



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



АСОЦІАЦІЯ
ПОЛІТИЧНИХ НАУК
УКРАЇНИ

МЕЖІ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ: *як працює влада в Україні*





МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



АСОЦІАЦІЯ
ПОЛІТИЧНИХ НАУК
УКРАЇНИ

*Аналітична доповідь підготовлена за підтримки
Міжнародного фонду «Відродження».*

*Доповідь представляє позицію авторів і не обов'язково
відображає позицію Міжнародного фонду «Відродження».*

МЕЖІ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ: *як працює влада в Україні*

УДК: 32:35.07:352:005.21(477)
М 43

Колектив авторів

Галина Зеленько – доктор політичних наук, професор, член-кореспондент НАН України, перший віцепрезидент Асоціації політичних наук України, керівник проекту

Ростислав Балабан – кандидат політичних наук

Світлана Брехаря – кандидат політичних наук

Василь Козьма – доктор політичних наук, професор

Наталія Кононенко – кандидат політичних наук

Віталій Литвин – доктор політичних наук, професор

Тетяна Ляшенко – доктор політичних наук

Ірина Овчар – кандидат політичних наук

Віталій Перевезій – кандидат історичних наук, доцент

Світлана Ситник – кандидат політичних наук, доцент

М 43 Межі інституційної спроможності: як працює влада в Україні. Ніжин : Видавець
Лисенко М. М., 2025. 40 с.

Міжнародний фонд «Відродження» – одна з найбільших благодійних фондів в Україні, що з 1990-го року допомагає розвивати в Україні відкрите суспільство на основі демократичних цінностей. За час своєї діяльності Фонд підтримав близько 20 тисяч проектів на суму понад 350 мільйонів доларів США.

Сайт: www.irf.ua

Facebook: [www.fb.com/irf.ukraine](https://www.facebook.com/irf.ukraine)

Асоціація політичних наук України — громадська організація, що об'єднує українських політологів та сприяє розвитку української політичної науки, поєднуючи академічні дослідження з аналізом політичної практики та участю в експертному супроводі публічної політики в Україні.

api.ipiend.gov.ua

УДК: 32:35.07:352:005.21(477)

© Колектив авторів, 2025

© Видавець Лисенко М. М., 2025

ЗМІСТ

Передмова	4
Розділ I. Політичний контекст процесів інституціоналізації влади в Україні (політологічний зріз)	6
II. Динаміка українського напівпрезиденталізму: цикли змін і вплив на політичний режим	9
III. Парламент України та інститут парламентаризму	12
IV. Пастки спроможності українських урядів та пошук моделей їх подолання	15
V. Виконавча вертикаль у системі стримувань і противаг	19
VI. Судова влада: пастки спроможності	23
VII. Інституційна якість обласних та районних рад	27
VIII. Інституційна спроможність місцевого самоврядування після реформи децентралізації	30
IX. Роль конкурентної політики у забезпеченні інституційної спроможності держави	34
Післямова	38

ПЕРЕДМОВА

Україна вже дванадцятий рік протистоїть російській агресії, яка три роки тому стала повномасштабною війною. Одним з факторів, який дає можливість протистояти російській військовій агресії, є спроможність держави виконувати свої функції на належному рівні. Водночас міжнародні індикатори та індекси і порівняння результатів демократичного транзиту з аналогічними посткомуністичними країнами швидше свідчать про втрачені можливості і формування вкрай неефективної системи влади, яка істотно стримує соціально-економічний розвиток України, породжуючи т. зв. «пастки спроможності» – комбінацію правових норм, існування і поєднання яких знову і знову відтворює негативні (нездорові) політичні практики. Ці пастки є результатом як закладених суперечливих положень у самій конституції, так і у власне т. зв. «процесуальних нормах» – законах і підзаконних актах, які створюють певну конфігурацію політичних інститутів, які фактично конструювалися задля забезпечення статус-кво фінансово-промислових груп (*феномен capture state*), що є причиною неефективності усієї держави. Тому, аналізуючи причини, слід враховувати не лише формальну структуру влади, а й неформальну – диспозицію фактичних бенефіціарів і їх запит на певну конфігурацію політичних інститутів та конституційної моделі організації влади. Адже в Україні великою проблемою так і лишається «правовий вакуум», який заповнений довільно – неправовими практиками – і це стало нормою. Через недієвість інструментів впливу на державу в Україні така модель зазвичай призводила до соціальних вибухів.

Тому вихід з війни і повернення до «нормальності» в Україні передбачає ремонт власне конституційної моделі влади, яка сформувалася в Україні протягом років незалежності і модифікувалася під впливом війни, зокрема в частині ліквідації «пасток спроможності» і посилення інституційної спроможності держави.

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. Вона є результатом суспільно-історичних процесів і зумовлена заданими інституційними параметрами: конституційною моделлю організації влади, системою процесуальних норм, які забезпечують виконання норм конституції, а також спроможністю управлінської ланки реалізовувати державні політики. Формальні рамки для функціонування органів державної влади визначаються закладеною в конституції системою стримувань і противаг (англ. *checks and balances*), яка є механізмом організації державної влади, що забезпечує розподіл повноважень між різними гілками влади (законодавчою, виконавчою та судовою) і їхню взаємодію таким чином, щоб уникнути концентрації влади в руках одного органу або особи.

Задля оцінки меж інституційної спроможності держави і, зокрема, виокремлення «пасток спроможності», було проаналізовано 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. Щоб верифікувати вплив «пасток спроможності» на суспільно-політичні процеси, було використано дані соціологічних 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 результативність державної політики. Також для цілісності картини було співставлено результативність демократичного транзиту в Україні та інших

посткомуністичних країнах на основі численних індексів – індексу електронного урядування (E-Participation Index); індексу верховенства права (WJP Open Government Index rankings); індексу урядової ефективності (Government Index Effectiveness); глобального індексу конкурентоспроможності (GSCI); індексу демократії від «The Economist» та Freedom House; індексу сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index); глобальний індекс стійкості (FM Global Resilience Index) та ін.

Тобто ця доповідь – це політологічний аналіз системи стримувань і противаг на предмет того як вона впливає на інституційну спроможність держави. Звісно, авторський колектив не претендує на вичерпність переліку меж інституційної спроможності держави, але політологічний зріз проблем і логіку конституціоналізму, підпорядковану творенню кланово-олігархічного типу політичного режиму, неможливо не враховувати, “ремонтуючи” систему влади.

Доповідь підготовлена завдяки фінансовій підтримці Міжнародного Фонду “Відродження”. Висловлюємо щирі подяку Фонду і його Виконавчому директору доктору Олександрі Сушці!

РОЗДІЛ І. ПОЛІТИЧНИЙ КОНТЕКСТ ПРОЦЕСІВ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ (ПОЛІТОЛОГІЧНИЙ ЗРІЗ)

Цю доповідь ми назвали «Межі інституційної спроможності влади в Україні», що, ймовірно, потребує пояснення. Справа в тому, що розвиток будь-якої держави обумовлений великою кількістю факторів об'єктивного і суб'єктивного характеру – від історичних передумов до рівня розвитку політичної культури та свідомості, структури економіки, власності, геополітичним становищем, традиціями і т. ін. Правовий порядок зазвичай фіксується у конституції, яка завжди є результатом компромісу політичних сил, притаманного країні на момент її ухвалення.

Україна належить до розряду молодих демократій, де демократичний транзит триває від часу здобуття незалежності, однак повноцінною демократією наша країна все ще не стала і за класифікацією Freedom House є частково вільною країною з гібридним політичним режимом. Тобто нібито маючи цілком якісну з точки зору наповнення політичними правами і свободами та інструментами демократії конституцію, Україна істотно відстала від посткомуністичних країн ЦСЄ у своєму розвитку. Уважний читач зауважить на фактор ЄС у їх розвитку і буде правий, але частково. Адже великою мірою успіх євроінтеграції – це результат ефективної моделі організації влади – з врахуванням того яка модель є органічною для даної країни. Тому тут слід зрозуміти *обставини конституціоналізму* у цих країнах, що дасть розуміння чому багато положень конституції не працюють.

В Україні фаза лібералізації авторитарного режиму була нетривалою – по суті після проголошення горбачовської перебудови, тому на момент розпаду СРСР в Україні не було ані повноцінної партійної системи, ані конкурентних медіа чи повноцінного громадянського суспільства. Тому демократичний транзит набув рис «реформи згори» – зміни ініціювала нечисленна демократична опозиція, яка була на той час в парламенті. На момент ухвалення Конституції у 1996 р. Україна вже переживала перманентну політичну кризу, яку спробували погасити ухваленням Конституційного договору між Президентом України і Верховною Радою України у 1995 р. Цей договір фактично зафіксував в Україні президентську республіку, що було вкрай небезпечно з огляду на відсутність протизваг у вигляді розвинутого громадянського суспільства.

Тому наступне ухвалення Конституції України у 1996 р. і фіксація в Конституції змішаної президентсько-парламентської моделі на протизвагу президентській – вже можна вважати великим досягненням того часу. За основу в Україні, як і у більшості посткомуністичних країн, було взято модель п'ятої республіки у Франції – змішаної республіки з вираженим домінуванням інституту президенства у системі органів центральної влади. Найважливішою складовою такої моделі є система раціоналізованого парламентаризму, яка передбачає, що влада балансує між президентом і парламентом в залежності від того, наскільки структурованим є парламент. Однак формальний конституціоналізм зазвичай адаптується під реальне співвідношення політичних сил у суспільстві, а тому процеси формування реального конституціоналізму неможливо розглядати не беручи до уваги характер політичного режиму у конкретній країні і способи первинного нагромадження капіталу.

У посткомуністичних країнах вони відбувалися за рахунок приватизації державної власності. І тут найважливіше значення мала застосована модель приватизації. В Україні це «ваучерна модель». Її сутність в тому, що не ставилися обмеження на скупку ваучерів в одні руки, не був допущений до покупки ваучерів іноземний капітал. В Україні ця модель

застосовувалася нібито з метою збереження підприємств-гігантів. Однак зворотним наслідком такої приватизації було формування монополій в економіці. Цілком логічно, що монополії прагнули зафіксувати своє статус-кво, а тому почали адаптовувати демократичні політичні інститути, гарантовані конституцією, під власні потреби. Тобто в Україні процеси первинного нагромадження капіталу відбулися раніше, ніж сформувалися політичні партії, незалежні медіа і повноцінне громадянське суспільство. Це істотно позначилося на характері демократичного транзиту, оскільки тим самим не сформувався баланс влади й ієрархія політичних акторів, які типові для повноцінних демократій. Також цим самим закладено специфічну траєкторію інституційних змін політичної системи, завдяки чому політичний режим в Україні набув рис кланово-олігархічного. Зрештою в Україні набув втілення феномен «capture state», коли найважливіші рішення не могли ухвалюватися без схвалення фактичних «власників» держави – фінансово-промислових груп.

Поступово утворилися своєрідні «ножиці» між формальним (цілком якісним) конституціоналізмом і фактичним. Це, крім вказаного, обумовлено ще й характером імплементації нової конституції. За формою Конституція України 1996 р. є телеологічною. Тобто норми про стан країни, закладені в конституції, є орієнтовними, а стати повноцінною демократією було задачею, а не фактом. Крім того, відмінність телеологічного конституціоналізму в тому, що на відміну від сталих демократій, де конституції формувалися як набір базових принципів соціально-політичного життя, в Україні, як і в інших посткомуністичних країнах, конституції одразу включали набір конкретних норм, правил гри, а тому вони зазвичай надто нормативно перевантажені. При цьому у конституціях фіксувалася норма, що це документ прямої дії. Однак відсутність процедури (у разі конфлікту завжди необхідним було звернення до Конституційного Суду для вирішення питань навколо влади) обумовила недовіра багатьох положень конституції. Тобто для того, щоб норми конституції працювали, вкрай необхідно було ухвалити процесуальні норми, які б визначали процедуру. Проте в Україні такі процесуальні норми ухвалювалися з великим запізненням. Так, перший Закон про Кабінет Міністрів було ухвалено у 2008 р., закон Про регламент ВРУ у 2010, Закон про імпічмент аж у 2019, Закон про референдум у 2023 і т. д. Все ще в Україні немає Закону про Президента України. **Подібний дефіцит інституціоналізації влади нівелював переваги системи раціоналізованого парламентаризму, яка є доволі гнучкою і неодноразово давала можливість Україні у відносно легітимний спосіб виходити з суспільно-політичних криз.**

Поєднання дефіциту інституціоналізації влади, з одного боку, і захоплення держави ФПП на фоні слабкості громадянського суспільства, партійної системи, незалежних медіа, з іншого, спричинило девальвацію конституційних норм, девальвацію інституту політичної відповідальності, механізмів інкорпорації політичного класу, де основним критерієм ефективності була приналежність до цієї групи. Тобто політичному класу не вигідно було змінювати виборчу систему і запроваджувати, зокрема, відкриті списки, адже це істотно обмежувало б можливість ФПП просувати «своїх» кандидатів у владу. Це ж саме стосується законодавчого забезпечення діяльності парламентської опозиції, чий статус було урегульовано в Законі «Про регламент ВРУ» у 2010 р., але після т. зв. «конституційного перевороту» у жовтні 2010 р. ці статті було вилучено з Закону про регламент, а у 2014 р. – після відновлення дії парламентсько-президентської республіки дивним чином про ці норми «забули». Як наслідок, роль парламентської опозиції було нівельовано, що позначилося на якості політичних рішень.

Подібна «закритість суспільства» на противагу Соросовому «відкритому суспільству» зрештою спричинила формування т. зв. «пасток спроможності» (термін Д. Аджемоглу). Їх суть викладена у наступних розділах. Але, забігаючи наперед, відзначимо, що найбільша

проблема України не стільки в Конституції, стільки у відсутності процесуальних норм, які б забезпечили її виконання. Великою небезпекою стали абсолютно спотворені механізми інкорпорації політичного класу – починаючи з виборчої системи, закінчуючи процедурами відбору чиновників. Зрештою це обертається дистрофією соціальних ліфтів, коли у владу «заходять» люди, які не мають ні найменшого поняття як функціонує політична система і виробляється державна політика.

Тому, коли мова йде про те, що слід цю конституцію викинути у смітник, а ухвалити нову, то, за збереження наявної системи інкорпорації політичного класу, ухвалення нової конституції не вирішить проблему. Без «ремонту» виборчої і партійної систем, а також механізмів залучення громадянського суспільства, ніяка нова конституція не допоможе. Так само, як і те, що найкращим рецептом хорошої конституції, є її виконання. Також важливою умовою інституційної спроможності держави є наявність процесуальних норм, які б забезпечили імплементацію норм конституції у випадках, коли політичний актор уникає її виконання (приклад – глава держави у встановлені конституцією терміни не підписує закон і не застосовує право вето, глава держави не виступає у встановлені терміни з посланням до парламенту, уряд у встановлені терміни не подає програму діяльності до парламенту, депутат не ходить на засідання парламенту і т. ін.). Які саме інституційні пастки слід усунути і які межі інституційної спроможності держави з огляду на те, що це молода демократія, яка через ряд причин стала гібридною, а не повноцінною; що неформальні інститути політичної відповідальності, політичної репутації, громадської думки все ще неефективно працюють, а рівень політичної культури і свідомості перебувають у доволі аморфному стані, тому і формальні (виписані у законі) інструменти відповідальності мають враховувати це. Саме політологічний погляд на проблему меж інституційної спроможності держави викладено далі у цій доповіді.

II. ДИНАМІКА УКРАЇНСЬКОГО НАПІВПРЕЗИДЕНТАЛІЗМУ: ЦИКЛИ ЗМІН І ВПЛИВ НА ПОЛІТИЧНИЙ РЕЖИМ

В Україні специфіка ролі й повноважень інституту президентства в контексті системи державної влади значною мірою залежить від особливостей розвитку напівпрезидентської / змішаної політичної системи. Остання впродовж періоду 1991–2024 рр. (за винятком короткого періоду 1995–1996 рр., коли в Україні було задіяно президенталізм) полягала у циклічній ротації і зміні напівпрезиденталізму – від президенціалізованого президент-парламентаризму, а останнім часом – на тлі широкомасштабної війни – і прем'єр-президенталізму до збалансованого прем'єр-президенталізму, то навпаки.

Причому перший (президенціалізований президент-парламентаризм) більше сприяв централізації та монополізації влади й автократизації політичного режиму в руках саме президентів (особливо за часів президентства Леоніда Кучми і Віктора Януковича, коли політичний режим України тяжів до так званого «електорального / змагального авторитаризму»). Натомість збалансований прем'єр-президенталізм більше сприяв децентралізації та демонополізації влади, втраті принаймні частини повноважень президентами й відтак демократизації політичного режиму (особливо часів президентства Віктора Ющенка, а також частково з 2014 р. – часів президентства Петра Порошенка та Володимира Зеленського). Навіть з огляду на запроваджений в Україні у лютому 2022 р. воєнний стан, коли політичний режим України тяжів до електоральної демократії.

Однак в Україні зміна двох моделей напівпрезидентської – або змішаної – форми правління супроводжувалася хронічною нестабільністю у взаєминах між президентами, урядами, парламентами, партіями та депутатами. *Унаслідок цього не відбулося повноцінної інституціоналізації ані самої системи правління, ані ключових політичних інститутів – насамперед інституту президентства.* Подібна політична мінливість ставала перешкодою для сталого розвитку, ускладнюючи як консолідацію демократії, так і ефективне державне управління.

Президенціалізація без змін до Конституції: нова політична конфігурація після 2019 року

Після 2019 року, а особливо з початком повномасштабного російського вторгнення у лютому 2022-го, в Україні сформувалася нова політична конфігурація. За президентства Володимира Зеленського відбулася фактична президенціалізація парламентсько-президентської моделі. Йдеться не про формальні зміни до Конституції, а про практику управління (політичний режим): уперше в історії незалежної України глава держави очолив однопартійну парламентську більшість, яка підтримує і президента, і призначений нею та схвалений президентом уряд. Такий рівень політичної уніфікації суттєво змінив баланс у системі стримувань і противаг.

Зміни та варіації українського напівпрезиденталізму у 1991–2024 роках (за винятком 1995–1996 рр., коли де-факто функціонував президенталізм) відбувалися не як результат планомірної інституційної еволюції, а на тлі кланово-олігархічної, персоналістської та клієнтелістської логіки пострадянської політики. Це стосувалося як самого інституту президентства, так і його ролі у системі стримувань і противаг. Домінування неформальних практик політичного впливу створювало умови, в яких фактична влада ставала інструментом для розширення формальних повноважень, а формальні повноваження – засобом

концентрації фактичної влади. Найяскравіше ця динаміка проявлялася у змаганні за контроль над виконавчою владою між президентами та парламентами, особливо в контексті призначення, функціонування й відповідальності урядів і прем'єр-міністрів.

Президентські прагнення до домінування у виконавчій вертикалі залишаються стабільною рисою політичного розвитку України. У випадку президент-парламентаризму йдеться про спроби монополізації влади, у випадку прем'єр-президенталізму – про переважання або фактичне підпорядкування уряду. Особливо це загострилося в умовах війни, коли виконавча влада стала ще більш централізованою навколо президентської інституції. *Завдяки опорі на парламентську більшість, коаліції, велику кількість повноважень за межами виконавчої гілки влади, клієнтели або ситуативні союзи, президенти не лише посилюють свою легітимність, але й формують архітектуру міжінституційних відносин під власні потреби – балансуючи між запобіганням конфліктам і водночас поглибленням дефектів у трикутнику «глава держави – уряд – парламент».*

Інституційна нестабільність та виклики конституційного дизайну в Україні

Понад 30 років після відновлення незалежності й майже три десятиліття після ухвалення Конституції 1996 р. проблема оптимального інституційного дизайну лишається в Україні нерозв'язаною. Повторювана практика «приватизації» конституційного розвитку, насамперед з боку президентів, зумовлює інституційну нестабільність і недовіру до правил гри. Щоразу після приходу до влади нові політичні еліти – передусім президентські – адаптовували або переписували правила гри, щоб посилити свої позиції та нейтралізувати опонентів в умовах слабкої партійної інституціоналізації. Це особливо проявилось у реформі 2004 р., яка формально вступила в дію 2006-го, трансформувавши президенціалізований президент-парламентаризм (1996–2006) у більш збалансований прем'єр-президенталізм (2006–2010). Наступні хвилі змін – у 2010 та 2014 рр. – знову змінювали вектор у протилежний бік. Усі ці трансформації поступово розмивали, а не реформували саму логіку функціонування інституту президентства та трикутника «президент – уряд – парламент», створюючи повторювану «інституційну пастку», коли кожна нова влада прагне заново переписати правила гри.

Ці практики підривали потенціал сталого політичного діалогу між владою та суспільством, віддаляючи Україну від стабільних механізмів стримувань і противаг. Так званий «революційний конституціоналізм», який виникав після кризових змін режиму, став майже стандартним способом перезапуску системи, замість її модернізації. Тому навіть чинна модель збалансованого прем'єр-президенталізму (запроваджена у 2014 р.) не стала винятком: вона зберігає горизонтальний дуалізм виконавчої влади, проте її ефективність залишається під питанням через структурну незавершеність та відсутність чіткої концепції її розвитку. Формально, нинішній президент України обирається всенародно на п'ять років, однак не є главою виконавчої влади, маючи обмежений вплив на формування уряду. Водночас у випадку контролю над парламентською більшістю президент здобуває і де-факто домінує над урядовим кабінетом. У разі когабітації (ситуації, коли президент не має пропрезидентської більшості у парламенті) – його повноваження істотно обмежуються. Таким чином, реальна вага президентської влади визначається не конституційними нормами, а партійно-політичним ландшафтом парламенту та обсягом компетенцій президента за межами виконавчої влади, що робить українську систему правління вразливою до ситуативної логіки, політичної персоналізації та інституційного волюнтаризму.

* * *

• *Оптимальна модель функціонування інституту президентства.* Історичний досвід функціонування інституту президентства в Україні, а також аналіз моделей державного правління в країнах Центрально-Східної Європи свідчить про те, що найбільш прийнятною формулою для забезпечення ефективного урядування та сталого розвитку демократії є або парламентська, або парламентсько-президентська (прем'єр-президентська) модель напів-президенталізму. Саме така конфігурація дозволяє забезпечити збалансовану систему стримувань і противаг, у якій президент не концентрує всю повноту виконавчої влади, а розділяє відповідальність за урядову політику з парламентом та урядом. Подібний підхід відповідає не лише логіці сучасного конституціоналізму, але й позитивному транзитному досвіду країн, що пройшли шлях євроінтеграції та демократичної консолідації.

• *Політична кон'юнктурність як чинник деформування інституту президентства.* Досвід українського державотворення демонструє, що місце інституту президентства в системі влади визначалося й досі визначається переважно політичною кон'юктурою. Зміни в системі правління найчастіше здійснювалися не на основі стратегічного конституційного планування, а відповідно до політичних потреб чинної владної еліти. Це призводило до фрагментарних і ситуативних реформ, які не забезпечували сталості інституційного розвитку та лише тимчасово вирішували кризові ситуації, водночас створюючи нові структурні дисбаланси.

• *Персоналізація влади як джерело інституційного дисбалансу.* Найбільший виклик, з яким стикається сучасна українська система правління, – це надмірна персоналізація влади, особливо в умовах, коли президент спирається на монопартійну більшість у парламенті. Така ситуація фактично нівелює горизонтальний поділ влади між президентом, урядом і парламентом, формуючи гіперпрезидентську модель у межах формально парламентсько-президентської системи. З одного боку, це забезпечує політичну керованість і оперативність ухвалення рішень, що є критично важливим у період воєнного стану. Однак з іншого, – створює ризики політичної монополії, зниження підзвітності влади, звуження участі різних політичних і громадських акторів у процесах ухвалення рішень, а отже – і ризики згортання демократичного розвитку.

• *Режим воєнного стану як фактор тимчасової централізації.* Запровадження правового режиму воєнного стану виправдано зумовило підвищення ролі інституту президентства в системі виконавчої влади. Така концентрація повноважень була необхідною для швидкого реагування на загрози національній безпеці та управління в умовах надзвичайної ситуації. Проте варто чітко усвідомлювати, що ця централізація має бути «тимчасовим винятком», а не конструктивною моделлю для регулярного демократичного процесу.

• *Необхідність майбутнього інституційного реформування.* З огляду на вищезазначене, потребує актуалізації питання перегляду й вдосконалення системи правління в Україні. Йдеться не лише про зміну формальних норм, а про створення політико-правового механізму, який:

- унеможливило надмірну концентрацію влади в руках однієї посадової особи;
- гарантує стійкий розподіл повноважень між президентом, урядом і парламентом;
- забезпечує функціональну автономність законодавчої, виконавчої і судової гілок влади в межах чітко визначених повноважень;
- відповідає стратегічній меті демократизації та європейської інтеграції.

Таке реформування має здійснюватися не під тиском політичної доцільності, а на основі широкого суспільного консенсусу та експертного аналізу, з урахуванням історичного досвіду, зовнішніх викликів і внутрішніх інституційних потреб. Тільки в такому разі інститут президентства в Україні зможе стати не джерелом нестабільності, а стабілізаційним елементом у демократичній системі урядування.

III. ПАРЛАМЕНТ УКРАЇНИ ТА ІНСТИТУТ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Інституційна спроможність органів державної влади в цілому і інституту парламентаризму зокрема, піддажується двома блоками проблем, які створюють пастки спроможності.

1) **Неусталеністю та прогалинами нормативно-правової бази.** За роки незалежності (неповні 35 років!) Україна пережила зміну семи конституційних моделей організації влади. Наочно калейдоскоп змін республіканського устрою можна зобразити схемою:

- 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 – 23.02.2022)
- парламентсько-президентська республіка, обмежена правовим режимом воєнного стану (24.02.2022 – по цей час).

Крім того, за ці роки, окрім системних змін організації влади, відбувалися постійні зміни окремих розділів і норм Конституції. Усього було ухвалено 18 законів, що містили у своїй назві слова «Про внесення змін і доповнень до Конституції» і стосувалися питань унормування діяльності органів публічного управління (11 з них стосувалися Конституції УРСР). Багато положень Основного закону ухвалювалися «авансом» і передбачають врегулювання тих чи інших відносин і уточнюють сфери компетенцій органів центральної влади 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 процедурна недбалість у процесі конституційних змін. Україна вже 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 закладає навіть на процедурному рівні невпевненість за стійкість наявної конституційної моделі.

Незважаючи на постійні зміни Конституції, у деяких нормах закладено колізії, почасти зберігається неузгодженість між нормами Конституції і профільними законами, окремі норми не повністю відповідають тим завданням, яким вони повинні були б слугувати. Зокрема:

- не до кінця врегульовано інститут імперативного мандата, що породжує 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 народних депутатів;

- не врегульовано статус парламентської опозиції. Коли ухвалювали Закон "Про Регламент Верховної Ради України", статус парламентської опозиції було визначено в окремих статтях, 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, унеможлиблює формування «тіньового уряду» на випадок відставки діючого і т. д.;

- недостатньо врегульоване питання парламентської коаліції та відсутність вимог щодо членства урядовців у партіях, які входять до проурядової коаліції в парламенті. Тим самим розвивається 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;

- Верховна Рада не володіє реальними інструментами контролю за діяльністю уряду та позбавлена можливості коригування його складу. Відсутня можливість ініціювання відставки міністра за результатами його звіту у залі парламенту, що призводить до вихолощування самої ідеї парламентської республіки;

- інститут депутатського запиту, що діє в Україні не відповідає логіці інституту інтерпеляції як форми парламентського контролю. Депутатські запити не є публічними, а їх парламентське обговорення можливе лише у разі наполягання його автора, що стається українською рідко. Така неpubлічність створила цілий «ринок депутатських запитів». Інтерпеляція передбачає більш жорсткий контроль парламенту за виконавчою владою і обговорення офіційної відповіді на депутатський запит 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.

2) Слабкістю неформальних інститутів, що регулюють владні відносини. У політичному полі, як і будь-якому з інших соціальних полів, основна маса відносин регулюється неформальними інститутами – звичаями, традиціями, модою, уявленнями про добро і зло, прийнятну і неприйнятну поведінку. Тому інституційна стійкість системи залежить не стільки від довершеності формальних норм, скільки від типажу акторів, які вступають у політичну гру. Брутальний опортуніст (у просторіччі – «гопник») може зламати будь-яку правову систему. Саме суб'єктивний фактор впливає на формування абсолютно відмінних політичних режимів, які функціонують в ідентичному формальному інституційному полі.

Відносини у політичному полі регулюються нормами, у яких майже ніколи не йдеться про прямі санкції щодо порушника правил. Конституція та спеціальне законодавство описують ті поведінкові моделі, яких апріорі мали б дотримуватися ті чи інші політичні актори. Однак в українських реаліях вони легко дозволяють собі нехтувати правилами, розуміючи, що не понесуть за такі дії відповідальності.

Прикладом такої поведінки є непідписання президентом законопроектів, ухвалених Верховною Радою. За підрахунками руху «Чесно» у 2024 р. кількість таких актів зросла до 36, причому один з них «висить» ще з 2019 р., а ініціатором двох був сам президент.

Рекордним за кількістю непідписаних законів став 2022 р., коли таких нараховувалося 12. Такі дії Президента обмежують парламент у здійсненні його основоположної законодавчої функції, адже навіть накладення вето на ухвалений Радою законопроект відкриває парламентарям низку можливостей: долати вето, вносити правки або пропонувати іншу редакцію документу, зрештою, визнати його недоречність і зняти питання з порядку денного. «Завислий» закон просто паралізує процес. У невизначеному становищі перебувають як ті, хто ухвалював його, так і ті, кого він стосується.

Кейс з «завислими» законами це лише один приклад ігнорування конституційних обов'язків, який може стати негативним прецедентом і поширюватися на увесь спектр повноважень тих чи інших посадових осіб. У звіті Європейської Комісії про річний прогрес, досягнутий державами-кандидатками за 2024 р. йдеться про значні труднощі у функціонуванні системи парламентського контролю за діяльністю виконавчої влади в Україні. Як зазначається у документі «міністри усе частіше ігнорують звітування перед Верховною Радою, попри неодноразові рішення парламенту про виклик цих міністрів для звітування», а парламентський контроль «звівся до нерегулярних, неструктурованих та непублічних зустрічей окремих міністрів з окремими групами депутатів».

Це призводить до появи тверджень про необхідність впровадження формального регламентування, здавалося, апріорі зрозумілих і логічно обов'язкових практик. Однак, на наш погляд, прагнення «поставити поліцейського під кожним деревом» – непродуктивний і неконструктивний підхід. Такого штибу проблеми вирішуються лише завдяки таким неформальним інститутам як відповідальність, репутація, довіра виборців, які тісно пов'язані з електоральним процесом та функціонуванням партійної та виборчої систем, через які здійснюється процес інкорпорації (відбору) політичних еліт. Недієздатність цих інститутів зумовлює *інституційну ерозію* ВРУ як вищого представницького органу влади, втрату нею впливу на виконавчу владу, та втрату власної суб'єктності на користь президента, який фактично парламенту не підзвітний, не підпорядкований і не підконтрольний.

Отже, *інституційна спроможність держави визначається чітким балансом повноважень між різними політичними 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.*

IV. ПАСТКИ СПРОМОЖНОСТІ УКРАЇНСЬКИХ УРЯДІВ ТА ПОШУК МОДЕЛЕЙ ЇХ ПОДОЛАННЯ

Сутність поточних проблем в діяльності українських урядів. На відміну від консолідованих європейських демократій, де часткова втрата урядами (як і рештою інституцій) спроможності та легітимності зумовлена передусім відходом політичних еліт від впровадження егалітарних політик протягом останніх десятиліть, *ключовою причиною низької ефективності, слабкої суб'єктності та дефіциту легітимності урядових інституцій в Україні є неврегульованість правових механізмів їхнього функціонування.*

Конституція 1996 року (з подальшими змінами) заклала правову основу для концентрації виконавчої влади навколо інституції Президента, навіть за наявності посади Прем'єр-міністра, а також посилила роль глави держави у процесах ухвалення всіх ключових політичних рішень. Така модель є прийнятною в умовах повномасштабної війни, коли діє т. зв. режим «воюючої демократії», що потребує максимальної централізації управління. Проте поза межами правового режиму воєнного часу порушення балансу між гілками влади на користь інституту Президента призводить до деградації **всіх** інституцій (і інституції президента також), розробки та імплементації часткових реформ та спричиняє демократичну ерозію.

Маємо чітко розуміти, що наявність дефектної демократії, своєю чергою, входить у суперечність з євроінтеграційним курсом України. Однією з ключових умов для відкриття переговорів про вступ до ЄС за кластером «фундаментальних реформ» (The Fundamentals of the Accession Process) є схвалення урядом Дорожньої карти з функціонування демократичних інституцій та її поступова імплементація. Відтак розв'язання проблеми інституційної дисфункції та забезпечення реального поділу влади є необхідними передумовами подальшого просування України на шляху європейської інтеграції.

У той же час важливо усвідомлювати, що Україна опинилася в унікальній ситуації, коли необхідність збереження державності в умовах війни та паралельна трансформація політичної системи відповідно до європейських стандартів потребують зваженого підходу до вибору політичного інструментарію. Демократизація має відбуватися не шляхом механічного запозичення моделей консолідованих демократій, а через їх адаптацію до умов воєнного часу й післявоєнного відновлення. Баланс між ефективним управлінням, забезпеченням верховенства права та підтримкою демократичних інституцій є критично важливим для того, щоб Україна не лише витримала випробування війною, а й створила основу для стійкої демократії, яка відповідатиме європейським політичним стандартам.

Пастки спроможності українських урядів. Попри те, що уряд України (КМУ) та його очільник Прем'єр-міністр мають значні нормативні повноваження, вони **не спроможні** ефективно реалізовувати свою інституційну суб'єктність у межах чинної політичної системи через наявність великої кількості нормативно-правових пасток. *Базовими серед яких є:*

- *діючий в Україні формат дуального керівництва виконавчою владою, здійснюваного одночасно Президентом і Прем'єр-міністром, що суттєво знижує ефективність уряду та послаблює суб'єктність глави уряду. Наша конфігурація цієї «дуальності» гіпертрофовано посилює політичний вплив Президента на виконавчу владу, проте водночас перекладає основну відповідальність за її діяльність на Прем'єр-міністра, що фактично нівелює його здатність впливати на ці інституції. Наголосимо, що сама концепція подвійного підпорядкування уряду може бути функціональною і цілком адаптивною із європейським правовим простором. Але її українська модель потребує чіткого розмежування компетенцій між*

Президентом і Прем'єр-міністром у межах трикутника «уряд – глава держави – керівник уряду», а також поновлення фактичної підзвітності КМУ перед ВРУ в межах трикутника «президент-парламент-уряд». Небажання вносити зміни в конституційний дизайн організації влади в Україні важко виправдати проведенням паралелей між чинною владною системою України, унормованою Конституцією 1996 року, та політичним режимом П'ятої Республіки у Франції, закріпленим Конституцією 1958 року. У французькій моделі дуального підпорядкування уряду (одночасно Президенту і Прем'єр-міністру) глава держави має значно більший нормативний вплив на урядову діяльність і, відповідно, несе вищу політичну відповідальність за її результати. Відтак, реальне наближення української конфігурації виконавчої влади до французької (у разі ухвалення такого рішення) вимагає радикального підвищення рівня політичної відповідальності Президента за ефективність уряду;

- *створення передумов для заангажованості дій правоохоронних органів щодо надмірно незалежних від глави держави урядовців.* Це зумовлено концентрацією впливу Президента на кадрові рішення поза межами виконавчої влади, зокрема в безпекових інституціях (РНБОУ, прокуратурі тощо). Внаслідок цього виникають ризики використання цих структур як інструменту тиску на членів уряду, що, своєю чергою, сприяє їхній політичній маргіналізації та перетворенню на суто технічних виконавців без реальної суб'єктності;

- *обмеження впливу Прем'єр-міністра та уряду на місцеві державні адміністрації (МДА).* Фактичне підпорядкування виконавчої вертикалі главі держави значно знижує суб'єктність уряду в регіональній політиці. Політичний режим «воюючої демократії», що сформувався з початку 2022 року, ще більше усунув уряд від контролю над представництвами виконавчої влади на місцях через створення вертикалі тимчасових військових адміністрацій (ТВА), які частково підпорядковуються не лише Президенту та уряду, а й Генеральному штабу Збройних сил України;

- *неврегульованість питання «парламентської коаліції» та відсутність вимог щодо партійної приналежності членів уряду.* Конституція України передбачає існування парламентської коаліції, однак відсутність чітких норм у Регламенті Верховної Ради України щодо механізму її формування та діяльності сприяє використанню цього інструменту на ситуативній та вибірковій основі. Внаслідок цього відбувається фактична заміна сталої «парламентської коаліції» ситуативною «парламентською більшістю», що призводить до інституційної деградації як Кабінету Міністрів, так і Верховної Ради. Така практика розмиває зв'язок між парламентом і урядом, а також блокує реалізацію базового для демократій принципу політичного представництва;

- *дефектний механізм урядової підзвітності Верховній Раді.* Кабінет Міністрів може функціонувати без схвалення урядової програми або звіту про її виконання, що позбавляє його парламентського імунітету від відставки. Практика «напівакцептованого уряду» – коли парламент затверджує склад уряду, але не схвалює його програму – є поширеним явищем в Україні. Це створює постійні політичні ризики для Кабінету Міністрів, змушуючи прем'єр-міністрів та урядовців шукати підтримку не серед парламентської коаліції, а серед депутатських груп, пов'язаних з олігархічними інтересами, які можуть діяти як у складі коаліції, так і поза нею. Це також підсилює неформальні інститути та блокує розвиток демократичної політичної культури;

- *відсутність механізму конструктивного вотуму недовіри та обмеженість парламентського контролю над урядом.* Незавершеність інституційного механізму врегулювання урядових криз ускладнює забезпечення ефективної відповідальності виконавчої влади перед законодавчим органом. Відсутність процедури конструктивного вотуму недовіри або

можливості парламенту ініціювати відставку окремих членів уряду змушує політичних акторів покладатися на неформальні механізми узгодження рішень. Домінування неpubлічних практик у процесі ухвалення рішень підриває довіру до уряду та парламенту, що в довгостроковій перспективі послаблює їхню легітимність;

- *розмита відповідальність міністрів.* Чинний механізм звільнення міністрів не забезпечує належної підзвітності. Міністр має право подати заяву про відставку Президенту України, Прем'єр-міністру або Верховній Раді, однак жоден з цих суб'єктів не є інституційно зобов'язаним заслуховувати його звіт перед прийняттям рішення про звільнення. Відсутність норми про обов'язкове звітування міністра перед парламентом у момент його відставки фактично нівелює політичну відповідальність і унеможлиблює аналіз ефективності роботи міністерства та причин, що спонукали до відставки посадовця.

* * *

Оновлення інституційного дизайну уряду в Україні потребує комплексного підходу, який би охоплював реформу взаємин у трикутнику «президент – парламент – уряд». Сучасна модель взаємодії між цими інституціями в Україні, як вже було наголошено вище, значною мірою наслідує конституційну архітектуру П'ятої Республіки у Франції, яка також передбачає дуальне підпорядкування виконавчої влади, що обумовлює певну специфіку взаємин між французьким урядом та його двопалатним парламентом. Так Національна Асамблея не зобов'язана затверджувати урядові програми. Парламент також позбавлений можливості проголосити конструктивний вотум недовіри уряду або відправити у відставку окремих його міністрів.

Але маємо розуміти, що у французькому контексті цю систему було «накладено» на демократичні традиції, розвинені інституції та незалежну судову владу, що сприяло(-яє) збереженню ефективного балансу між сильним президентом, дієздатним урядом і впливовим парламентом. В Україні ж запозичення цієї моделі відбулося в посткомуністичному середовищі, де демократичні інституції ще не набули достатньої спроможності, а політична культура не сформувалася в межах усталених демократичних традицій. Це спричинило домінування інституту президента та ослаблення уряду і парламенту. Внаслідок цього, український Кабінет Міністрів має слабку інституційну суб'єктність, а парламент не виконує повною мірою свою роль як органу контролю за виконавчою владою. Натомість французький парламент, попри обмеженість у впливі на уряд, зберігає політичну вагу завдяки усталеним партійним традиціям і розвиненій системі політичної відповідальності. Те ж саме можна сказати і про французькі уряди, які, не дивлячись на подвійне підпорядкування, демонструють суб'єктність та ефективність.

Для відновлення балансу між гілками влади в Україні необхідна еволюція конституційної моделі у напрямі більш м'якого президенталізму, подібного до політичних систем Польщі та Литви. У таких моделях президент зберігає значний вплив на формування уряду та розпуск парламенту (у разі політичних криз), але взаємини між урядом і законодавчою гілкою влади в умовах відсутності політичної нестабільності, набувають рис парламентської республіки. Зокрема, уряд формується парламентською більшістю, члени уряду, як правило, є представниками партій коаліції, парламент затверджує програму діяльності уряду, існує механізм конструктивного вотуму недовіри, а міністри є підзвітними парламенту.

Запровадження таких механізмів сприятиме зміцненню уряду як самостійного політичного актора та підвищенню його відповідальності перед парламентом і суспільством. Це, у свою чергу, дозволить мінімізувати ризики надмірної концентрації влади в руках

президента, структурує підзвітність виконавчої влади та сприятиме інституційній стабільності державного управління.

Підсилення уряду за рахунок більш чіткого розподілу функцій між Президентом і Прем'єр-міністром, між Президентом, парламентом та урядом потребує внесення коректив у такі нормативні документи як Закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Регламент Верховної Ради України», Постанову КМУ «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів». Ухвалення проєкту Закону «Про внесення змін до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні», розробки та ухвалення Законів України «Про Президента України», «Про парламентську коаліцію». Ухвалення перерахованих Законів відбувається у разі їх підтримки простою парламентською більшістю. На нашу думку, у разі запровадження перерахованих змін, діюча Конституція України потребуватиме лише незначної корекції після завершення дії правового режиму воєнного стану в частині, що унормовує взаємини між гілками влади в Україні. Предметом широкої експертної дискусії має стати пошук як консенсусу щодо темпів такої корекції (тривалість т. зв. «конституційного моменту»), так механізмів їх легітимації українським суспільством.

V. ВИКОНАВЧА ВЕРТИКАЛЬ У СИСТЕМІ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ

Ефективність виконавчої вертикалі є необхідною умовою досягнення результативності у реалізації державної політики та здійснення належного врядування. Система виконавчої влади, яка включає КМУ, ЦОВВ та місцеві органи виконавчої влади, зокрема місцеві державні адміністрації – ОДА, РДА (в умовах дії правового режиму воєнного стану – обласні/районні військові адміністрації), а також територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, у ході адміністративної, адміністративно-територіальної та політичної реформ, реформи децентралізації та реформ державного управління та державної служби зазнавала суттєвих інституційних впливів, результатом яких є існуюча на сьогодні структура та механізм функціонування виконавчих органів державної влади. Її нинішній стан є наслідком незавершеності цих реформ та почасти недостатній виваженості впроваджуваних концепцій цих реформ, які суттєво нівелювалися з плином часу та вже не відповідають новим політичним та управлінським реаліям.

Пастки дуалізму та кадрових призначень в системі місцевих органів виконавчої влади. Дуалізм виконавчої влади є ключовою причиною у продукуванні міжінституційних неформальних політичних впливів, які заповнюють законодавчі лакуни системи стримувань і противаг та зумовлюють низьку ефективність органів виконавчої влади. Механізм здійснення призначення голів місцевих державних адміністрацій Президентом за поданням КМУ створює підґрунтя для конфлікту лояльності у взаємодії президент-уряд та послаблює інституційну автономію виконавчої влади.

Законодавчі зміни 2014 р. (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-18#n11>) послабили кадрову автономію Прем'єр-міністра України, позбавивши його права вносити на розгляд КМУ кандидатури на посади голів обласних державних адміністрацій. Водночас Президент України замість права відхилення поданої КМУ кандидатури на посаду голови місцевої державної адміністрації отримав лише можливість порушити перед КМУ питання про призначення головою місцевої державної адміністрації іншої кандидатури, тим самим законодавець посилив дискреційні повноваження КМУ. Такі зміни, що вносилися до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.) корелювалися із Законом «Про державну службу», прийнятому у 2015 р., відповідно до якого голови місцевих державних адміністрацій відносилися до вищого корпусу державної служби. Закон також передбачав проходження ними системи конкурсного відбору для цієї категорії посад. Проте у 2017 р. голови місцевих адміністрацій були виведені із системи державної служби, відтак конкурси на заміщення посад очільників місцевих адміністрацій були відмінені (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2190-19#Text>). Це створило процедурні проблеми кадрового відбору очільників місцевих адміністрацій, який проводиться КМУ. Якщо кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій КМУ вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій, то процедура стосовно внесення кандидатур голів обласних державних адміністрацій на розгляд КМУ у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» відсутня. Механізм подвійного підпорядкування та відсутність конкурсного відбору зумовлює підміну професіоналізму претендентів на заміщення посади голови місцевої державної адміністрації демонстрацією їх лояльності. *Наявність такого інституційного механізму поглиблює дуалізм виконавчої влади та сприяє відтворенню політичних практик неформального впливу президента на вертикаль виконавчої влади.*

Часова тяглість, що присутня у політичних впливах глави держави на формування виконавчої вертикалі, впливає на здійснення реформи територіальної організації виконавчої влади. *Така практика підтримує конфлікт між прагненням зберегти інституційні умови для можливості здійснення неформальних політичних впливів на вертикаль органів виконавчої*

влади, а також її інструментального використання у здійсненні адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування та євроінтеграційними зобов'язаннями в частині здійснення реформ державного управління та децентралізації. Свідченням цього є політичний вибір поступового переходу до створення префектур та наміри оптимізації діяльності місцевих державних адміністрацій шляхом удосконалення чинного законодавства – переформування місцевих держадміністрацій в органи префектурного типу, як це визначено Планом з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024–2027 рр., а також затягування з ухваленням рішень щодо усунення існуючих проблем. Так, у першому кварталі 2025 р. Україна мала здійснити реформу децентралізації в частині перегляду законодавства про місцеві державні адміністрації відповідно до стандартів Ради Європи щодо встановлення пропорційної системи адміністративного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування з боку держави відповідно до Плану для *Ukraine Facility* (Розділ 9 «Децентралізація та регіональна політика»). Проте виконання таких зобов'язань вкотре відтерміновується. Враховуючи об'єктивні обставини, зокрема неможливість внесення змін до Конституції України в умовах дії правового режиму воєнного стану, усе ж не можна не відмітити ризики закріплення такого перехідного періоду як досягнутого політичного компромісу у реформуванні виконавчої вертикалі.

Пастки розподілу/перерозподілу повноважень. У результаті децентралізації та секторальних реформ, які її супроводжували, місцеві державні адміністрації суттєво обмежили координаційний вплив на діяльність територіальних органів виконавчої влади. Так, нині фінансування (також частково з державного бюджету) та управління закладами загальної середньої освіти здійснюється органами місцевого самоврядування, зокрема територіальними громадами. Місцеві державні адміністрації також позбавлені механізмів впливу на кадрову політику директорів ЗЗСО. Місцеві державні адміністрації втратили функції безпосереднього управління. Нині їх діяльність у сфері освіти обмежується здійсненням функцій з координації та контролю. Державна служба якості освіти, яка має розгалужену мережу територіальних органів, – діє автономно. Аналогічні зміни відбулися і внаслідок реалізації таких секторальних реформ як медична, зокрема здійснення реорганізації системи управління охороною здоров'я, реформи соціальної сфери та її цифровізації. Зокрема, розширені повноваження територіальних громад з управління закладами охорони здоров'я. Місцеві державні адміністрації поступово втрачають важелі впливу на формування мережі лікарень, встановлення стандартів медичних послуг. Хоча департаменти охорони здоров'я обласних державних адміністрацій поки зберігають вплив, завдячуючи делегуванню обласними радами функцій з управління закладами охорони здоров'я, проте з'являється практика делегування таких повноважень комунальним установам.

Обласні державні адміністрації у результаті проведення реформи децентралізації втратили статус регіональних центрів реалізації державних політик у ключових соціо-гуманітарних сферах. Однак найбільш масштабні зміни зачепили РДА. Втрата функціонального навантаження районними державними адміністраціями, фактичне позбавлення джерел наповнення районних бюджетів, зумовили негативну динаміку кількості посад державної служби у районних державних адміністраціях та створили об'єктивні підстави для визначення подальшої доцільності їх існування. Такі тенденції посилюються після здійсненої реорганізації (ліквідації) та утворення нових районних державних адміністрацій, яка була проведена внаслідок реорганізації адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня у 2020 р. та зменшення районів із 490 до 136.

Інституційна нестабільність послабила кадрову спроможність районних рад, що відобразилося у негативній динаміці заповнення посад у місцевих державних адміністраціях

та наявності більш ніж 20% незаповнених посад. Це є свідченням критичного стану державної служби у місцевих органах виконавчої влади. Однак, ліквідація місцевих органів публічної влади на районному рівні без цілісного бачення картини завершення низки інституційних реформ може стати поспішним кроком. Політичний вибір на користь перехідного періоду та зусилля законотворців спрямовані на перетворення нинішніх місцевих державних адміністрацій, у тому числі й районних, у адміністрації префектурного типу (Проекти Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні № 4298 від 30.10.2020 та № 13124 від 20.03.2025) не зачиняє вікно можливостей для застосування більш системного підходу у здійсненні інституційних реформ та можливої зміни концептуальних підходів щодо завершення реформи децентралізації, проведенні адміністративно-територіальної реформи з врахуванням необхідності посилення інституційного потенціалу для успішної інтеграції місцевих органів державної влади та ОМС у політико-управлінську систему ЄС.

Пастки правового режиму воєнного стану. 24 лютого 2022 р. Указом Президента України «Про утворення військових адміністрацій» були створені обласні військові адміністрації у 25 регіонах України. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» наділяє Президента України повноваженнями утворення військових адміністрацій на територіях, на яких введено воєнний стан. Обласні та районні адміністрації, правовий статус яких визначений Конституцією України та Законом України «Про місцеві державні адміністрації» як державних органів, що здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі, в умовах правового режиму воєнного стану може змінюватися президентом, оскільки з утворенням військових адміністрацій, місцеві державні адміністрації та голови цих адміністрацій набувають статусу начальників відповідних військових адміністрацій.

Також Закон України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає можливість покладання додаткових повноважень на обласні та районні адміністрації у разі ухвалення Верховною Радою за поданням Президента України відповідного рішення. *Таким чином правовий режим воєнного стану є процесом набуття обласними та районними адміністраціями певного статусу та права.* Також Закон України «Про правовий режим воєнного стану» визначає, що спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних військових адміністрацій здійснює у межах своїх повноважень Кабінет Міністрів України або відповідна обласна державна адміністрація. З тексту закону випливає, що військові адміністрації фактично діють як місцеві органи виконавчої влади. *Водночас наявність лише правового контексту, замість чіткого визначення правових норм може зумовлювати дискретність правових наслідків та руйнування таких режимів організаційних відносин між вищими, центральними та місцевими органами виконавчої влади як підзвітність та підконтрольність при набутті певного статусу або ролі.*

Протягом дії правового режиму воєнного стану Президентом України були змінені усі голови обласних державних адміністрацій за виключенням Житомирської, Івано-Франківської, Львівської, Миколаївської, Харківської та Чернігівської ОДА. Нестабільність управління зумовлюється частотою здійснення призначень. Так, у Київській ОДА протягом даного періоду було змінено 4 очільника, Запорізькій, Луганській, Одеській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Херсонській – 3 голови державних адміністрацій. У той час, як станом на 20 травня 2025 р. вже майже рік відсутній голова у Вінницькій ОДА, півроку – голова Полтавської ОДА.

* * *

Більшість проблем, що зумовлюють інституційну слабкість виконавчої вертикалі є ідентифікованими, перебувають на політичному порядку денному. Переважна більшість з них є наслідками незавершеності інституційних реформ щодо розмежування сфер компетенцій держави та місцевого самоврядування, зокрема це і проблеми законодавчого визначення механізмів та процедури нагляду за ОМС, зменшення обсягу делегованих повноважень у органів державної влади. Встановлення кваліфікаційних вимог та проведення конкурсного відбору на посаду голови місцевої державної адміністрації як невід'ємної складової процедури кадрового відбору очільників місцевих адміністрацій, який проводиться КМУ. Водночас не можна не відмітити те, що більшість проблем виконавчої влади розглядається через призму посилення місцевого самоврядування, однак не відбувається загальна зміна концептуальних підходів до організації виконавчої влади. Отже проблема відмови від єдиної централізованої системи державної виконавчої влади на місцевому рівні розглядається в межах дискусій щодо передачі виконавчих органів обласним та районним радам. У той же час вирішення проблеми єдиної виконавчої вертикалі, яка ієрархічно підпорядкована центру (Президенту, КМУ), йде шляхом намагання поєднати у місцевій державній адміністрації префектурного типу нової форми та старого концептуального змісту і, звісно, наслідком є послаблення інституційної спроможності держави.

VI. СУДОВА ВЛАДА: ПАСТКИ СПРОМОЖНОСТІ

Сьогодні на тлі війни Україна продовжує реформи, серед яких і реформа судової влади. **Дієве функціонування саме судової гілки влади, відповідність прийнятих судових рішень інтересам громадян, суспільства, національним інтересам 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.

Незважаючи на виклики воєнного часу, судова система вистояла. У місцях проведення активних бойових дій, на окупованих територіях чи у знищених будівлях судів здійснювати правосуддя неможливо. У таких випадках закон уповноважив голову Верховного Суду змінювати територіальну підсудність справ, які передаються до інших судів, де можливо здійснювати правосуддя. У зв'язку із зміною територіальної підсудності судових справ низки судів, маємо говорити про надмірне навантаження на суди, збільшення кількості справ, у тому числі щодо військових злочинів.

23 червня 2022 року Україна офіційно отримала статус кандидата в члени Європейського Союзу. Рішення ухвалила Європейська Рада на саміті лідерів Євросоюзу в Брюсселі. Надавши Україні статус кандидата, Брюссель висунув на адресу Києва сім вимог щодо проведення реформ, виконання яких було необхідною передумовою для відкриття переговорів про членство. Серед них – судова реформа, реформа Конституційного суду та блок змін у сфері боротьби з корупцією. Кожен рік з того моменту Єврокомісія оцінює прогрес України у реформах та трансформаціях, надаючи рекомендації щодо подальших змін.

Євроінтеграційний фактор суттєво прискорив необхідні зміни у судовій гілці влади. Адже за оновленою у 2020 році методологією розширення ЄС перший кластер «Основи процесу вступу до ЄС» є визначальним впродовж всього процесу переговорів про вступ: його відкривають першим і закривають останнім. Тобто навіть якщо досягнуто всіх критеріїв за всіма іншими переговорними кластерами, вони не будуть остаточно закритими до моменту закриття першого кластеру. Саме до цього кластеру входить переговорний розділ 23 «Судова влада та основоположні права та свободи», однією зі складових частин якого є сфера боротьби з корупцією. Європейська Комісія вперше включила окремі питання боротьби з корупцією до всіх переговорних розділів – будь-то енергетика чи цифрова трансформація та медіа. Відповідно, ми не зможемо закрити жоден розділ, доки не виконаємо відповідні вимоги щодо боротьби з корупцією в його межах.

На що спрямовані актуальні дії та що вдалося змінити?

Маємо говорити про те, що зміни у судовій гілці влади спрямовані на подолання таких проблем як політичний тиск, можливість якого була зафіксована у законодавчій площині, та корупції – як злочинного використання посадових можливостей з метою особистого збагачення.

Ймовірність політичного тиску. На законодавчому рівні Україна суттєво мінімізувала можливості політичного тиску на суддів. Ні президент, ні парламент не мають сьогодні впливу на кар'єру судді. Це зафіксовано в ухваленому у 2016 році Законі «Про судоустрій і статус суддів», який позбавив Верховну Раду повноважень призначати та звільняти суддів, а роль президента звів до видання указу про призначення суддів.

Нівелювати політичний вплив на Конституційний суд має Закон України № 3277-IX, який передбачає нову конкурсну процедуру відбору кандидатур на посаду суддів Конституційного суду України (набув чинності 20 серпня 2023 року). За нормами Закону призначати кандидатів на посади суддів Конституційного Суду ВР, з'їзд суддів або президент можуть

лише після оцінки таких кандидатів Дорадчою групою експертів. Саме вона, керуючись затвердженою методологією, оцінює моральні якості й рівень компетентності у сфері права кандидатів на посаду судді. ДГЕ складається із шести експертів: по одній особі призначили Президент, Верховна Рада та Рада суддів (від імені з'їзду суддів), а також Кабінет Міністрів України – за пропозицією Венеційської комісії. Ще двох членів делегували міжнародні організації, які допомагають Україні технічно у сфері конституційної реформи й верховенства права. Тож зараз у складі ДГЕ є троє українських членів і троє іноземних. Останні мають вирішальний голос у випадку, якщо голоси розділяться.

До 2016 року суддів КС призначали без конкурсу. Ані президент, ані парламент чи судді не мали пояснювати, чому і кого призначають. У 2016 році в Конституції з'явилася вимога *добирати суддів КС на конкурсних засадах*. Процедура конкурсу відбувалася таким чином: президент створював власну конкурсну комісію, парламент – свою, з'їзд суддів – свою. Конкурс не містив критеріїв доброчесності, полягав у вивченні документів та відомостей про кандидата і співбесіді з ним.

У 2023 році запрацювали оновлені ВРП та ВККС. Розподіл функцій між ними відбувається таким чином: повноваження призначення та звільнення суддів, повноваження щодо надання згоди на утримання судді під вартою до винесення обвинувального вироку покладені на ВРП, а добір кандидатів на посади суддів, кваліфікаційне оцінювання суддів, рекомендації про призначення має здійснювати ВККС. Робота ВККС та ВРП дала змогу розпочати добір суддів до ВАКСу місцевих та апеляційних судів.

У лютому 2025 Верховна Рада ухвалила закон, який передбачає створення Спеціалізованого окружного адміністративного суду та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду. В Спеціалізованому адміністративному суді, як в суді першої інстанції, можна буде оскаржувати призначення глав міністерств, керівників усіх антикорупційних органів, прокурорів Державного бюро розслідувань, а також будь-які укази центральної влади, крім указів президента. Оскарження указів президента розглядає винятково Верховний Суд.

Запобігання та боротьба з корупцією

Українці демонструють критично низький рівень довіри до судів, а основними факторами, що впливають на недовіру судовій системі називають корумпованість, недоброчесність суддів та їхню залежність від політиків та олігархів.

Аби подолати негативні явища урядом затверджено розроблену НАЗК Державну антикорупційну програму на 2023-2025 рік. Заходи, що спрямовані на запобігання та протидію корупції реалізуються за дорожньою картою Державної антикорупційної програми на 2023-2025 рік. У кластері «Справедливий суд, прокуратура та органи правопорядку» визначено 98 заходів, на сьогоднішній момент виконано 28.

Спеціальна антикорупційна прокуратура виведена з-під підпорядкування Офісу Генерального прокурора і стала незалежним органом, окремою юридичною особою публічного права (на підставі Закону «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури» від 08.12.2023 № 3509-IX).

Рішенням ВККС від 22 січня 2025 року затверджено Положення про порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання суддів. Окрім критеріїв компетентності в методології передбачені і чіткі індикатори доброчесності.

Діють правила підзвітності судової влади:

- У 2023 році відновлено обов'язок електронного декларування;

- Як інструмент фінансового контролю діє моніторинг способу життя суддів – він може бути проведений на вимогу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Вищої ради правосуддя;
- Верховна Рада відновила функцію ВРП з розгляду дисциплінарних справ щодо суддів. Притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності є важливим інструментом очищення судової влади. Саме завдяки цьому інструменту, наприклад, було звільнено з посади суддів Всеволода Князєва та Олексія Тандира;
- Проводиться кваліфікаційне оцінювання діючих суддів, а не лише тих, хто претендує обійняти посаду судді.

Що заважає подальшим перетворенням

Зміни, що реалізує Україна сьогодні, дають можливість говорити про створення каркасу із інститутів та законів, які покликані сприяти незалежності судових органів та справедливості судочинства. Проте, навіть за умови побудови інституційного каркасу незалежної судової влади, яка має бути арбітром і забезпечувати єдині правила гри для всіх, судовій вертикалі потрібні люди. Професійні і доброчесні. Сьогодні судова система функціонує в режимі катастрофічного браку суддів. За даними Вищої кваліфікаційної комісії суддів станом на 9 грудня 2024 року в системі місцевих судів бракує 1500 суддів.

Понад рік тому ВККС оголосила конкурс на 25 вакантних посад суддів ВАКС та Апеляційної палати ВАКС – адже ВАКС потребує більшої кількості суддів аби прискорити розгляд справ топ-корупціонерів. На 25 суддівських вакансій після перевірки документів було допущено 140 учасників конкурсу. Після тестувань на знання законодавства та загальні здібності до етапу написання практичного завдання дійшло 44 кандидати. Наступний етап конкурсу – практичні завдання. Із 44 кандидатів, які писали тестування, до етапу співбесід дійшло семеро.

26 лютого, Верховна Рада підтримала створення двох нових спеціалізованих адміністративних судів (законопроект [12368-1](#)), документ передбачає створення двох вищих спеціалізованих судів – і при тому, що фактично не сформований Вищий суд з питань інтелектуальної власності та діючий Вищий антикорупційний суд.

* * *

Відповідь на питання «чому інститути не працюють?» є ключем до вирішення питання спроможності держави. В першу чергу мають працювати саме інститути судової влади. 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.

Судова реформа, як один із пріоритетних напрямів євроінтеграційних трансформацій, триватиме. Її базовими завданням на даному етапі мають стати оновлення суддівського корпусу та узгодження вітчизняного законодавства з європейським. У найкоротші строки маємо завершити конкурсні процедури відбору кандидатів на посаду суддів КСУ за квотами Президента України та Верховної Ради України.

Іншими напрямками перетворень мають стати:

- реалізація антикорупційних заходів Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки;
- розвиток правової культури та культури запобігання корупції, адже саме їх відсутність є сьогодні одним із головних ризиків правосуддя;

- реформа органів досудового розслідування – прокуратури, як невід’ємної частини правосуддя, скандал з прокурорами-інвалідами демонструє необхідність оновлення не лише суддівських, а й прокурорських кадрів;
- реформа юридичної освіти – має реалізуватися одночасно з іншими, адже саме вона має забезпечити оновлення суддівської системи.

VII. ІНСТИТУЦІЙНА ЯКІСТЬ ОБЛАСНИХ ТА РАЙОННИХ РАД

Воєнний стан, який вже четвертий рік поспіль діє в Україні та є вимушеним станом, як для суспільства, так і для держави, дедалі сильніше укріплює нову управлінську реальність, яка, безумовно, ще шукатиме адаптивні можливості та ресурси для того, щоб якщо не закріпитися, то, принаймні, накопичити інерційний потенціал для повоєнного періоду. Водночас продовжувана та навіть активізована в умовах збройного протистояння агресору євроінтеграція є таким собі «тиловим запобіжником» згорання демократичного розвитку країни.

Реформа децентралізації розпочата у 2014 р. була та й нині залишається частиною євроінтеграційного поступу України. Частиною змін системи місцевого самоврядування стало реформування органів влади районного та обласного (регіонального) субнаціональних рівнів. Результати уже реалізованих заходів, наслідки відтермінованого розв'язання проблем, що проявлялися в ході реформи, економічні, соціальні реалії, зумовлені війною, а також реальні кроки до інтеграції в політичну систему ЄС, нині створюють достатньо передумов для перегляду Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (схвалена розпорядженням КМУ від 01.04.2014 № 333-р). Зокрема, потребує політичного вирішення низка проблем:

- **ресурсної спроможності районних рад щодо виконання власних повноважень.**

Проведена бюджетна реформа та передача фінансових ресурсів на рівень територіальних громад зумовили перерозподіл повноважень між ОМС (зміни до Конституції України, а також до закону «Про місцеве самоврядування» у частині повноважень не були внесені). Унаслідок цих реформ громади отримували фінансові ресурси, а вслід за ними й повноваження. Повноваження є комплексом прав і обов'язків, які необхідні районним радам для здійснення визначених законодавством завдань та функцій місцевого самоврядування. У такий спосіб повноваження отримали реальний фінансовий вимір та були поставлені у залежність від фінансових ресурсів, які мають бути лише інструментами для їх реалізації. Нині субвенції з державного та обласного бюджету районним бюджетам є основними фінансовими ресурсами для реалізації повноважень районними радами. Незалежно від обсягу реальних функцій, які реалізуються районними радами, державна субвенція є сталою і рівномірно розподіляється між всіма районними радами, виходячи з того, що апарат районної ради складає 8 працівників та середньої заробітної плати працівників райдержадміністрацій. Звуження обсягу повноважень районних рад унаслідок їх передачі громадам або обласним радам зумовило створення фінансово затратної та неефективної системи субнаціональної організації влади. Також здійснене у 2020 р. територіальне укрупнення районів не змогло інституційно посилити систему надання послуг населенню.

Способами політичного вирішення проблеми є або збільшення обсягу повноважень районних рад шляхом нового перерозподілу та забезпечення їх ресурсами шляхом розширення джерел внесення змін до Статті 64¹ Бюджетного кодексу України, або ліквідація. Ризиками першого варіанту є згорання реформи децентралізації та конфлікти між органами місцевого самоврядування. Ліквідація районних рад за умови збереження існуючої системи розподілу державної влади на місцях потенційно порушить багаторівневий баланс представництва держави та автономності місцевого самоврядування. Водночас існує необхідність врахування того, що забезпечення успішної інтеграції в політичну систему ЄС, зокрема у систему реалізації регіональної політики, потребуватиме максимального спрощення та оптимізації вітчизняної управлінської системи на субнаціональних рівнях. Відповідно ліквідація такої територіальної одиниці як район може стати одним із способів досягнення цього, а також способом розв'язання проблем адміністративно-територіальної організації влади;

- **інституційної спроможності районних рад щодо виконання власних повноважень.** Відповідно до ст.118 Конституції України та ст.1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. 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. Механізм делегування повноважень, у відповідності до якого практично всі функції щодо здійснення управління місцевим розвитком передаються від обласних та районних рад до відповідних державних адміністрацій, обмежує їх інституційну спроможність здійснення адміністративно-господарчої діяльності, водночас нівелює їх спроможність як політичних інститутів, які несуть політичну відповідальність перед громадами. Подальша реформа децентралізації, зокрема здійснення політичної децентралізації, вимагатиме законодавчого розподілу повноважень, передачу виконавчих повноважень та, відповідно, надання обласним та районним радам права створювати власні виконавчі органи. Поглиблення політичної децентралізації спонукатиме до зміни конституційних підходів до місцевого самоврядування та надання більшої автономності регіонам, зміни конституційного статусу територіальної громади та виокремлення регіонального самоврядування як окремого субнаціонального управлінського рівня. Автономність регіонального самоврядування поряд з місцевим самоврядуванням конституційно закріплено у більшості унітарних держав-членів ЄС з дворівневою системою субнаціонального управління;

- **інституційної слабкості механізму представництва спільних інтересів територіальних громад.** Конституційний статус обласних та районних рад визначений як статус органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Унаслідок реформи децентралізації механізм представництва спільних інтересів територіальних громад в основі якого багаторівневості був суттєво змінений, оскільки повноваження та їх ресурсне забезпечення на обласному рівні залишилося без змін, у той час як на районному був кардинально звужений. Це призвело до інституційної асиметрії у створенні системи представництва інтересів, оскільки районні ради були суттєво інституційно послаблені внаслідок такого трансферу повноважень та ресурсів. Наявність спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ та міст на районному рівні піддається сумніву.

Інституційна слабкість механізму представництва спільних інтересів територіальних громад також зумовлена відсутністю законодавчого визначення того, що є «спільними інтересами», а також наявністю адекватного механізму для здійснення такого представництва. Виборчий кодекс України (2019) встановлює, що вибори до районних та обласних рад проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій. Загальний склад районної, обласної ради визначається залежно від кількості виборців, які належать до територіальних громад сіл, селищ, міст, проживають на території району, області. Така виборча система по суті є механізмом забезпечення представництва територіальних громад районного та обласного рівнів, але наявність таких громад не передбачена Конституцією України. Способами політичного вирішення

проблеми є законодавче визначення «спільних інтересів» територіальних громад, а також зміна виборчої системи;

- **політичної відповідальності обласних та районних рад.** Зв'язок місцевих депутатів з виборцями є однією з інституційних проблем, що також потребує розв'язання. Окремі кроки, зокрема застосування пропорційної системи протягом двох електоральних циклів, низку нормативно-правових актів, які забезпечують відкритість і прозорість у роботі місцевих рад, прийнято. Однак, проблема політичного відчуження мешканця громади далека від вирішення і зумовлена вона як особливістю конституційного статусу районних і обласних рад як інститутів представництва спільних інтересів територіальних громад, так і невідповідністю нинішнім реаліям Законів України «Про місцеве самоврядування» (1997), «Про статус депутатів місцевих рад» (2002), які б забезпечували належну роботу депутата місцевої ради. Також для здійснення належного представництва потребує вирішення проблема локальних політичних партій. Комплекс цих нерозв'язаних проблем стимулює ренто-орієнтовану поведінку місцевих депутатів.

Серед заходів їх усунення першочерговими є: оновлення механізму формування та функціонування фракцій, роботи рад у цілому (ухвалення нового Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»); вирішення проблем політичної та партійної відповідальності депутатів місцевих рад, оскільки місцеві депутати суміщають депутатську діяльність зі своєю професійною, до них не може застосовуватися вимога щодо членства у політичній партії (ЗУ «Про місцеве самоврядування» та «Про статус депутатів місцевих рад»); правова оцінка нових політичних реалій та правове вирішення питання т. зв. «локальних» партій (Закон України «Про політичні партії України»); посилення політичної відповідальності обласних та районних рад, шляхом прийняття етичного кодексу народних депутатів.

Законодавчі зміни мають бути спрямовані на інституційне забезпечення автономії місцевого самоврядування, усунення існуючих дисбалансів розподілу повноважень як між органами місцевого самоврядування усіх рівнів, так і між ОМС та органами державної влади на місцях; створення правових інструментів посилення політичної відповідальності обласних та районних рад перед виборцями.

Окремі кроки, зокрема подальша політична децентралізація, розгляд варіанту зміни конституційних підходів до місцевого самоврядування та надання автономності регіональному самоврядуванню потребуватимуть виважених підходів та врахування всіх можливих ризиків, а також наявності гарантій вступу України до ЄС.

VIII. ІНСТИТУЦІЙНА СПРОМОЖНІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІСЛЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Права самоврядування і принципи децентралізації проголошені Конституцією України, де у ст. 7 зазначено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. У ст. 132 зазначено, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади. А розділ XI Конституції присвячений саме місцевому самоврядуванню. Політикум також не заперечував ідеї самоврядування, але реальна політика забезпечувала централізацію і концентрацію, як політичних, адміністративних, так і фінансових ресурсів. Разом з тим «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. Натомість, практика європейських країн у співвідношенні доходів державного і місцевих бюджетів – 50/50.

В Україні було кілька спроб реформи з децентралізації управління – у 1997 р., 2005 р., 2008-2009 рр., але вони згортались і зберігалася тяглість практики «ручного управління» із «центру». Адміністративна вертикаль була значима в функції розподілу ресурсів, що давало опосередкований ефект як зміцнення власних позицій неpubлічних груп, так і можливість неpubлічної вигоди.

Місцева еліта у кращому випадку шукала «зв'язків» із адміністративною елітою (або функціонерами) із виконавчої вертикалі влади, або «центру», прагнула продемонструвати свою «лояльність», щоб здобути частину ресурсу під час перерозподілу (або хоча б залишити наявний), відповідно, виступала прохачем. Це породжувало специфічну культуру взаємин у системі управління, в якій інтерес територій та інтерес громад лишався осторонь, механізми місцевої демократії не заохочувалися. При цьому у публічному просторі нав'язувалась парадигма, що грошей не вистачає, що також відобразилось у суспільному сприйнятті і політичній культурі, в тому числі у розумінні, що громади як такі неспроможні.

Натомість переваги децентралізації вже давно апробовані і продемонстровані і «старими», і «новими» демократіями. Проте в Україні збереження архаїчних форм місцевого самоврядування і, особливо, перерозподіл податків через держказначейство за критерієм лояльності до «партії влади» були інструментом збереження політичного впливу центру. Це основне пояснення зволікань з реформою децентралізації.

У 2014 р. на хвилі Революції Гідності, суспільного запиту на реформи і модернізацію та готовності окремих політичних груп у парламенті це здійснювати, була запущена низка реформ. Серед базових речей виділимо, по-перше, переформатування і поштовх до посилення суб'єктності первинної ланки управління. Замість 11250 територіальних громад утворено 1469; замість 490 районів стало 136. По-друге, системну зміну у бюджетному законодавстві, а саме те, що певні податки і збори лишаются на місцях. Результатом реформи стало зростання частки місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів з 2,5% у 2012–2014 рр. до 30% у 2018 р. 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. У 2018 р. частка місцевих надходжень у місцевих бюджетах становила 52% – 234,1 млрд грн.

Тобто механізм інституційних змін запущено. У перспективі такий механізм місцевих надходжень мав би привести до більш ефективного використання місцевих ресурсів, дбайливого ставлення до платників податків і зборів.

Проблема кадрів

Однак реальна ситуація виглядає інакше. Зі становленням суб'єктності територіальних громад виникла наріжна проблема, яка декларується протягом усього часу реформи – фахове кадрове забезпечення. Зокрема констатуємо, що у цій галузі для спеціалістів апарату органів місцевого самоврядування закладені заздалегідь низькі зарплати. Ми розуміємо, що високі, або конкурентоздатні зарплати не захищають від корупції, чи інших зловживань, але заздалегідь низька зарплата в цій галузі призводить або до некомпетентних фахівців, або до таких, що приходять з умислом нетрудових доходів, що в публічному просторі називається «створенням схем». Це має місце і є **непоміченою пасткою, оскільки зв'язки для створення «схем» є не публічними, а розвідувачі на низовому рівні, щоб їх викривати, занадто слабкі.**

Важливо розробити та прийняти, не спеціально для місцевого самоврядування, чи органів територіальної громади, а для всіх органів публічної влади заробітних, управлінських виплат – єдину тарифну сітку із зрозумілою логікою і коефіцієнтами, що нівелювало б існуючі диспропорції. Важко зрозуміти, чому судді мають середній розмір суддівської винагороди у першому півріччі 2024 року 127800 грн на місяць. А натомість підвищення окладів посадовим особам органів місцевого самоврядування у 2024 р. призводить до зростання мінімального посадового окладу у цій галузі лише до 7100 грн. Тоді як за даними мінфіну середня зарплата чиновників в Україні у 2024 р. – 38600 грн. У світі є досвід країн, де найвища і найнижча зарплати не можуть відрізнятись більше ніж у 10 разів (Швеція), так само як досвід країн, де зарплати чиновників корелюються з ВВП країни (Сінгапур).

Отже, питання справедливої оплати праці потрібно систематизувати і приводити до спільного знаменника. Обов'язково з декларуванням статків, включаючи родичів і пов'язаних осіб з наслідками відповідальності за «невиправдані доходи». При упорядкуванні тарифної сітки потрібно, окрім органів і служб гілок влади та інших державних органів, включити державні, комунальні підприємства тощо. Якщо ця ситуація не буде виправлена, то негативна тенденція, яка характерна для всієї системи державного управління в Україні, і полягає в тому, що сформована стійка кон'юнктура, коли зиск (не обов'язково легальний) від участі в державно-політичному секторі кратно перевищує зиск від заняття реальним бізнесом, приватного господарювання, тощо стане тотально домінуючою. Робота на державу, громаду буде приваблювати певну категорію учасників з певною поведінкою, що означатиме синдикатність політичних еліт. В суспільстві це сформує відчуття відчуження, несправедливості, депресивних настроїв.

Проблема згортання реформи

Наявна реформа децентралізації не гарантована від згортання. Адже в Україні будь-які реформи після зміни влади сприймаються як реформи політичного опонента, а не як надбання. Один з прикладів «згортання», коли був створений Урядом «антиковідний фонд» (2020 р.), а по факту передана в центр частина ресурсів, яку зняли з місцевих бюджетів.

Звісно згортання реформи не буде проголошуватись і фіксуватись документально. Більше того, деякі механізми централізації адміністрування вимушені і обґрунтовані в умовах війни. Але не факт, що по-перше, будуть відновлені для мирного часу, а по-друге, якщо відновлені, то в який спосіб. Ці події залежать від низки процесів: тривалість війни, наявність політичної опозиції, збереження демократії, виживання економіки, політичної культури українців, тиску ЄС щодо повноцінного відродження децентралізації після завершення війни.

Громадськість, на жаль, не настільки організована і не настільки опікується локальними (власними) проблемами, щоб лобіювати продовження реформи децентралізації. Бізнес, який має спроможність боротися за повернення до децентралізації, все ще не сприймається

як життєздатний організм громади тому фактично працює не інститут, а суб'єктивний фактор. В одному випадку це приводить до преференцій, а в іншому – до пресингу платників податків; в одному випадку – до обліку і оптимізації надходжень і зборів, а в іншому – до недбайливого ставлення. При цьому механізми, щоб стимулював позитивні наслідки, немає.

Проблема провайдера змін

Інституційною пасткою в сегменті децентралізації є відсутність провайдера сталості впровадження самоврядування і децентралізації. Часто такими і досі є іноземні донори. Це свідчить, що на місцевому рівні демонстративний інтерес політичних сил перебуває на початковому етапі формування. Тому є ризик, що поштовх до реформи, який був наданий у 2014 р., де-факто згасатиме.

Темпи реформи децентралізації складно виміряти, оскільки наші власні методики оцінки спроможності територіальних громад застаріли. Так, методика Кабміну фактично розглядає лише надходження і здатність освоїти (витратити). Питання якості витрат, залучення нових сегментів, зростання «бюджету розвитку», оцінки місцевої демократії – не розглядаються.

До того ж специфіка моменту полягає в тому, що лівова частка проєктів з аналізу, обговорення, дослідження фінансувалась іноземними донорами, як і низка громадських проєктів. Частина з них може бути або вже скорочена через зміну міжнародної політичної кон'юнктури. Це вказує на певну слабкість громадянського суспільства і дефіцит національних системних провайдерів впровадження реформи. Також вважаємо що можливості щодо активізації децентралізації не активно пропонуються локальному бізнесу, їх обговорення рідко виносяться на загальне обговорення громад. Окрім пострадянської культури взаємин з бізнесом, наявні стереотипи і брак креативу, а тому частина можливостей не використовується.

Спроможність самих громад виконувати функцію провайдера реформи обмежується залежністю, що зросла під час повномасштабної війни, місцевих бюджетів від трансферів з державного бюджету. Так, за підсумками 2021 р., 75% громад отримали базові дотації, а у 2023 р. – 84%. Через повномасштабну військову агресію РФ на Україну промислово розвинені громади Запорізької та Харківської областей стали дотаційними. Маріупольська та Енергодарська громади, що були у першій десятці фінансово спроможних, потрапили під окупацію. Водночас рівень бюджетного забезпечення місцевого самоврядування на душу населення в рік (у євро) становить: Швеція – 2500; Чехія і Польща – близько 1600, а в Україні – лише близько 100. Причому цей показник для Києва – 400, а для Хмельницького – 20.

Звісно, що низка показників і спроможності на місцевому рівні залежить від макропараметрів. Так, 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 перераховують гроші від сплачених податків до центрального бюджету. Громади з індексом більше 1,1% перераховують частку до державного бюджету. Тому для України вкрай важливо впровадити механізми (наприклад, преференції), які стимулювали б зростання податкової спроможності громад, що подолали вказаний рівень 1,1%. Тут доречною може бути поліваріантна «модель заохочення», яка наразі потребує розробки.

Питання пошуку провайдера реформи ускладнилося і через створення військових адміністрацій як інструментів централізації влади під час повномасштабного вторгнення з надзвичайно широким обсягом повноважень, часто – дискримінаційним щодо органів місцевого самоврядування. Після запровадження правового режиму воєнного стану у 2022 р. в Україні було утворено 184 військових адміністрації – 61 міська; 59 селищних і 64 сільських.

Звісно, в умовах військового стану подібні інституції потрібні задля того, щоб не були паралізовані фінансові спроможності територіальних громад через неможливість ухвалювати рішення за стандартами і процедурами мирного часу. Також на військові адміністрації покладено оборонні функції. Ці новації, звісно, змінили й модель управління країною. Однак, маємо визнати, частина військових адміністрацій була створена через політичні інтереси. **Їх очільники діють в межах ситуативних змін, або популістських заходів і меншою мірою керуються прагматизмом.**

* * *

Розуміючи об'єктивну природу централізації управління під час повномасштабної війни, маємо констатувати, що слабкість місцевої демократії обмежує потенціал зростання суспільної довіри. Натомість зростає можливість недоброчесного врядування. Комплексно неефективне врядування відсторонює громадян від держави, сприяє зростанню суспільного цинізму та абсентеїзму. Наприкінці лаконічно зафіксуємо базові вади місцевого самоврядування в Україні.

Перше, позитивні зміни, що відбулися у сфері місцевого самоврядування до 2022 року, посилили фінансову спроможність громад. Але ці новації не відображені в Конституції, що підсилює ефект тимчасовості та нестабільності нових практик, психологічно ускладнює перспективи довготермінового планування та проектування в громаді.

Друге, оцінювання ефективності громад ускладнюється браком у стандартах надання послуг, процедур моніторингу і оцінювання якості, окрім сфери соціальних послуг. Крім цього, різні галузі (медицина, освіта) не синхронізовані, мають індивідуальні дорожні картки, що за належного координування не мало б призвести до утворення пастки.

Третє, системною пасткою є брак кадрів не як фізичних осіб, а як креативного класу. Усунення цієї пастки буде полягати в принципах селекції і підбору кадрів.

Четверте, продовження реформи буде відбуватись після відміни правового режиму воєнного стану і залежить від нового чи оновленого політикуму після виборів. У той же час життя країни вже четвертий рік в умовах повномасштабної війни виводить на порядок денний необхідність адаптації сталих політичних практик до потреб війни. Принаймні мова йде про законодавче врегулювання відновлення діяльності органів місцевого самоврядування на деокупованих територіях та відновлення дії цивільних державних адміністрацій. Бракує практик обміну і поширення позитивного досвіду реалізованого в територіальних громадах. Це говорить про слабкість розвитку, а відповідно і слабкість спроможності. Повернення до реформи децентралізації потребуватиме і ліквідації

П'яте, «замаскована пастка» полягає в тому, що деякі з територіальних громад на етапі формування створювалися на базі суб'єктивних політичних інтересів, зокрема інтересів кланово-корпоративних, що найближчим часом впливатиме на їх функціонування.

Звісно, що подальший розвиток децентралізації залежить від низки військово-політичних чинників, «формули закінчення війни», політики відновлення і реанімації децентралізації. Однак системно – спроможність територіальних громад і у тому, що, окрім формальних інститутів управління і самоврядування, наявності місцевих коштів, має бути наявний життєздатний соціальний організм – громада, як основа громадянської спільноти і місцевої демократії, а не лише населення, як сукупність мешканців. Відповідно, становлення спроможності територіальних громад відбуватиметься із становленням громадських інституцій цих громад.

ІХ. РОЛЬ КОНКУРЕНТНОЇ ПОЛІТИКИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВИ

У контексті дослідження інституційної спроможності держави 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 посткомуністичних країнах цей чинник відіграв ключову роль у період роздержавлення економіки, переходу до ринкової економіки й розбудови ліберальної демократії. Оскільки саме спосіб первинного нагромадження капіталу відрізняв траєкторію демократичного транзиту в цих країнах від аналогічних процесів у країнах «третьої хвилі демократизації» (за С. Гантінгтоном) у Південній Європі та Латинській Америці. В Україні спосіб роздержавлення економіки справляв безпосередній вплив на формування вітчизняної політичної системи взагалі, й 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.

Які ж причини такого стану речей? На нашу думку, *першопричиною* стала проведена свого часу специфічна модель «великої приватизації» – т. зв. «ваучерна приватизація», яка призвела до утворення монополій в економіці, що мало наслідком формування фінансово-промислових груп (ФПГ). У подальшому ці та інші процеси стали соціальним фундаментом закріплення в Україні патрон-клієнтських стосунків між суспільством і державою та кланово-олігархічного політичного режиму. За таких умов становлення інституцій перетворюється на ширму для закріплення статус-кво ФПГ.

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 *інститут державного антимонопольного регулювання*. 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.

Умовою забезпечення ефективної антимонопольної політики держави є оцінка інституційної спроможності антимонопольного регулювання. Переважно така оцінка містить низку загальновизнаних показників і методів аналізу. Це дає можливість зрозуміти, де проблеми з унормуванням, а де – з імплементацією. 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 у рейтингу

конкурентоспроможності країн світу (*WCY*) за версією Міжнародного інституту управлінського розвитку у Швейцарії (*IMD*). 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 торги зазвичай відбувалися навколо розподілу сфер компетенції та контролю найбільш прибуткових сфер, схем контролю за потоками ресурсів та активів, але не виконання передвиборчої програми, які бодай і включали стратегії розвитку держави, лишалися «документом під вибори». Щоб не бути голослівним, подивимось яке місце посідає Україна у рейтингу економічних свобод.

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-тє) та Боснією та Герцеговиною (82-ге), Індією (87-ме) та Тунісом (121-ше). В оновленому рейтингу за 2024 р. Україна зайняла лише 150-те місце серед 165 країн світу. Очевидно, що таке значне падіння є результатом того, що рейтинг вперше враховує дані, зібрані після початку повномасштабного вторгнення. Це прогнозовано негативно вплинуло на показники України.

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.

Результати розслідувань та санкцій. Оцінка ефективності може включати аналіз результатів антимонопольних розслідувань та санкцій, що застосовуються, зокрема кількість та типи порушень, розслідувань та застосовуваних штрафів і санкцій.

Громадська думка та сприйняття. Важливим аспектом ефективності є громадська думка та сприйняття антимонопольної політики. Це може включати опитування громадської думки серед представників бізнесу, оцінку довіри до антимонопольних органів та сприйняття рівня конкуренції на ринку серед підприємців та споживачів.

Оцінка ефективності антимонопольної політики також може включати аналіз економічних показників, таких як зростання ВВП, індекс інвестиційної привабливості, що проводиться щорічно Європейською Бізнес Асоціацією, тощо. Так у 2024 р. *інтегральний показник Індексу інвестиційної привабливості України* зріс до 2,49 бала у 2024 році (з 5 можливих) з 2,44 бала у 2023 році. Про це свідчать результати нової хвилі дослідження інвестклімату в Україні, проведеного Європейською Бізнес Асоціацією (ЄБА) у партнерстві з NEQSOL Holding¹. Повномасштабна військова агресія Росії й надалі називається найбільшою перешкодою для покращення інвестиційного клімату. На другому і третьому місці називають корупцію та слабку судову систему. Серед позитивних змін бізнес-лідери високо оцінили присвоєння Україні статусу кандидата на вступ до ЄС, дерегуляційні ініціативи та цифровізацію державних послуг.

Порівняння з міжнародними стандартами є важливим аспектом антимонопольної політики. 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. Тобто ефективність антимонопольної політики держави

¹ Міністерство фінансів. Офіційний сайт. <https://minfin.com.ua/ua/2024/11/05/139263393/>

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.

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?*

Дослідження інститутів крізь призму системи інтересів та суперечностей дає змогу дійти висновку про те, що функціонування неефективних з суспільного погляду інститутів **є наслідком реалізації інтересів економічно та політично домінантного суб'єкта.** А 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.

У контексті сказаного вище цікавим для дослідження постає питання, *яким чином вибудовується система конкуренції в Україні після «демонтажу» кланово-олігархічного політичного режиму?* На нашу думку, є кілька потенційних причин, через які Антимонопольний комітет України не може 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 кити, на яких має стояти реформа антимонопольної політики України. Тобто 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 дослідження, ефективність політики підтримки конкуренції залежить від ступеня політизованості відповідного органу

* * *

Отже, оцінити спроможність антимонопольного регулювання в Україні, з формального погляду, не складно, адже функціональність, надійність та ефективність створених на цей час інститутів цілком закономірно викликають гостру критику. Власне 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.

ПІСЛЯМОВА

На підставі верифікації даних авторським колективом було виявлено і охарактеризовано «пастки спроможності», які мали негативний вплив на результати демократичного транзиту України, і стосуються усієї системи стримувань і противаг, яка у нас виявилася з різних причин недосформованою. Неефективне співвідношення формальних і неформальних інститутів мало наслідком формування специфічних політичних практик, які спричиняють гальмування або й вихолощення позитивних змін, ланцюгову реакцію неефективності, падіння якості управлінської еліти, дистрофію соціальних ліфтів, непрацюючий інститут політичної відповідальності і т. ін., утворюючи тим самим «пастки спроможності». Їх збереження у повоєнній Україні з огляду на складність задач, які потрібно буде вирішувати, стануть факторами, які підривають інституційну спроможність держави, а це створюватиме ризики політичної дезінтеграції, посилення конфліктності і т. ін.

При цьому слід розуміти, що по суті «система раціоналізованого парламентаризму», закладена у конституції, є найбільш ефективною як для політично неструктурованої країни, де все ще політику суттєвою мірою визначають клани або фінансово-промислові групи. По суті така система є своєрідним запобіжником від реалізації «грузинського сценарію» в Україні. Звісно, телеологічний характер конституції і її перевантаженість нормами, які потребують корекції, роблять список цих змін надто довгим і у такому разі можливо варто попросту ухвалити нову конституцію. Однак цей процес доволі складний і політично ризикований. Тому найбільш оптимальним для України в ситуації, що склалася, є інвентаризація наявних процесуальних законів на предмет того, чи забезпечують вони виконання конституції у частині ефективності системи стримувань і противаг і ліквідації «пасток спроможності». Найбільш доречно вести мову про нову редакцію конституції, в якій буде враховано і усунено вади попередньої у поєднанні з відповідним процесуальним законодавством, без якого, як довели майже 35-річні політичні практики в Україні, навіть найкраща конституція приречена на фіаско.

Для нотаток

Науково видання

**МЕЖІ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ:
ЯК ПРАЦЮЄ ВЛАДА В УКРАЇНІ**

Підписано до друку 12.06.2025 р. Формат 60х84/8. Папір офсет.
Гарнітура Times Ум. др. арк. 4,65. Обл.-вид. арк. 4,11
Тираж 100 прим. Зам. № 2300

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.