наук, професор, академік НАН України, директор Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Ситник Світлана – кандидат політичних наук, доцент, старший науковий співробітник відділу політичних інститутів та процесів Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Information about the authors

Balaban Rostyslav – Candidate of Political Sciences, Leading Research Scientist of the Department of Political Institutions and Processes of Political Institutions and Processes, of Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine.

Brekharya Svitlana – Candidate of Political Sciences, Senior Research Scientist of the Department of Political Institutions and Processes of Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine.

Kononenko Nataliya – Candidate of Political Sciences, Leading Research Scientist at the Department of Political Institutions and Processes of Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine.

Kozma Vasyl – Doctor of Political Sciences, Professor, Chief Researcher of the Department of Political Institutions and Processes of Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine.

Lyashenko Tetyana – Doctor of Political Sciences, Leading Research Scientist of the Department of Political Institutions and Processes of Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine.

Lytvyn Vitaliy – Doctor of Historical Sciences, Professor, Head of the Department of Political Science at Ivan Franko National University of Lviv.

Ovchar Iryna – Candidate of Political Sciences, Acting senior researcher of the Department of Political Institutions and Processes of Political Institutes and Processes Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine.

Pereveziy Vitaliy – Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Scientific Secretary of Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine.

Rafalskiy Oleg – Doctor of Historical Sciences, Professor, Academician of the National Academy of Sciences of Ukraine, Director of Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine.

Sytnyk Svitlana – Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Acting Senior Researcher of the Department of the Department of Political Institutions and Processes of Political Institutes and Processes of Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine.

Zelenko Galyna – Doctor of Political Sciences, Professor, Correspondent Member of NAS of Ukraine, Head of the Department of Political Institutions and Processes of Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine.

Для нотаток

Наукове видання

**Інституційна
(не)спроможність
держави в Україні:
як розірвати
замкнене коло**

Монографія

Підписано до друку 20.02.2025 р. Формат 60x84/16. Папір офсет.
Гарнітура Times Ум. др. арк. 16,74. Обл.-вид. арк. 15,99
Тираж 300 прим. Зам. № 2275

Видавець і виготівник ФОП Лисенко М.М.
16600, м. Ніжин Чернігівської області, вул. Шевченка, 20
Тел.: (067) 4412124
E-mail: vidavec.lisenko@gmail.com

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції
серія ДК № 2776 від 26.02.2007 р.

На обкладинці використано, з люб'язної згоди авторки, фото муралу «Піднятися з бруду» - символ надії і змін, нью-йоркської художниці, яка працює під псевдонімом ВКFoxx, нанесеного на одній з вулиць Києва.