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

ПАСТКИ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Аналітична доповідь

ІНСТИТУТ ПОЛІТИЧНИХ І ЕТНОНАЦІОНАЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ІМ. І. Ф. КУРАСА НАН УКРАЇНИ

ПАСТКИ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Аналітична доповідь

Київ 2025

УДК 32:35.07:352:005.21(477)
І 72

Рекомендовано до друку вченою радою Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України (Прокол вченої ради №7 від 19.12.2024 р.)

Колектив авторів

Зеленько Г. – доктор політичних наук, професор, член-кореспондент НАН України
Балабан Р. – кандидат політичних наук
Брехаря С. – кандидат політичних наук
Козьма В. – доктор політичних наук, професор
Кононенко Н. – кандидат політичних наук
Литвин В. – доктор політичних наук, професор
Ляшенко Т. – доктор політичних наук
Овчар І. – кандидат політичних наук
Перевезій В. – кандидат історичних наук, доцент
Ситник С. – кандидат політичних наук, доцент

І 72 **Пастки інституційної спроможності у системі державної влади в Україні. Аналітична доповідь** / кол. авт.: Галина Зеленько (кер., наук. ред.) та ін. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2025. 64 с.

Аналітична доповідь присвячена огляду інституційної спроможності органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні. За результатами дослідження, використовуючи численні індекси та індикатори, аналізу законодавства, даних соціологічних опитувань і статистичних даних авторами сформульовано «пастки інституційної спроможності» у системі державної влади в Україні, які спричиняють недосформованість системи стримувань і противаг і, як наслідок, деградацію інституту політичної відповідальності, соціальних ліфтів, не сприяють посилення довіри до держави з боку суспільства.

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

УДК 32:35.07:352:005.21(477)

© Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2025

ЗМІСТ

Вступ 4

І. ІНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА У СИСТЕМІ ВЛАДИ І ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ..... 8

ІІ. ПАРЛАМЕНТ УКРАЇНИ У СИСТЕМІ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ. 14

ІІІ. ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ УРЯДІВ В УКРАЇНІ 21

IV. ВИКОНАВЧА ВЕРТИКАЛЬ ВЛАДИ У СИСТЕМІ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ..... 30

V. ОБЛАСНІ ТА РАЙОННІ РАДИ: СТУПІНЬ ВПЛИВОВОСТІ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СПІЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД 35

VI. ВПЛИВ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ІНСТИТУЦІЙНУ СПРОМОЖНІСТЬ ДЕРЖАВИ..... 43

VII. ОРГАНИ СУДОВОЇ ВЛАДИ ТА ЇХ РОЛЬ У ІНСТИТУЦІЙНІЙ СПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВИ..... 48

VIII. РОЛЬ КОНКУРЕНТНОЇ ПОЛІТИКИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВИ 53

Висновки 61

ВСТУП

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

Поняття «інституційна спроможність» є ключовим у політичній науці і загалом означає ефективність державного управління, стабільність політичної системи та її здатність адекватно реагувати на внутрішні та зовнішні виклики. Інституційна спроможність держави є результатом суспільно-історичних процесів і зумовлена заданими інституційними параметрами: конституційною моделлю організації влади, 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. Ця система спрямована на гарантування демократичних принципів управління, захист прав і свобод громадян, а також ефективності політичної системи. З огляду на це, ***метою цього дослідження було проаналізувати інституційну спроможність Української держави як суму функцій влади, формальних і***

неформальних інститутів на предмет ефективності і виявлення «пасток спроможності», які ускладнюють нормальний розвиток країни. *Під «**пастками спроможності**» автори розуміють неефективну конфігурацію органів влади, їх функцій і компетенцій, внаслідок чого послаблюється ефективність держави.*

У роботі автори спиралися на дослідження фундаторів неоінституціоналізму Д. Норта, який аналізує, як інституції впливають на економічний розвиток і продуктивність держави; Б. Петерса, який пояснює значення неоінституціоналізму у політичних процесах, П. Еванса, який досліджує взаємодію державних інститутів з приватним сектором та суспільством задля досягнення економічних успіхів; Ф. Фукуями щодо взаємозалежності інституційної спроможності держави та якості сучасних інститутів публічної влади; М. Гріндл, яка, навпаки, досліджує, як інституційна спроможність впливає на ефективність державного управління та реформи у країнах, що розвиваються; Д. Асемоглу та Дж. Робінсона і їх роботи про роль політичних інституцій у формуванні державної спроможності економічного розвитку і феномену «пастки спроможності»; М. Бевіра про взаємозалежність політичного режиму та якості системи управління; Б. Еббінгауз і його дослідження впливу «колії залежності» на інституційні зміни та чому реформи інституцій часто не дають бажаних результатів.

Тема інституційної спроможності державних і політичних інститутів в Україні є продовженням попередніх досліджень Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, викладених, зокрема, у монографіях «Політична безпека України: проблеми політичного і державного правління. Прогнозна оцінка, механізми забезпечення» (2023), «Адаптивні зміни політичного поля України в умовах війни» (2023), «Політична система України: конституційна модель та політичні практики» (2023), «Кризи політичного розвитку в Україні: причини, зміст і способи нівелювання» (2022), «Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми» (2021), «Інституційні зміни політичної системи України» (2014) та ін.

Задля оцінки функціональності органів державної влади і, зокрема, виокремлення «пасток спроможності», було проаналізоване

вітчизняне законодавство, яким регулюється діяльність органів державної влади – починаючи від Конституції України, закінчуючи нормативно-правовими актами, якими регулюється діяльність різних органів державної влади і органів місцевого самоврядування, звітами цих органів влади і т. ін. Щоб визначити вплив «пасток спроможності» на державні інститути, було використано дані соціологічних опитувань, зокрема результати опитувань Інституту соціології НАН України, Центру Разумкова, Київського міжнародного інституту соціології, Фонду «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва та ін., де відображена динаміка довіри громадян України до державних інститутів, їх соціальне самопочуття, настрої, що опосередковано відображають результативність державної політики. Також задля аналізу впливу неелекторальних інструментів легітимації влади і тим самим підтримки інституційної спроможності держави *під час дії правового режиму воєнного стану* було проведено додаткове дослідження «Інструменти легітимації влади під час дії воєнного стану» відділом політичних інститутів та процесів Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України на основі експертного онлайн-опитування (метод *desk research*) [1]. Зважаючи на те, що якість суспільно-політичних і соціально-економічних процесів і реалізації державних політик можна оцінити лише у порівнянні, для співставлення результативності змін в країні ми використовували маркери міжнародних індикаторів, індексів та рейтингів, завдяки яким можна було прослідкувати динаміку суспільно-політичних процесів в Україні і на підставі них сформулювати позитивні результати та проблеми щодо інституційної спроможності. Серед основних такі: індекс електронного урядування (*E-Participation Index, OOH*); індекс верховенства права (*WJP Open Government Index rankings*); індекс урядової ефективності (*Government Index Effectiveness, WGI*); глобальний індекс конкурентоспроможності (*GSCI*); індекс демократії від «*The Economist*»;

[1] Зеленько, Г., Кононенко, Н., Перевезій, В., Овчар, І., & Ситник, С. (2024). *Інструменти легітимації влади в період дії режиму воєнного стану*.http://surl.li/eudqjf

індекс демократії від *Freedom House*; індекс сприйняття корупції (*Corruption perceptions index, CPI*); відкрите дослідження бюджету (*Open budget survey, OBS*); індекс процвітання (*Legatum Prosperity Index*); рейтинг світового законодавства про доступ до інформації (*Global Right to Information Rating*); барометр відкритих даних (*Open Data Barometer*); індекс готовності до мережевого розвитку (*Networked Readiness Index*); глобальний індекс інновацій (*Global Innovation Index*); глобальний індекс стійкості (*FM Global Resilience Index*); індекс крихкості (*Fragile State Index*). Тому індекси та рейтинги, отримані на основі цих даних, можна розглядати як один з інструментів, що дозволяє наблизитися до комплексного розуміння результатів діяльності формальних інституцій публічної влади, а також політичних практик, які ці інституції впроваджують.

На підставі верифікації даних авторським колективом було виявлено і охарактеризовано «пастки спроможності», які вкрай негативно вплинули 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.

І. ІНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА У СИСТЕМІ ВЛАДИ І ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

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

Причому перший більше сприяв централізації та монополізації влади й автократизації політичного режиму в руках саме президентів (особливо за часів президентства Л. Кучми і В. Януковича, коли політичний режим України тяжів до так званого «електорального / змагального авторитаризму»). Натомість другий більше сприяв децентралізації та демонополізації влади, втраті принаймні частини повноважень президентами й відтак демократизації політичного режиму (особливо часів президентства В. Ющенка, а також частково з 2014 р. – часів президентства П. Порошенка та В. Зеленського (навіть з огляду на запроваджений воєнний стан), коли політичний режим України тяжів до електоральної демократії.

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

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

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

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

з одного боку, усвідомлюють формальну та неформальну запоруку посилення своєї уповноваженості; з іншого боку, слугують чинником пом'якшення міжінституційних конфліктів, але водночас загрозою різних дефектів міжінституційних відносин у трикутнику "глава держави – урядовий кабінет / прем'єр-міністр – парламент" і відповідальності інститутів влади.

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

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

Це особливо чітко виявилося, починаючи формально з 2004 р., а фактично з 2006 р. (парламентсько-президентська реформа 2004 р. набула чинності), коли український президенціалізований президент-парламентаризм (1996–2006 рр.) було трансформовано у збалансований прем'єр-президенталізм (2006–2010 рр.), чим було послаблено повноваження глави держави. За аналогією, це відбулось у вересні–жовтні 2010 р. і лютому–березні 2014 р., коли в Україні відбулися чергові трансформації системи правління з прем'єр-

президенталізму у президент-парламентаризм і навпаки. *Всі ці зміни поетапно та варіативно розмивали, а не реформували не лише інститут президентства, а й конституціоналізовану систему міжінституційних відносин у трикутнику "глава держави – урядовий кабінет/прем'єр-міністр – парламент" в Україні у своєрідну повторювальну "інституційну пастку", "гру" або "боротьбу"* влади й опозиції, коли кожний новий президент, кожна нова політична еліта кожного (більш чи менш демократичного) типу політичного режиму відкидала отримувані нею "правила гри". Натомість кожний новий президент завжди вдавався до створення більш сприятливої для себе "матриці міжінституційних відносини", а також оновлених та вигідніших формальних і неформальних "правил гри", зокрема сконструйованих на засадах вибіркового застосовування принципів верховенства права і політичної справедливості. Крім того, такі процеси почасти віддаляли систему правління та механізми стримувань і противаг і загалом міжінституційних відносин в Україні від конструктивного діалогу між державою (владою) та суспільством, зокрема з приводу розробки стійких, ефективних та всеохоплюючих атрибутів як чинної, так і перспективної й оптимальної системи правління.

Зовсім не стала винятком і чинна на момент дослідження (починаючи із лютого–березня 2014 р.) апробація в Україні збалансованого прем'єр-президентського (парламентсько-президентського) напівпрезиденталізму, зокрема, з властивим для нього горизонтальним дуалізмом виконавчої влади. Оскільки саме цей варіант системи правління (це було задекларовано як владою, так і опозицією, зокрема у формі концепту "Конституція 2004+") вимагав сутнісного реконструювання, інституційного реформування чи оптимізації. Зокрема, зважаючи на негативний і позитивний досвід політикотворення та євроінтеграції в Україні й інших країнах світу, а також на потребу подолання "порочного кола" й "інституційної пастки" за циклічною логікою "революція – конституція – революція – конституція", згідно з якою своєрідний "революційний конституціоналізм" був перманентною формою впорядкування і системи правління, і функціоналу інституту президентства в Україні. Однак поточно виходити треба саме з того, що, починаючи з лютого

2014 р., в Україні номінально існує модель збалансованого парламентсько-президентського (прем'єр-президентського) напівпрезиденталізму, де президент України обирається всенародно за мажоритарною системою абсолютної більшості терміном на п'ять років не більше двох термінів підряд.

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

Висновки і рекомендації.

Історичний досвід застосування інституту президентства в Україні, а також практика апробації цього інституту в сусідніх демократичних державах здебільшого вказують на те, що він задля кращих ефектів урядування й розвитку демократії має бути регламентований і використаний в умовах якщо не республіканського парламентаризму, то принаймні парламентсько-президентського (прем'єр-президентського) напівпрезиденталізму. Це відповідало б не лише концептуальній сутності політико-правових пошуків щодо системи правління та місця у ній інституту президентства, а й вже перевіреному (зазначимо, що доволі успішному та відносно стабільному) досвіду свого часу транзитних країн Центрально-Східної Європи, які, будучи або прагнучи бути членами ЄС, цілком упорядковано, системно і природно апробували саме системи парламентаризму чи парламентсько-президентського напівпрезиденталізму.

Також необхідно наголосити, що, як засвідчує досвід українського державотворення, місце інституту президентства в системі державних інститутів та державного правління України здебільшого визначалося раніше і визначається надалі політичною кон'юнктурою – конкретними намірами певних політичних сил або політичними подіями, які складалися в Україні впродовж різних

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

ІІ. ПАРЛАМЕНТ УКРАЇНИ У СИСТЕМІ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ

Протягом років новітньої незалежності Україна пройшла шлях численних інституційних змін конституційної моделі організації влади. За цей час вона приміряла на себе чи не всі можливі форми республіканського устрою – від парламентського до суперпрезидентського. Зміни правил гри у політичному полі мали як еволюційний, так і волюнтаристський характер. Причому волюнтаризм інституційних змін незмінно пов'язаний з фігурою Президента України.

Еволюційний характер політичного розвитку періоду стагнації радянської політичної моделі і перших років незалежності наштовхнувся на важку соціально-економічну кризу, яка призвела до швидкого розчарування широких мас у демократичних ідеалах і породила запит на «сильну руку», здатну навести порядок. Парламент за цих умов здається сам був наляканий повнотою власних повноважень і пов’язаної з ними міри відповідальності. Тому об’єктивним чином Україна здійснила стрибок від парламентської до суперпрезидентської республіки, від радянської (у прямому і переносному значені цього терміну) Конституції до Конституційного договору (1995), який наділяв президента, по суті, диктаторськими повноваженнями.

Віддаймо належне, що Верховній Раді, на відміну від переважної більшості пострадянських парламентів, удалося віднайти сили для збалансування владних повноважень у Конституції 1996 р. і не перетворитися на другорядний придаток президентської вертикалі. Парламент України був противагою їй протягом усього терміну повноважень Леоніда Кучми, що спонукало його адміністрацію до проявів «конституційної творчості» у вигляді проведення референдуму, основною метою якого було приборкання непокірних депутатів, рішення якого, утім, так і не були імплементовані у Конституцію.

Наступним етапом конституційних змін, який сформував правила гри у політичному полі на два десятиліття (за винятком недовгого періоду відкату 2010–2014 рр.), став такий дивовижний феномен, як конституційна реформа 2004 р. З одного боку, вона позитивно сприймалася політичними романтиками, які вбачали у ній вияв волі революційного народу, який виступив проти авторитарного свавілля, й слугувала запобіжником від встановлення диктатури. З іншого боку, прагматики запевняли, що реформа була спричинена прагненням старої олігархічної еліти зберегти свій вплив на політичні і тісно пов'язані з ними економічні процеси в країні. З 2004 р. Верховна Рада стає осередком політичного життя країни. Президент В. Ющенко фактично був позбавлений впливу на внутрішньополітичні процеси, лише спостерігаючи за зміною урядів і їхніх політик, і перебував у цій грі тільки завдяки наявності у парламенті лояльної до себе фракції.

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

Тригером повернення конституційної реформи 2004 р. став черговий Майдан. У найкульмінаційніший момент Революції гідності, 21 лютого 2014 р., Верховна Рада ухвалила Закон «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», яким реанімувала «помаранчеву» Конституцію. Україна знову стала парламентсько-президентською республікою з нібито класичним для демократій поділом повноважень між основними центрами влади: президент – єдиний повноважний представник українського народу у міжнародних відносинах, наділений повноваженнями застосовувати у них як дипломатичні, так і військові спроможності країни; парламент, як виразник інтересів різних суспільних груп, урівноважує їх у внутрішньополітичних процесах, формуючи задля цього уряд та судова влада, як набір органів для здійснення правосуддя. Однак якщо зануритися у сформовану систему влади, глибше, то вона має ряд вад, які істотно послаблюють інституційну спроможність держави.

Так, конфігурація влади після 2019 р., на перший погляд, дещо схожа до ситуації 1995 р., коли Верховна Рада, наділена досить суттєвим обсягом повноважень, самоусунулася від активної участі у політичному процесі, добровільно передавши ініціативу президенту. Однак ці дві історії наповнені зовсім різним змістом. Як зазначалося вище, підписання Конституційного договору було зумовлене важкою соціально-економічною кризою і прагненням депутатів позбутися відповідальності за її наслідки. При цьому президент отримав лише тимчасово лояльний парламент. Лояльність Верховної Ради до президента В. Зеленського зумовлена електоральними причинами, які забезпечили присутність у ній пропрезидентської більшості, що, у свою чергу, дозволило зосередити повноваження двох основних політичних інститутів в одному центрі. У цьому контексті відносини між президентом і Верховною Радою залежать не від об'єктивних, а від суб'єктивних факторів: наскільки парламентська більшість готова терпіти диктат Офісу Президента, з одного боку, та як глибоко президент ігнорує та не довіряє інституту парламентаризму в цілому і саме цьому парламенту, зокрема. Однак ці процеси не здатні регулюватися формальними інститутами.

Інституційна спроможність системи організації влади в цілому і інституту парламентаризму, зокрема, підважується кількома основоположними факторами, які створюють пастки спроможності.

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

- 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).

За ці роки, окрім системних змін організації влади, відбувалися перманентні 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 організації органів управління державою (щоправда, 11 з них стосувалися Конституції УРСР). Тому чи можливо говорити про інституційну спроможність системи в умовах постійної зміни правил гри, – питання риторичне.

2) Незважаючи на постійні зміни Конституції, у деяких нормах закладено колізії, почасти зберігається неузгодженість між нормами Конституції і профільними законами. 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.

3) Відсутність норми про долю закону у разі його непідписання чи незастосування права вето Президентом у визначений термін, що є інструментом послаблення ролі парламенту (зазвичай

у європейських демократіях у таких випадках законопроєкт оприлюднюється у редакції, ухваленій парламентом).

4) Відсутність *інституту інтерпеляції* як форми парламентського контролю. В Україні діє інститут депутатського запиту, але депутатські запити не є публічними, їх обговорення можливе лише у разі наполягання його автора. Така непублічність створила в парламенті цілий «ринок депутатських запитів», які продаються; тоді як інтерпеляція передбачає більш жорсткий контроль за виконавчою владою і обговорення офіційної відповіді з обов'язковою участю міністра або його заступників під час обговорення цього питання, і, що особливо важливо, процедура інтерпеляції передбачає постановку питання про політичну відповідальність міністра, що посилює роль парламенту.

5) Відсутність у парламенту права поточного коригування складу уряду, ситуативне використання таких форм парламентського контролю, як "година запитань до уряду" та Щорічних послань Президента до парламенту, що нехарактерно для парламентських республік; тобто парламент не може після заслуховування звіту міністра ініціювати його відставку у разі негативної оцінки його діяльності. Це нівелює роль парламенту як вищого представницького органу і саму ідею парламентської республіки.

6) Неврегульованість статусу парламентської опозиції. Коли ухвалювали Закон "Про Регламент Верховної Ради України", статус парламентської опозиції було визначено в окремому розділі, однак після так званого «конституційного перевороту» 2010 р. ці статті було вилучено. У 2014 р., відновлюючи парламентсько-президентську модель, цей розділ не повернули. Це створює ситуацію невизначеності в парламенті, порушує права виборців, які віддали свої голоси за опозиційні партії або депутатів, оскільки вони ніби й представлені в парламенті, а нібито й ні, оскільки опозиційні партії не мають гарантованого права голосу, окрім участі у парламентських дебатах, гарантованих керівних посад у парламентських комітетах – бюджетному, прав людини, свободи слова (як це прийнято в парламентських демократіях), у керівництві парламенту, унеможливлює формування «тіньового уряду» на випадок відставки діючого і т. д.;

7) Недостатньо врегульоване питання парламентської коаліції та відсутність вимог щодо членства урядовців у партіях, які входять до проурядової коаліції в парламенті. Тим самим розмивається

ідея політичної відповідальності партії, яка є базовим принципом демократії, коли аксіомою є те, що політика реагує на організовані суспільні інтереси, представлені партією. Партія є суб'єктом виборчого процесу, а фракція як продовження партії в парламенті, – суб'єктом законодавчого процесу, і цілком логічно, що вона мала б нести політичну відповідальність;

8) Більш системна проблема, яка випливає з несформованості партійної системи і виборчих систем, які застосовувалися в Україні протягом років незалежності, і яка зачіпає не лише парламент, а й систему державної влади загалом, це неефективна система інкорпорації (відбору) еліт й інституту репутації. Як наслідок, це зумовлює інституційну ерозію насамперед ВРУ, яка втрачає вплив на виконавчу владу, оскільки уряд добровільно передає значну частину своїх компетенцій президенту, який фактично парламенту не підзвітний, не підпорядкований і не підконтрольний.

Зрештою багато положень Основного закону ухвалювалися «авансом» і передбачають врегулювання тих чи інших відносин спеціальними законами, які з'являються або через тривалий час, або не з'являються зовсім. При цьому ухвалення простих законів процедурно набагато простіший процес, ніж внесення конституційних змін, що викликає питання стосовно мотивів неухвалення цих рішень. Великою проблемою, своєрідною «міною» під усю конституційну конструкцію є процедурна недбалість у процесі конституційних змін. Україна вже пережила один відкат конституційної реформи у 2010 р., коли для цього достатнім виявилося рішення Конституційного Суду України. Конституційні зміни 2014 р. також були процедурно небездоганними, що викликає стурбованість за стійкість наявної конституційної моделі.

Висновки і рекомендації.

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.

У експертному опитуванні, здійсненому співробітниками Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України навесні 2024 р., експертів запросили оцінити важливість і міру застосування парламентом 11 інструментів, здатних впливати на його легітимацію за умов відсутності можливості проведення чергових виборів (неелекторальну легітимацію), які визначені законодавством. Співвідношення між важливістю критеріїв, що визначають міру легітимності Верховної Ради і реальним їх застосуванням (у %) виглядає наступним чином: міжнародне визнання – 87,4 до 52,2, міжнародна активність – 79 до 38,7, дотримання законодавчих процедур – 88,2 до 26,9, формування і контроль уряду – 87,7 до 19,5, співпраця з громадським сектором – 78,6 до 13,7, робота з популяризації діяльності – 62 до 9,2, суб'єктність – 84,7 до 10,8, ефективність, справедливість та актуальність нормотворчості – 85,9 до 10, зв'язок з виборцями – 76,2 до 7,3, репрезентативність – 83,9 до 6,8, депутатська доброчесність – 87,3 до 5,8. Тобто, як бачимо, експерти відзначають відносно працюючим лише 1 з 11 інструментів неелекторальної легітимації парламенту – його міжнародне визнання. Дисбаланс ефективності решти 10 інструментів складає різницю від 2 до 15 разів, причому за такими критеріями оцінки результатів діяльності депутатів, як «суб'єктність» та «ефективність» різниця між бажаним і дійсним становить 8,5 разів, «зв'язок з виборцями» – 10 разів, «репрезентативність» (здатність парламенту виражати інтереси основних груп виборців) – 12 разів, а «депутатська доброчесність» – 15 разів.

Усе свідчить про те, що на третьому році війни Верховна Рада вичерпала запас легітимності не лише у зв'язку із завершенням терміну своєї каденції, але й через загальне суспільне неприйняття. Це може наштовхувати на думку, що виправити ситуацію можливо лише електоральними механізмами, але на наше переконання, – це хибна ідея. Війна вразила й так слабкі українські демократичні інститути – політичних партій, медій, місцевого самоврядування тощо. Без їх перезавантаження і по суті нового запуску Україна не отримає демократичного, репрезентативного і суб'єктного парламенту.

ІІІ. ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ УРЯДІВ В УКРАЇНІ

Традиційно саме урядові інституції (як центр і координатор виконавчої влади) відіграють одну з провідних ролей у визначенні ефективності і сталості демократичної політичної системи, формуванні якісного державного управління та здатності країни адаптуватися до викликів внутрішнього та зовнішнього середовища. У цьому дослідженні було проаналізовано інституційну спроможність українських урядів в період активного демонтажу пострадянського інституціоналізму (2014–2024 рр.) шляхом, **по-перше,** виявлення дефектів, детермінованих передусім існуючими нормативно-правовими пастками міжінституційної взаємодії в межах трикутнику «парламент-уряд-президент»; **по-друге,** оцінки реформ, проведених урядами у період 2014–2024 рр. через призму впливу дефектного розподілу влади та неформальних інститутів на якість урядового продукту.

На відміну від консолідованих демократій, де часткова втрата урядами (як і діючими, традиційними елітами) спроможності та легітимності детермінована передусім трансформацією політичної культури, відхиленням політичних еліт від егалітарних політик впродовж останніх десятиліть, *головною причиною неефективності та дефіциту легітимності урядових інституцій, тобто неврегульованість правових механізмів їх функціонування.* Конституцією 1996 р. (з наступними правками до неї) в Україні сформоване правове поле, яке блокує притаманний консолідованим демократіям розподіл влади та інвалідизує формальні інституції. Це сформувало підстави як для небезпечної, незбалансованої концентрації функцій керівництва виконавчою владою навколо інституцій президента, так і для домінування в ухваленні політичних рішень та їх імплементації неформальних практик та інститутів.

Демонтаж неефективних посткомуністичних інститутів було розпочато у 2014 р., його активна фаза стартувала у 2019 р. Набуття Україною статусу кандидата на вступ до ЄС та початок офіційних

переговорів щодо приєднання нашої країни до цієї організації додали до процесу ліквідації пострадянської інституційної спадщини нового імпульсу. Наближення до ЄС надає реалістичності прагненням позбавити політичну систему України впливу тих нормативно-правових пасток, що гальмують формування спроможних політичних інституцій та відповідальної політики. Коректне усунення цих дефектів потребує від науковців, політиків та експертів чіткої ідентифікації проблемних зон в інституційний архітектурі та розуміння їх впливу на формування політик та якість міжінституційних взаємин.

Зазначимо, що ***зарубіжні дослідники перебувають переважно в парадигмі перспектив інструментального вдосконалення діючих інституцій. В Україні аспект нормативно-правових обмежень інституційної спроможності майже не розкритий. Вітчизняні науковці дедалі більше зосереджуються на комплексному аналізі інституційної спроможності органів публічної влади в Україні, розробляючи інтегрований підхід до їх модернізації. Цей підхід охоплює як зміни нормативно-правової бази центральних органів виконавчої влади, так і впровадження інструментальних методів, покликаних створити нову, більш ефективну управлінську культуру.***

Як засвідчило дослідження діяльності урядів в Україні, можна констатувати, що, попри те, що уряд України (КМУ) разом із Прем'єр-міністром мають значні 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, на нашу думку, є:

- **наявність правових підстав для дуального керівництва як урядом, так і виконавчою вертикаллю і президентом, і прем'єр-міністром, що значно ослаблює суб'єктність уряду та прем'єра.** Така конфігурація підсилює фактичний політичний вплив – без відповідальності – президента України на виконавчу владу і одночасно перекладає значну частину політичної відповідальності за результати роботи КМУ та виконавчої влади на главу уряду, зменшуючи його вплив на ці інституції. Механізм відповідальності КМУ та прем'єр-міністра перед президентом не

деталізовано, але Президент України володіє значними організаційними важелями впливу на уряд: ініціює його відставку в парламенті, зупиняє дії урядових актів та вимагає контрасигнації своїх указів прем'єр-міністром і відповідними міністрами.

- Серед інших інструментів, що скорочують суб'єктність українського уряду і його керівника, **можливість президента (на відміну від прем'єр-міністра) впливати на кадрові рішення в «секторі безпеки та оборони», в Конституційному Суді, судових органах, прокуратурі та НБУ та відповідальність місцевих державних адміністрацій (МДА) перед президентом**. «Підзвітність і підконтрольність» МДА перед урядом було нівельовано у 2017 р., коли за ініціативи президента П. Порошенка голів МДА та їхніх заступників виведено з категорії «державних службовців» та знято вимогу брати участь у конкурсному відборі Комісії з питань вищого корпусу державної служби, запровадженому у 2015 р. Спроба виправити ситуацію через повернення голів МДА (префектів) до державної служби і поновлення конкурсів, розпочата у 2020 р., залишилася незавершеною (на рівні ухвалення законодавства) через запровадження режиму воєнного стану у лютому 2022 р. Повномасштабна війна ще більше усунула уряд від контролю над представництвами виконавчої влади в регіонах через створення підпорядкованих виключно президенту тимчасових військових адміністрацій.

- **Дефектний механізм урядової підзвітності ВРУ, що позбавляє КМУ парламентського захисту в умовах фактично подвійного підпорядкування і президенту, і прем'єр-міністру.** Якщо програма КМУ (або звіт про її виконання) схвалені парламентом, то уряд отримує річний імунітет від відставки за ініціативи решти політичних акторів (ВРУ та президента). У той же час, в Україні немає правової норми, що унеможливлює діяльність уряду із незатвердженою ВРУ програмою, що робить формат «напівакцептованого уряду» (затверджений парламентом уряд, але не затверджена урядова програма) розповсюдженою політичною практикою і переводить «відставку уряду» в категорію перманентних політичних ризиків. За нашими підрахунками, з червня 1996 по

серпень 2024 рр. українські уряди працювали без затвердженої програми 59,2% часу. У країнах же ЄС робота уряду без затвердженої програми є можливою (наприклад, у Франції), але сприймається як політична аномалія. Така непрозора система (відсутність урядових програм та гіпотетична можливість відставки урядів за ініціативи ВРУ у будь-який момент) обумовлює нестабільність і підштовхує уряди, позбавлені парламентського захисту від відставки, шукати компромісів не з парламентською більшістю (формальний інститут), яка призначила його, а з афіліянтами олігархів у ВРУ (неформальний інститут), які можуть бути зосереджені як в урядовій коаліції, так і за її межами.

- **Неврегульованість питання «парламентської коаліції».** Конституція України передбачає інститут «парламентської коаліції», однак відсутність чітких законодавчих норм дозволяє політичним акторам використовувати цей інструмент на власну користь. Таке ставлення до коаліцій призводить до деградації як КМУ, так і Верховної Ради, розмиває зв'язок між парламентом і урядом, спричиняючи інституційну ерозію та блокуючи реалізацію базового для демократій принципу політичного представництва. Наприклад, уряд Д. Шмигаля (з 2020 р.), створений за підтримки монобільшості «Слуга народу», мав лише 20% партійних міністрів, а уряд О. Гончарука (2019–2020 рр.) – 15% (*за підрахунком авт.*). У більшості європейських демократій керівник партії, що здобула більшість на виборах, стає головою уряду. В Україні останнім прикладом прем'єра-партійця був А. Яценюк (2014-2016 рр.).

- **Відсутність чіткого механізму подолання урядових криз шляхом конструктивного вотуму недовіри або надання парламенту можливості ініціювати відставку окремих урядовців.** Це виштовхує суб'єктів політичного процесу до переважно утаємничених політичних домовленостей. Домінування непублічних практик обумовлює падіння довіри до урядів і парламентів, що делегітимізує ці інституції. В Україні, по-перше, відставка прем'єр-міністра та уряду за ініціативи парламенту є великою проблемою, що свідчить про інституційну слабкість парламентів. Тричі ініціаторами відставки уряду були президенти. Решта відставок

урядів пов'язана з формуванням нових парламентів за підсумком виборів або відставкою прем'єр-міністрів за власним бажанням (як Яценюк у 2016 р. і Гончарук у 2020 р.). По-друге, в Україні сформована імітація «конструктивного вотуму» недовіри. Наприклад, відставка урядів А. Яценюка і О. Гончарука відбулася в один день із затвердженням урядів В. Гройсмана і, відповідно, Д. Шмигаля, без прозорих політичних дебатів і погоджень із парламентом, що мають супроводжувати відставки і формування урядів.

Саме тому результати реформ українських урядів, починаючи з 2014 р. по теперішній час, є переконливим свідченням вразливості стратегії, що припускає ймовірність оновлення країни переважно через інструменталістські (процесуальні) реформи інституцій без реальної модернізації міжінституційних зв'язків і радикальної корекції кордонів інституцій, що розблокувало б проблеми дефіцитної інституційної спроможності і дефектного розподілу влади між її гілками. Так, другий уряд А. Яценюка (2014–2016 рр.) заклав законодавчу основу для більшості реформ, які реалізовували всі наступні уряди. Однак вплив неформальних інституцій (зокрема олігархії), підтримкою яких мав залучатися цей уряд через брак сприяння з боку партнерів по парламентській коаліції, детермінували втрату кабінетом легітимності з боку суспільства, стейкхолдерів та неолігархічного бізнесу.

Наступний уряд (В. Гройсман, 2016–2019 рр.) зосередився на подальшому впровадженні реформ, але так і не забезпечив динамічного зростання економіки. Не в останню чергу через залежність від олігархічних груп, якою, як і його попередник, компенсував дефіцит підтримки реформаторської парламентської коаліції. Так, антикорупційна та судова реформи залишалися повільними. Яскравий приклад, – у той час, як компанія Ornex Р. Ахметова у 2017 р. суттєво збільшила частку в енергетичних підприємствах. АМКУ у 2018 р. закрив справу проти ДТЕК. А Р. Ахметов і В. Новінський створили монополію в коксохімічній галузі.

Уряд О. Гончарука (2019–2020 рр.) також був змушений працювати в умовах значного впливу олігархів. Р. Ахметов просто блокував частину енергетичних реформ у відповідь на спроби президента В. Зеленського та уряду обмежити вплив олігархії через

економічно-правові інструменти АМКУ. Втім відставку Гончарука та його кабінету обумовили не лише конфлікти з олігархами, а й управлінська некомпетентність окремих міністрів, що послаблювало уряд. Олігархи використовували слабкість уряду для своїх інтересів. Зокрема через повернення до непрозорої оплати праці держслужбовців як наслідок популістського рішення скоротити їх офіційні зарплати у 2019 р., що поновило і масштабувало можливості для корупції.

Уряд Д. Шмигаля (з 2020 р.) у 2020–2021 рр. не чинив активного спротиву антиреформам, ініційованим переважно парламентом, хоча пізніше намагався їх виправити. У 2021 р. КМУ повернувся до реформування. Олігархи, політичний вплив яких було обмежено ухваленням відповідного законодавства, через підконтрольні медіа поляризували суспільство. На кінець 2021 р. 90% українців не відчували покращення матеріального становища, що призвело до падіння довіри до влади. Уряд зустрів повномасштабну війну з низьким рівнем довіри – лише 6,9%, що свідчило про кризу його легітимності та інституційної спроможності.

Завдання уряду в умовах воєнного стану, особливо з моменту набуття Україною статусу кандидата на членство в ЄС, набули ознак суперечливості. З одного боку, продовжується розпочатий демонтаж посткомуністичного інституціоналізму через його вичерпаність та необхідність гармонізувати управління з європейськими стандартами. Водночас необхідно демонструвати високий рівень керованості країною, що перебуває у стані повномасштабної війни. Серед чинників, що спрощують уряду вирішення цих дуальних завдань, – збереження згуртованості українців як реакції на російську агресію та послаблення олігархічного впливу. *Серед системних факторів, що гальмують таку роботу КМУ, його функціонування в межах старих, слабких інституційних форматів, що обмежують його ефективність, спроможність та легітимність, порушують притаманний демократіям розподіл влад і сприяють непропорційному зростанню впливу інституту президента (що є прийнятною практикою для війни, але загрозливою для розвитку демократії у повоєнний час).*

Навіть Ukraine Facility Plan, погоджений урядом із ЄС та українським громадянським суспільством у 2024 р., яким складено «дорожню карту» необхідних для вступу в ЄС реформ державного управління, управління державними фінансами, судової системи та антикорупційної політики, лишає КМУ (головного виконавця цього амбітного плану) в межах пострадянського інституційного фрейму, який вже майже тридцять років позбавляє уряд суб'єктності та взаємин із парламентом, характерних для демократій.

Висновки і рекомендації.

Незважаючи на період високої мобілізаційної ефективності (2022 р.), **українські уряди в період 2014–2021 рр. та 2023–2024 рр. мали дефіцитну інституційну спроможність.** Про це свідчать традиційно низькі показники довіри суспільства до уряду, темпи зростання ВВП на душу населення та несправедливий його розподіл серед українців. Опосередкованими доказами проблемної спроможності українських ЦОВ (і урядів – передусім) можна вважати і невисокі і мало динамічні позиції України в міжнародних рейтингах людського розвитку (Human Development Index), безпеки здоров'я (Global Health Security Index), соціального прогресу (Social Progress Index), освіти (Education Index) тощо.

Глибинними причинами дефіцитної інституційної спроможності урядів в період 2014–2024 рр. є нормативно-правові пастки, які детермінують лакуни у функціонуванні механізму поділу влади. Порушення притаманної демократіям дисперсії влади позбавляє уряд та парламент суб'єктності, ефективності та захищеності; сприяє формуванню домінації неформальних інституцій та непрозорих політичних практик (олігархія, корупція тощо) над прозорими та інклюзивними демократичними процедурами; уможливлює нетипову концентрацію великого обсягу урядових компетенцій навколо інституцій президента.

Продуктом дефектно спроможних урядів є або гібридні, часткові, імітаційні реформи, які мінімально локалізують сектор дії неформальних інституцій та практик (2014–2019); **або/та акумуляція урядових функцій навколо інституцій президента,** що на нетривалий період підвищує ефективність влади в цілому, але в межах тривалого часового треку функціонально перевантажує та

інструментально знесилює інституцію президента та руйнує суб'єктність та спроможність законодавчої та виконавчої (уряду – передусім) влади.

Ukraine Facility Plan майже не передбачає трансформації конституційного дизайну України у напрямку інституційних форматів та кордонів між гілками влади, притаманних європейським демократіям. На нашу думку, оновлення процесів без виправлення пасток «спроможності», які стримують розвиток суб'єктного уряду, є небезпекою тієї моделі реформування, що погоджена ЄС, КМУ та організаціями громадянського суспільства. Оскільки він зберігає нормативний каркас, що майже 30 років робив формальні інституції слабкими, а неформальні (політичні практики) – визначальними. Так, повномасштабна війна дійсно суттєво послаблює вплив на політичний процес олігархії. Але маємо визнати, що сама по собі війна не створює запобіжників для поновлення їх впливу на формування політик в Україні. Залишення десуб'єктних шпарин щодо інституцій в законодавстві України навіть на тлі імплементації нових інструментів і процесів залишає «відкриті двері» для повернення в політику олігархії (старої чи нової). Просто вже на ґрунті більш якісно працюючої, цілком європейської, машини державного управління, яку ймовірно буде створено в результаті інструментальних змін в інституціях.

З метою виправлення дефектів інституційної спроможності урядів вважаємо за необхідне під час дії правового режиму воєнного стану ініціювати масштабну професійну дискусію щодо розробки оптимальних змін діючого законодавства у напрямі:

- усунення дуалізму управління виконавчою вертикаллю. Це включає уточнення повноважень між президентом і прем'єр-міністром для уникнення дублювання обов'язків, яке послаблює виконавчу гілку влади та уряди, як її центр;
- регламентації функціонування парламентської коаліції. Важливо закріпити принцип широкої відповідальності урядів перед парламентською більшістю, що посилить підзвітність уряду та сприятиме зростанню його та парламенту інституційної стабільності;

- вдосконалення процедур відставки уряду з боку парламенту через запровадження конструктивного вотуму недовіри. Це дозволить ефективніше управляти політичною стабільністю та зменшить залежність уряду від неформальних домовленостей, які можуть шкодити демократичним процесам;
- запровадження вимог затвердження парламентом урядової програми (або річного звіту про виконання програми) як обов'язковий елемент, що забезпечує річний імунітет для уряду. Такий крок дозволить забезпечити захист уряду від постійної загрози відставки, сприяючи реалізації довгострокових реформ, політик, стратегій;
- демонтажу неформального впливу олігархів на діяльність урядів через запровадження максимально інклюзивних та деліберативних процедур формування політик та підготовки політичних рішень;
- відновлення відповідальності місцевих державних адміністрацій (МДА) перед урядом і забезпечення призначення голів МДА через відкритий конкурс. Це сприятиме посиленню уряду на місцевому рівні, зменшить залежність від адміністративного впливу президента та дозволить ефективніше управляти регіонами.

IV. ВИКОНАВЧА ВЕРТИКАЛЬ ВЛАДИ У СИСТЕМІ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ

Протягом усіх років існування України було розроблено низку стратегій, які прямо чи опосередковано передбачали реформування державного управління, що передбачає залучення сфер державного та суспільного життя в широкий спектр діяльності, включаючи державотворення, діалог, партнерство для розвитку та просування принципів належного врядування. Натомість тривалі періоди політичної нестабільності в Україні та відсутність послідовних цілей національних інтересів призвели до того, що політика та державні інституції відображали особисті інтереси та патронаж, а не суспільне благо.

Інституційна спроможність державних органів влади означає їх здатність розробляти та впроваджувати заходи регулювання в межах, визначених законодавством. Проте в Україні, попри декларації, так і не відбувся реальний перехід до парламентсько-президентської моделі. Влада й надалі залишається надто персоніфікованою. Після оголошення воєнного стану Глава держави, як Верховний головнокомандувач, став ключовою фігурою у прийнятті найважливіших рішень. Такий статус президента у воєнний час виправданий і не порушує Конституцію. Однак залучення більшої кількості учасників політичного процесу, включаючи опозицію, до прийняття рішень могло б покращити якість рішень і розподілити відповідальність.

Окрім персоніфікації влади, в Україні суттєву роль відіграють неформальні інститути. Саме неформальні інститути наповнюють формальну демократичну оболонку держави і деформують її сутність. Це механізм політичних призначень, що утворюють ланцюг бюрократів і керівників державних підприємств, які працюють у міцній зв'язці задля перерозподілу державних коштів та політичного впливу. Суспільство обурене збагаченням деяких посадовців, кричущими корупційними скандалами. У суспільстві є величезний запит на справедливість. Аж 84% громадян готові виходити на протести проти корупції – навіть під час війни.

Реформування державного управління вимагає ефективної мобілізації основних національних і міжнародних зацікавлених сторін. У лютому 2024 р. було оприлюднено моніторинговий звіт Програми SIGMA щодо дотримання Принципів державного управління. Згідно з цими даними, попри широкомасштабну війну з боку РФ проти України, загальна результативність державного управління у 2023 р. покращилася порівняно з базовим рівнем 2018 р. За цей період стратегічні засади реформування державного управління та сфера надання послуг суттєво покращилися. Ефективність у формуванні та координації політики в основному залишилася на рівні 2018 р. У сфері державної служби та управління людськими ресурсами спостерігався регрес частково через надзвичайні заходи, запроваджені під час пандемії COVID-19 та через умови воєнного стану. Найсуттєвіші покращення забезпечені успіхами у наданні послуг і цифровізації.

Також відбувся регрес у *сфері державної служби та управління людськими ресурсами.* Якщо в «Симуляторі політики» SIGMA, розглянути тематичні напрями цього індикатора, то можна змоделювати, які саме реформи необхідні для покращення ефективності державного управління:

- Сфера державної служби – 5/5
- Політика та інституційна основа для системи управління персоналом – 4/5
- Справедливі дисциплінарні процедури – 3/5
- Чесність державних службовців – 2/5
- Професійний розвиток – 2/5
- Звільнення та пониження в посаді за заслугами – 1/5
- Прийняття на роботу/звільнення за заслугами вищих державних службовців – 1/5
- Справедлива та конкурентоспроможна винагорода – 1/5
- Найм на основі заслуг – 0/5.

Відповідно до цього розгорнутого списку індикаторів складається цілісна картина недоліків реформування державного управління.

Однією з ключових сфер, де *не відчувалось особливого успіху, є державна служба.* Вона має вирішальне значення для реалізації політики та надання послуг населенню. Однак, замість неупередженого професійного органу, ізольованого від політичного

впливу, державна служба в Україні стала дуже політизованою та піддається частим змінам за вказівкою правлячої політичної еліти. Брак ресурсів і низька оплата праці державних службовців призвели до втрати багатьох кваліфікованих спеціалістів, перехід їх у приватний сектор. Також державна служба України постраждала від системи політично вмотивованих призначень, що негативно впливає на здібності та професіоналізм державних службовців. Сьогодні триває обговорення значного переформатування центральних органів влади, однак, на жаль, воно не базується на перегляді функцій цих органів.

Головною метою під час оголошеного скорочення кількості чиновників та міністерств оголошується заощадження державного бюджету на державне управління. Але основним критерієм повинна залишатись ефективність державного управління, зокрема, *ефективність уряду*. Загалом немає прямої кореляції між державними витратами та ефективністю уряду. Рівень ефективності уряду, хоча й передбачає достатньо високий відсоток державних витрат, насамперед залежить від інших факторів: відсутності корупційної складової, уникнення дублювання функцій, а також належної управлінської вертикалі. Отже, доки діє належне врядування всередині уряду та відбувається співпраця законодавчої, виконавчої та судової гілок, стійке зростання економіки країни не залежатиме від відповіді на питання, скільки міністерств потрібно. Хоча кількість міністерств може бути важливою, це лише один аспект у більш широкому контексті управління.

Як показало дослідження, Україна за багатьма показниками перебуває на достатньо міцних позиціях незважаючи на те, що країна десятиліття чинить спротив воєнній агресії Росії. Проте загальна картина спроможності виконавчої влади загалом і системи державного (публічного) управління, зокрема, все ще потребує суттєвого корегування.

Висновки та рекомендації.

Важливість реформування державного управління ґрунтується на тому факті, що воно може бути єдиним найпотужнішим інструментом у суттєвому посиленні інституційної спроможності органів державної влади.

Ключові виклики тут такі:

1. Регрес у сфері державної служби та кадрової політики: Загальна результативність державного управління у 2023 р. проявилася у зниженні показників Програми SIGMA з 3 балів (максимум 5) у 2018 р. до 2 у 2023 р. Однією з головних проблем в цій галузі є неконкурентоспроможні зарплати державних службовців, а також традиційно низький рівень довіри до українських чиновників, що є важливим критерієм якості державного управління. Необхідним є залучення кваліфікованих кадрів, підвищення заробітної плати державних службовців, впровадження системи оцінки ефективності.

2. Корупція: Україна отримала 36 балів зі 100 в Індексі сприйняття корупції, що свідчить про наявність системної проблеми в чесності державних службовців. Необхідно посилення антикорупційних заходів, прозорість у прийнятті рішень та використання бюджетних коштів.

3. Неформальні інститути: політичний режим регулюється як формальними, так і неформальними нормами та механізмами. В Україні значну роль відіграють неформальні інститути, які є своєрідними групами вето, які саботують позитивні зміни (власне тіньовий сектор економіки, корупція, непотизм та ін.). Це впливає на функціонування влади та її зв'язки із суспільством, деформуючи сутність формальної демократичної системи.

4. Децентралізація: необхідно оновити законодавство про органи місцевого самоврядування відповідно до поточних викликів і останніх реформ, що гарантувало б забезпечення фінансової спроможності місцевих громад, делегувало повноваження та відповідальність на місцях.

У сучасних умовах адміністративного реформування та виокремлення європейської інтеграції як пріоритету національної зовнішньої політики раціоналізація владних відносин на основі впровадження зарубіжного досвіду є важливим інструментом реалізації комплексу пріоритетів державної політики. Наприклад, план *Ukraine Facility* для отримання Україною допомоги від ЄС до 2017 р. передбачає зобов'язання проведення реформ, і першим пунктом серед базових названа реформа державного управління: «Ефективне державне управління є запорукою виконання Плану.

Україні потрібна інституційна спроможність, щоб реалізувати заплановані реформи та залучати великі об'єми інвестицій.

Зміни в інституційній структурі державного управління є ключовими для покращення функціонування виконавчої вертикалі.

Для цього необхідно:

1. Насамперед переглянути та вдосконалити перерозподіл функцій між різними державними органами, що допоможе усунути дублювання функцій та покращити координацію дій.

2. Розробити нову концепцію публічного управління, яка ґрунтуватиметься на конституційних принципах Української держави, концепції багаторівневого управління, яка є властивою сучасній територіальній організації влади.

3. Чітко визначити поняття та сутність управління, оскільки саме публічне управління забезпечує функціонування та розвиток суспільства як цілісної системи.

4. Перш ніж приступати до створення організаційної структури будь-якого типу на рівні органів виконавчої гілки влади, важливо спочатку визначити цілі, які ставляться в загальнодержавному масштабі та конкретно для кожного окремого органу і визначити функції, покладені на нього.

5. Переглянути баланс владних інститутів для зменшення впливу президента, вдосконалення та розвитку парламентаризму, розширення повноважень уряду та прем'єр-міністра.

Ці завдання мають бути первинними і формувати основу для подальшого проєктування організаційної структури. Такий підхід дозволить забезпечити відповідність між окресленими цілями та функціями структурних елементів органів державної влади. Якщо організаційна структура створюється першочергово, без урахування цілей і функцій, то це може призвести до ситуації, коли структура не відповідає фактичним потребам управління, відбувається дублювання функцій і, як наслідок, не забезпечується ефективність у досягненні стратегічних цілей.

Реформа державного управління в Україні є складним і тривалим процесом, який вимагає значних зусиль з боку держави, громадянського суспільства та міжнародних партнерів. Незважаючи на виклики, Україна має потенціал для побудови ефективного та прозорого державного управління, що відповідатиме європейським стандартам.

V. ОБЛАСНІ ТА РАЙОННІ РАДИ: СТУПІНЬ СПРОМОЖНОСТІ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СПІЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Конституційний статус обласних та районних рад визначений як статус органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад (ст. 140 Конституції України). Обласні та районні ради наділені низкою конституційних повноважень. Підґрунтям для виникнення чинників, які інституційно послаблюють районні та обласні ради, є нерозв'язані системні проблеми, які пов'язані із незавершеністю реформи децентралізації, адміністративно-територіальної реформи, послідовністю здійснюваних реформ, застарілістю та невідповідністю законодавства новим політичних реаліям, у тому числі й нинішнім реаліям війни. Порушена послідовність здійснюваних інституційних реформ (реформа децентралізації, адміністративна реформа, бюджетна реформа), почасти відсутність їх кореляції з нормами Конституції України, брак політичних можливостей і ресурсів для забезпечення внесення змін до Основного Закону своїми наслідками мали:

- реформу з укрупнення територіальних громад та районів, перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування (ОМС) районного та базового рівнів, який відбувся в умовах конституційного статус-кво чотирьохрівневої системи територіальної організації влади (національний (державний), обласний, районний, базовий) та системи розподілу повноважень органів місцевого самоврядування;

- реформу місцевого самоврядування, яка визначила умови для здійснення адміністративно-територіальної реформи. Конституційна вимога щодо прийняття окремого закону щодо територіального устрою так і не була реалізована, у такий спосіб було порушено логіку здійснюваних інституційних змін;

- бюджетну реформу та передачу фінансових ресурсів на рівень територіальних громад, які зумовили перерозподіл повноважень між ОМС (зміни до Конституції України, а також до закону "Про місцеве самоврядування" у частині повноважень не були внесені). ОМС отримували фінансові ресурси, а вслід за ними й повноваження. Водночас повноваження – це комплекс прав і обов'язків, які необхідні обласним та районним радам для здійснення визначених законодавством завдань та функцій місцевого самоврядування і у такий спосіб повноваження отримали реальний фінансовий вимір та були поставлені у залежність від фінансових ресурсів, які мають бути лише інструментами для їх реалізації.

У результаті змін виникає проблема не лише доцільності існування органів влади районного рівня, а й збереження їх залежності від міжбюджетних трансфертів, у тому числі дотацій з державного бюджету. Бюджетним кодексом (стаття 64) передбачено обмежені джерела наповнення бюджетів районів, які складаються лише з одного виду податкових платежів – податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, засновником яких є районні ради, а також низки адміністративних зборів. Більшість комунальних підприємств з районного рівня була передана на рівень територіальних громад, і сьогодні якщо й існує в управлінні районних рад, то або в обмеженій кількості, або перебуває у процесі передачі /ліквідації. Окрім цього проявилася проблема розбалансування бюджетів. У 2022 р. уряд прийняв рішення про надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень. Субвенція спрямовується на оплату праці та нарахування на заробітну плату посадових осіб місцевого самоврядування районних рад [Постанова КМУ "Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам" від 26.01.2022 №55. Також у державному бюджеті передбачено субвенцію на забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень. Незалежно від обсягу реальних функцій, які реалізуються районними радами, 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. Субвенції з державного бюджету спрацьовують на підтримку низької конкурентоспроможності ОМС на районному рівні та унеможливлюють створення належного рівня професіоналізму посадових осіб.

Зміни, що відбулися, порушили механізм представництва спільних інтересів територіальних громад в основі якого багаторівневість, оскільки повноваження та їх ресурсне забезпечення на обласному рівні залишилося без змін, у той час як на районному кардинально змінилося. Це зумовлює асиметрію у здійсненні політичної децентралізації, оскільки районі ради були суттєво інституційно послаблені внаслідок такого трансферу повноважень. Нині виникають дискусії щодо доцільності збереження представницького органу місцевого самоврядування на районному рівні в системі публічного управління.

Для вирішення проблеми вважаємо за доцільне звернутися до досвіду унітарних держав-членів ЄС. У більшості з них запроваджена трирівнева система організації влади – центральний (національний), регіональний, місцевий. Європейський досвід показує, що доцільність існування проміжного територіального рівня, найчастіше пов'язана з намаганнями створити ефективну систему надання послуг, аніж розбудувати проміжний адміністративно-територіальний рівень як окрему ланку у системі субнаціонального управління. Статус проміжного рівня найчастіше визначається як *територіальної* одиниці для присутності на місцях центральних органів державної влади, які за своїм функціоналом мають бути у постійному контакті з громадянами (наприклад, Пенсійний фонд, безпекові органи, місцеві суди тощо), а не *адміністративної* одиниці – географічної території з адміністративним органом, який має повноваження ухвалювати політичні рішення. Дисбалансу, який характеризується наявністю державної виконавчої влади на субнаціональному рівні, але відсутністю органів місцевого самоврядування, у ході дослідження не виявлено.

Вважаємо, що питання ліквідації районних рад має розглядатися виключно в контексті ліквідації адміністративно-

територіального рівня та, за потреби, його збереження виключно як територіального рівня. Ліквідація цих місцевих рад за умови збереження державних адміністрацій районного рівня, порушить багаторівневий баланс представництва держави та автономності місцевого самоврядування.

Відповідно до ст.118 Конституції України та ст.1 ЗУ "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. Конституційно визначений механізм реалізації виконавчої влади на обласному та районному рівнях, відповідно до якого місцеві державні адміністрації володіють всією повнотою виконавчої влади, значно послаблює інституційну спроможність обласних та районних рад у реалізації покладених на них завдань.***

Аналіз політико-управлінських систем європейських країн вказує на наявність чіткого розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування та вкрай низьке застосування механізму делегування повноважень. Такий механізм (йдеться про делегування повноважень органам місцевого самоврядування) притаманний для країн так званого колишнього "соціалістичного" табору (Чехія, Словаччина, Хорватія). 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 здійсненням адміністративно-господарчої діяльності, водночас нівелює їх

спроможність як політичних інститутів, які несуть політичну відповідальність перед громадами.

Окрім цього, ***встановлена у такий спосіб модель здійснення виконавчої влади в умовах слабкості демократичних інститутів, унеможливлюватиме досягнення дуальності у відносинах між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування і, як наслідок провокуватиме постійні конфлікти та стан конфронтації між цими органами.*** Також цей механізм здійснення виконавчої влади на регіональному та районному рівнях є ключовою інституційною проблемою, наслідком якої є вимушене дублювання повноважень між МДА та ОМС. Однак повністю усунути його виключно переглядом дублюючих функцій видається неможливим. Хиби інституту делегування у "кейсі В. Резніченка", який поєднував мандат депутата Дніпропетровської обласної ради з посадою голови Дніпропетровської ОДА. Закон не забороняє суміщати державну та виборну посаду. Однак, політичні наслідки цього можуть бути вагомими, оскільки у здійсненні делегованих повноважень місцеві державні адміністрації є підзвітними та підконтрольними відповідним місцевим радам і це може стати джерелом політичної корупції.

Подальша реформа децентралізації, зокрема здійснення політичної децентралізації, вимагатиме 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 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 трирівневою системою управління.

Політична відповідальність обласних та районних рад та 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, прийняття низки нормативно-правових актів, які

забезпечують відкритість і прозорість у роботі рад, зроблені. Однак, для здійснення належного представництва потребує вирішення проблема локальних політичних партій. Не відповідають нинішнім реаліям та не забезпечують належну роботу депутата місцевої ради Закони України "Про місцеве самоврядування", "Про статус депутатів місцевих рад".

Правова неврегульованість присутня і в інших механізмах взаємодії місцевих рад та державних адміністрацій, наслідком чого є конфлікти, які інституційно послаблюють органи публічної влади. У відповідності до статті 43 пункту 29 Закони України "Про місцеве самоврядування "обласна та районна ради на своїх пленарних засіданнях може прийняти рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, спричинивши «парад недовір» головам районних адміністрацій у 2016 році. Відсутність чіткого визначення з яких саме питань може бути висловлена недовіра голові обласної /районної ради призводила до надмірної політизації роботи ради та її дисфункціональності, наслідком чого ставало блокування рішень, пов'язаних з соціально-економічним розвитком відповідних територій.

Удосконалення роботи місцевих рад має відбуватися у напрямі інституційного забезпечення безпосереднього включення мешканців громад у політико-управлінські процеси на обласному та районному рівнях. Однією з інституційних перепон цьому є відсутність законодавчого визначення, що є спільними інтересами територіальних громад на обласному та районному рівнях та які механізми мають забезпечити їх формування.

З початком повномасштабного вторгнення перед обласними та районними радами постали нові виклики. Оприлюднена на офіційних сайтах районних рад інформація свідчить про суттєве, щонайменше на третину, скорочення сесій, які проводить рада. Кворум став проблемним для багатьох рад, незалежно від того чи мова йде про прифронтові райони, чи про райони в тилу, де безпекова ситуація все ж дозволяла проводити засідання. Більшість обласних рад на територіях, які були частково окуповані у перший місяць повномасштабного вторгнення, провели свої пленарні засідання за кілька

місяців після завершення активних бойових дій або й до звільнення окупованих територій. Так, у квітні 2022 р. скликала та провела своє позачергове засідання Сумська, у травні – Дніпропетровська, Київська та Харківська, у червні – Чернігівська обласні ради. Херсонська обласна рада не припиняла своєї роботи навіть в умовах окупації, провівши засідання 12 березня 2022 р. Однак аналіз звітності щодо проведення сесійних засідань обласних рад, поданих на їх офіційних сайтах, вказує, що не чинник окупації території області був ключовим для можливості відкриття сесії. Адже раніше, у разі потреби, сесії могли проводитися онлайн. Очевидно, що на роботу обласних рад у перші місяці війни більше вплинула загальна дезорганізація публічної влади. Також пізніше – у 2023–2024 роках до вказаних проблем додалися проблеми збільшення кількості рішень рад щодо дострокового припинення повноважень депутатів за власним бажанням.

Інституційну спроможність обласних та районних рад також послаблює їх недостатня інтеграція у процеси формування державної політики та відсутність законодавчо визначених механізмів їх залучення до прийняття державних рішень.

Висновки та рекомендації:

– проведення територіальної реформи з врахуванням нових викликів, зумовлених збройною агресією. Перегляд доцільності збереження району як адміністративно-територіальної одиниці;

– законодавче визначення поняття "спільних інтересів "територіальних громад на обласному та районному рівнях та механізмів їх формування;

– розмежування органів виконавчої влади на регіональному та субрегіональному рівнях на ті, що здійснюють повноваження зі сфери компетенції держави, та ті, що діють у системі місцевого самоврядування. Передача виконавчих органів районним та регіональним радам;

– 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 (ЗУ "Про політичні партії України");

– оптимізація інституту делегування шляхом обмеження практик його застосування ;

– законодавче визначення обставин за яких може бути оголошена обласною та районною радою недовіра голові МДА;

– посилення політичної відповідальності обласних та районних рад, шляхом прийняття етичного кодексу народних депутатів;

– створення законодавчих механізмів взаємодії органів державної влади з обласними та районними радами з питань формування державної політики та впровадження механізмів багаторівневого врядування.

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; правове визначення статусу обласних та районних рад як суб'єктів не лише реалізації, а й формування державної політики.

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 та НАТО.

VI. ВПЛИВ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ІНСТИТУЦІЙНУ СПРОМОЖНІСТЬ ДЕРЖАВИ

Управлінська модель взаємин «центр-регіони-громади» була успадкована від радянської, яка передбачала централізацію; низові ланки як виконавці «центральної лінії»; не оперувала/обмежувала поліваріантність; за сформованої моделі на локальні потреби грошей не вистачало; локальний рівень ставав «прохачем» в обласного рівня, а обласний рівень «прохачем» у центру. Централізований розподіл ресурсів, крім легальних механізмів, залежав від суб'єктивного фактору (лояльність) і непублічних домовленостей.

Реформа децентралізації завершує по суті історію успадкованої радянської моделі управління, яка передбачала централізацію. Ще у 1995 р. трансфери з держбюджету сягали до 96,8% усіх місцевих надходжень (тоді як практика європейських країн у співвідношенні доходів державного і місцевих бюджетів – 50/50). Було кілька спроб реформи, зокрема в 1997 р., 2005 р., 2008–2009 рр. Проте вони завершувалися консервацією, «центр» продовжував домінувати над «регіонами» в контексті розподілу ресурсів. Локальні питання часто лишались поза увагою.

У 2014 р. відбулась чергова спроба запуску реформи децентралізації. Замість 11250 територіальних громад утворено 1469; замість 490 районів стало 136. У результаті реформи зросла частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів з 2,5% у 2012–2014 рр. до 30% у 2018 р. Так, 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. Вже за кілька років реформи, у 2018 р., обсяг від місцевих надходжень у бюджетах громад становив 52% – 234,1 млрд грн.

Але залежність місцевих бюджетів від трансферів із державного бюджету все ще зберігається. За підсумками 2021 р. (останній рік перед повномасштабним вторгненням) – 75% громад отримали базові дотації, а в 2023 р. таких було аж 84%. Зазначимо, що базові дотації отримують громади, які мають індекс податкової спроможності менше 0,9%. Громади, у яких індекс податкової

спроможності від 0,9 до 1,1%, не отримують дотацій і не передають до центрального бюджету, а громади з індексом більшим за 1,1% віддають частку до державного бюджету. Через військову агресію росії проти України промислово розвинуті громади Запорізької та Харківської областей стали дотаційними. Маріупольська та Енергодарська громади, що були в першій десятці фінансово спроможних, потрапили під окупацію.

Позитивна оцінка:

– Децентралізація передбачає, що рішення приймаються максимально наближено до споживача, що має сприяти довірі до органів влади, змінюватиме соціальний настрій у цілому – знижуватиме соціальну напруженість, протестні настрої.

– Спроможність територіальних громад у реалізації власних повноважень і здійсненні управлінських функцій зменшує трансакційні витрати в системі державного управління, що приводить до підвищення ефективності держапарату в цілому.

– Горизонтально розгалужена модель є більш стійкою, поліваріантною до прийняття рішень, придатною до горизонтальної кооперації, пошуку індивідуальних рішень.

– Передбачається, що спроможні територіальні громади обмежать корупційні можливості.

– Суб'єктні територіальні громади стають зацікавлені в розвитку місцевого бізнесу, що сприятиме позитивній зміні бізнес-клімату, щоправда, залежить і від інших чинників.

– Децентралізація засвідчила наявність коштів на місцях. Політична модель взаємин змінилась від «підлеглих прохачів» до суб'єктної первинної ланки врядування.

– Стала практика децентралізації і суб'єктності територіальних громад сприятиме вихованню нового покоління політичних лідерів/кадрів.

Проблемними питаннями залишаються:

– Розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.

– Посилення фінансової спроможності, удосконалення механізмів зарахування податків до місцевих бюджетів та перегляд механізму горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів.

– Відповідні зміни з утворенням ОТГ не закріплені в Конституції.

– Брак у стандартах надання послуг, процедур моніторингу і оцінювання якості, крім сфери соціальних послуг.

– Брак кадрів.

– Не виключаються «містечкові» зловживання.

– Не гарантовані надходження, відповідно обмежене перспективне планування.

– Законодавче врегулювання відновлення діяльності органів місцевого самоврядування на деокупованих територіях та перехід від військових до цивільних адміністрацій, що стане великою процедурною проблемою повоєнного часу.

– Бракує практик обміну і поширення позитивного досвіду, реалізованого в територіальних громадах. Це свідчить про кволість розвитку, а відповідно і кволість спроможності.

– Відсутні запобіжники можливості згортання децентралізації.

Одна з найбільших проблем регіонального розвитку зумовлена недостатністю ресурсного забезпечення. Так, рівень бюджетного забезпечення місцевого самоврядування на душу населення на рік (в 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. Між регіонами за показниками валового регіонального продукту відмінність аж 23,1 раза (2010 р.). Саме тому вітчизняні дослідники в оцінці спроможності на перше місце ставлять питання місцевих коштів. Оскільки за їх відсутності беззмістовно розглядати інші параметри спроможності. Відповідно, існує потреба в заходах з вирівнювання фінансової спроможності органів місцевого самоврядування для забезпечення їх достатнім ресурсом для надання гарантованих державою публічних послуг визначеної якості та кількості.

Подальший розвиток децентралізації залежить від низки військово-політичних чинників, ходу і результатів війни, політики відновлення, що можуть вплинути як на згортання, так і на поглиблення реформи.

Висновки та рекомендації.

Спроможність територіальних громад вбачаємо в тому, що, крім формальних інститутів управління і самоврядування, має бути наявний життєздатний суспільний організм – громада як основа громадянської спільноти і місцевої демократії, а не лише населення як сума мешканців. Відповідно, становлення спроможності територіальних громад відбуватиметься із становленням громадських інституцій цих громад.

Реформа де-факто не завершена. Обмежена, зокрема, військовими діями і військовим станом – військовим нападом російської федерації на Україну. Просування децентралізації підніматиме нові запити і потребуватиме нової якості оцінок. Також децентралізація і забезпечення реальної спроможності територіальних громад залежить від інших реформ – у сфері гарантії прав, свобод і законності (судова реформа); у галузі економічні. Окреме місце відводиться виборчому законодавству, що може обмежувати чи стимулювати ті чи інші політичні наслідки.

Важливість представленої інформації полягає в підтримці наукового обговорення проблематики з надією на її актуалізацію в політичному дискурсі для завершення реформи законодавцем.

1. Базові дотації отримують громади, які мають індекс податкової спроможності менше 0,9%. Громади, у яких індекс податкової спроможності від 0,9 до 1,1%, не отримують дотацій і не передають до центрального бюджету. Громади з індексом більшим за 1,1% віддають частку до державного бюджету. Проте доцільно передбачити прогресивний підхід, щоб економічно стимулювати до постійного зростання, щоб територіальна громада була зацікавлена зростати за показником податкового індексу більше 1,1%. Це в остаточному підсумку приведе до збільшення місцевих і центральних бюджетів.

2. Виявляється, що поширення позитивного досвіду часто відбувається за рахунок «донорів». Проте варто передбачити цільову програму масового поширення позитивного/успішного досвіду (як пропаганда/соціальна реклама), що забезпечить обізнаність як загалу, так і учасників урядування. Зазначене має стимулювати як

рівень запиту від суспільства, так і знання про можливість реалізувати проєкти.

3. Варто провести моніторинг перевірок і перевіряючих органів для спрощення системи перевірок, але за збереження законності і прозорості діяльності територіальних громад.

4. Доцільно завершити розмежування повноважень і функціоналу, що можливо зусиллями профільного комітету Верховної Ради України за консультаціями з учасниками залежить від політичної ініціативи і волі законодавців.

5. Потрібно виявити лакуни в місцевих податках і зборах, які можна включити до адміністрування територіальними громадами і, відповідно, збільшити надходження.

6. Залишається актуальним питання підвищення ефективності системи фінансового вирівнювання територіальних громад.

VII. ОРГАНИ СУДОВОЇ ВЛАДИ ТА ЇХ РОЛЬ У ІНСТИТУЦІЙНІЙ СПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВИ

У статті 3 Конституції України зазначено, що основним обов'язком держави є заохочення та забезпечення прав та свобод людини – держава має гарантувати економічні свободи, покликана здійснювати справедливий розподіл благ та рівний доступ до них громадян. Забезпечення справедливого захисту прав кожної людини є завданням судової гілки влади, що зафіксовано у статті 55 Основного закону України – права та свободи людини і громадянина захищаються судом. С**аме ефективність правового захисту, дієве функціонування судової гілки влади, відповідність прийнятих судових рішень інтересам громадян, суспільства, національним інтересам і є одним із базових факторів інституційної спроможності держави – розвиток України як правової держави неможливий без ефективної діяльності судової гілки влади.** Роль судової вертикалі є однією з вирішальних у процесі формування та розвитку демократичної, правової, соціальної держави.

Сьогоднішня архітектура системи судоустрою України визначена нормами Закону «Про судоустрій і статус суддів», що був ухвалений у 2016 р. Система є трирівневою, її становлять місцеві суди, апеляційні суди та Верховний Суд. У системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди як суди першої та апеляційної інстанції з розгляду окремих категорій справ: Вищий суд з питань інтелектуальної власності та Вищий антикорупційний суд. Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених цією Конституцією випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України.

Рівень довіри до судів в українському суспільстві критично низький – у 2022 р. за результатами дослідження Центру Разумкова судам довіряли 28% громадян, за значного переважання тих, хто судам не довіряв – 72%. У 2023 р. суди та судова системи в цілому –

на третьому місці серед інститутів, яким українці довіряють найменше – рівень недовіри за результатами дослідження Центру Разумкова становив 58,9%, у той час як довіряли судам лише 24,8% українців. На початку 2024 р. недовіра до судової системи знов зростає – судам та судовій системі загалом не довіряють 67,8% опитаних Центром Разумкова, довіряють – 17,9%. Слід зазначити, що рівень довіри до судової вертикалі у 2024 р. найнижчий за два роки повномасштабного вторгнення.

Отже, можемо констатувати, що в України за роки незалежності так і не була сформована судова влада, яка б надавала громадянам упевненості у справедливому результаті судового розгляду справ.

Рушійною силою змін у судовій владі України значний період часу були політичні гравці, які намагалися підпорядкувати судову гілку та отримати додаткові важелі впливу, порушуючи баланс влад у політичній системі (проєкт Конституції Віктора Ющенка 2009 р., який містив зміни, спрямовані на реформування судової гілки влади; зміна норм і механізмів формування кадрового складу судової вертикалі режимом Януковича, який підім'яв під себе судову систему і почав використовувати її для розправи з політичними опонентами (справа Юлії Тимошенко, справа Юрія Луценка та ін.); рішення КС, яке дозволило Леонідові Кучмі обиратися втретє та ін.).

Зміни, що реалізує Україна сьогодні, дають підставу говорити про створення каркасу із інститутів та законів, які покликані сприяти незалежності судових органів та справедливості судочинства.

Щодо **статусу суддів** суттєві зміни було передбачено законом про судоустрій, що був ухвалений 2 червня 2016 року: усі судді мають проходити кваліфікаційне оцінювання за критеріями компетентності, доброчесності й етики; в оцінюванні має брати участь і Громадська рада доброчесності – її статус незалежного органу у системі судоустрою вперше був визначений саме Законом «Про судоустрій і статус суддів»; висновки Громадської ради щодо доброчесності та професійної етики суддів не є вирішальними, проте задля їх подолання необхідні дві третини голосів ВККС; закріплено проведення прозорих конкурсів на суддівські посади та

обов'язок суддів подавати декларацію доброчесності та родинних зв'язків; передбачено моніторинг способу життя судді для перевірки відповідності його рівня задекларованим доходам, передбачено звільнення судді з посади у разі непідтвердження легальності доходів; змінено порядок призначення суддів: до 2016 р. рішення про призначення кандидата на посаду судді приймав Президент України після внесення подання Вищою радою юстиції, Законом «Про судоустрій та статус суддів» такі повноваження надані Вищій раді правосуддя – вона розглядатиме рекомендації ВККС та ухвалюватиме рішення щодо кандидата на посаду судді, а Президент має видати лише указ про призначення; скасовано повний імунітет суддів.

Отже, ухвалені зміни позбавили Верховну Раду повноважень призначати та звільняти суддів, а роль президента звели до видання указу про призначення суддів – це мало зменшити політичний вплив та підсилити незалежність судової гілки влади.

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 і блок змін у сфері боротьби з корупцією**. З того моменту реформа судової системи була значно прискорена. Спеціальна антикорупційна прокуратура виведена з-під підпорядкування Офісу Генерального прокурора. Із залученням міжнародних експертів обраний новий склад ВККС та ВРП, які відповідають за оновлення суддівського корпусу і перевірку діючих суддів та мають стати ключем до незалежного правосуддя, адже головне завдання сьогоднішнього етапу судової реформи – оновлення судової влади. Розпочаті конкурсні процедури на посади суддів місцевих та апеляційних судів, Вищого антикорупційного суду.

Цифровізація та онлайн сервіси суттєво полегшують доступ до правосуддя (працює Єдиний державний реєстр судових рішень, публічно доступною є і онлайн трансляція деяких судових засідань). Сформовані і діють механізми підзвітності судової влади:

електронне декларування і моніторинг способу життя, впровадження інституту міжнародних експертів, формування і ведення суддівського досьє, діяльність Громадської ради доброчесності.

Утім, історія взаємодії гілок влади в Україні демонструє, що в країні відсутня культура управління державою без впливу на суд: ризики зовнішнього тиску з боку влади на суддів поєднуються із внутрішніми ризиками – прагненням впливу на судові, а через них і на політичні процеси з боку самих представників судової влади (справа ОАСКу).

Населення виявляє низьку довіру судовій владі, причиною чого, зокрема, є гучні корупційні викриття у судовій гілці. Значна кількість резонансних справ ВАКСу залишається без фінальних рішень (наприклад, справа плівок ОАСКу, «бурштинова» справа народних депутатів Полякова та Розенблата, справа депутата Трубіцина та інші). Перезавантажена ВРП, якій було надано можливість розглядати скарги на суддів і звільняти їх за порушення, затягує розгляд скарг (так, наприклад, колишній голова ВС В. Князєв був відсторонений ВРП від здійснення правосуддя майже через рік після викриття схеми про отримання ним неправомірної вигоди).

Треба констатувати, що в Україні реалізується неопатримоніальна політична модель, коли владні інститути виконують лише функцію легітимного каркасу (фасаду) влади, проте їхня діяльність скеровується не раціональними правилами, а патронажно-клієнтарними зв'язками, що регулюють доступ до ресурсів – ключова роль належить не інститутам, а неформальним зв'язкам, як наслідок цього – розвинена корупційна практика та відсутні єдині для всіх правила економічної гри.

Висновки та рекомендації.

Відповідь на питання «чому інститути не працюють?» є ключем до вирішення питання спроможності держави. Насамперед мають працювати саме інституції судової влади, які мають бути арбітром і забезпечувати єдині правила гри для всіх, адже саме ці умови і є підставою для розвитку антикорупційної культури, стійке формування якої можливе за умов упевненості у роботі законів та єдиних правил для всіх.

Перший крок на цьому шляху країною зроблений: сформований і функціонує антикорупціний блок – працюють ВАКС, НАЗК, НАБУ; незважаючи на війну, відновлена робота ВРП та ВККС, ухвалено процедуру призначення суддів КС на основі прозорого відкритого конкурсу; ухвалено закони про відновлення дисциплінарного провадження щодо суддів та створення незалежної служби дисциплінарних інспекторів.

Другий напрям – наявність подальшого чіткого плану перетворень. Судова реформа, як один із пріоритетних напрямів євроінтеграційних трансформацій, триватиме. Її базовими завданням тепер має стати оновлення суддівського корпусу, удосконалення роботи Верховного Суду, забезпечення прозорого процесу відбору на посади суддів Конституційного Суду та узгодження вітчизняного законодавства з європейським. Саме реалізація цих кроків має стати підґрунтям незалежної судової влади, забезпечити захист прав, свобод і законних інтересів громадян.

Третій напрям – реформа юридичної освіти – повинна реалізуватися одночасно з іншими, адже саме вона має забезпечити оновлення суддівської системи.

Четвертий напрям – розвиток правової культури та культури запобігання корупції, адже саме їх відсутність є сьогодні одним із головних ризиків правосуддя.

VIII. РОЛЬ КОНКУРЕНТНОЇ ПОЛІТИКИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВИ

У контексті дослідження інституційної спроможності конкурентна політика справляє безпосередній вплив на її якість. Як свідчить історичний досвід, важливим елементом успішної конкурентної політики є виважена, а головне – ефективна антимонопольна політика. У багатьох посткомуністичних країнах цей чинник відіграв ключову роль у період роздержавлення економіки, переходу до ринкової економіки й розбудови ліберальної демократії. Цілком очевидно, що спосіб роздержавлення економіки України справляв безпосередній вплив на формування вітчизняної політичної системи взагалі і на інституційну спроможність держави, зокрема. При тому, що в Україні з часів проголошення незалежності конкурентна політика держави формально була внесена у пріоритетні напрями державотворення, це мало протилежні результати. Так, проведена свого часу специфічна модель приватизації – «ваучерна приватизація» призвела до утворення монополій в економіці, що мало наслідком формування фінансово-промислових груп і безпосередньо вплинуло на інституційну спроможність держави. В подальшому ці та інші процеси стали соціальним фундаментом закріплення в Україні патрон-клієнтських стосунків між суспільством і державою та кланово-олігархічного політичного режиму.

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 диктувати свої умови на ринку і, зокрема, встановлювати ціни на товари та послуги, які вони пропонують. Таким чином, конкуренція

втрачає свій «природний» статус і потребує підтримки для її збереження. Для захисту конкуренції та подолання монополістичних тенденцій в економіці першочергового значення набуває система державного антимонопольного регулювання. 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. Ось деякі ключові аспекти, які можуть бути використані для цієї оцінки:

Рівень конкуренції: Одним з основних показників ефективності антимонопольної політики є рівень конкуренції. Це може містити оцінку концентрації ринку, частку монополістичних чи олігополістичних компаній, рівень цінової конкуренції тощо. Крім того, існує рейтинг глобальної конкурентоспроможності країни. Нині Україна значиться у двох рейтингах глобальної конкурентоспроможності: за показником економічної конкурентоспроможності – в Індексі глобальної конкурентоспроможності (IGC), що розраховується за методикою Всесвітнього економічного форуму (World Economic Forum), та в рейтингу конкурентоспроможності країн світу (WCY) за версією Міжнародного інституту 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 чвари, перетягування канатів стосувалися розподілу бюджетного пирога, схем контролю за потоками ресурсів та активів, але не вибору стратегії розвитку країни. Проте, 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 таке значне падіння є результатом того, що рейтинг вперше враховує дані, зібрані після початку повномасштабного вторгнення. Це прогнозовано негативно вплинуло на показники України.

Важливими аспектами ефективності інституційного регулювання конкурентних відносин є такі чинники:

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

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

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 2023 р. інтегральний показник Індексу інвестиційної привабливості України зазнав невеликого зниження, становивши 2,44 бала з можливих 5 (порівняно з 2,48 бала у другій половині 2022 р.). Ці дані представлені

результатами останнього дослідження, проведеного Європейською Бізнес Асоціацією за аналітичною підтримкою від Gradus Research. На запитання «Як би ви оцінили інвестиційний клімат в Україні в цілому?» 24% оцінили його як вкрай несприятливий, 60% як скоріше несприятливий і тільки 9% як скоріше сприятливий і 7% як нейтральний. При цьому 14% респондентів очікують певного покращення, 38% очікують подальшого погіршення інвестиційного клімату, 48% вважають, що ситуація залишиться незмінною. Повномасштабна військова агресія Росії проти України і 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 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.

1. ***Оцінка спроможності***. Перед тим, як оцінювати спроможність та ефективність діяльності інституту антимонопольного регулювання в Україні, спробуємо відповісти на більш загальне

питання: чому існують інститути, які не виконують свої функції або виконують їх неефективно? Наведемо деякі міркування, які можуть бути корисними для з'ясування порушених питань. Дослідження інститутів крізь призму системи інтересів та суперечностей дає змогу дійти висновку про те, що функціонування неефективних, із суспільного погляду, інститутів, а також невиконання окремими інститутами своїх функцій ***є наслідком реалізації інтересів економічно та політично домінантного суб'єкта***. До того ж, відсутність механізмів розв'язання зазначених суперечностей консервує наявну систему відносин, блокуючи подальший розвиток. З іншого боку, дослідження інституту як системи дає змогу припустити, що, володіючи властивостями самозбереження та відтворення, будь-який інститут може зазнавати формальних змін, залишаючись незмінним за змістом. Проте швидкість і глибина подібних змін визначається, знову-таки, інтересами домінантного суб'єкта.

2. Слід брати до уваги природу зародження олігархічної монополістичної економічної системи в нашій країні. Сплав радянської господарської еліти та криміналітету став основним рушієм тієї моделі «реформ», яку обрала в той час Україна. Таким чином зароджувалась олігархічна система, в якій економічні агенти задля формування вигідних їм правил гри конвертували свої економічні капітали в політичні, щоб потім здійснити зворотну конвертацію. Основним профітом стало витіснення конкурентів і формування монополістичної економіки. Як наслідок, Україна отримала, замість державної, олігархічну монополістичну економіку. Варто лише додати, що цей факт призвів до трагічних наслідків. Відбулася деформація усього державного організму, соціальних ліфтів, здорової політичної конкуренції і т. ін. Держава виявилася «приватизованою» фінансово-промисловими групами, що поступово деформувало усі політичні інститути в країні – будь то інститут президентства, інститут політичних партій чи виборів до представницьких органів влади. Характерною особливістю такої політичної системи та політичного режиму є наявність так званих «інституційних пасток» – інститутів та інструментів, які створювалися з метою забезпечення інтересів (політичних, бізнес-

інтересів) ФПГ, наслідки застосування яких мають кумулятивний ефект: з часом вони призводять до нагромадження проблем, які починають руйнувати державу через вихолощення її функцій.

3. Таким чином, інституційна структура, сформована в тій чи іншій системі, є відображенням інтересів домінантного суб'єкта, орієнтованих насамперед на максимізацію задоволення його потреб, яке й забезпечується таким домінантним становищем.

У контексті сказаного вище цікавим для дослідження постає питання, яким чином вибудовується система конкуренції в Україні після «демонтажу» олігархічно-кланового політичного режиму. Зокрема, в опублікованому у жовтні 2023 р. «Концепті посилення стійкості демократії в Україні» зазначалося, що Президент України Володимир Зеленський послідовно реалізовує суспільний запит на протидію олігархічно-корупційним загрозам, забезпечення реальної економічної конкуренції і справедливий розподіл ресурсів, які належать Українському народові.

Виходячи зі сказаного вище, спробуємо оцінити ефективність функціонування Антимонопольного комітету України, а головне – з'ясуємо причини інституційної неспроможності цього органу виконувати свої функції. На нашу думку, є кілька потенційних причин, через які Антимонопольний комітет України може не ефективно виконувати свої функції:

1. Політичне втручання: Втручання політичних сил у роботу антимонопольного органу призводить до політичних тисків, корупції та недоторканності для певних компаній чи галузей економіки.

2. Нестача ресурсів: Недостатнє фінансування або людські ресурси можуть обмежувати здатність антимонопольного органу проводити розслідування, моніторинг ринку та приймати рішення відповідно до закону.

3. Відсутність політичної незалежності: Якщо антимонопольний орган підпорядкований чи залежить від інших гілок влади, зацікавлених груп, це може знижувати його незалежність та здатність діяти об'єктивно.

4. Законодавчі обмеження: Недостатньо чітке чи неповне законодавство може обмежувати можливості антимонопольного

органу діяти відповідно до найкращих практик та міжнародних стандартів.

5. Недолік технічної компетенції: Нестача кваліфікованих фахівців у галузі антимонопольного регулювання або обмеження доступу до експертів та консультантів можуть позначатися на ефективності роботи органу.

6. Неповна співпраця з іншими органами: Недостатня співпраця з іншими регуляторами або органами правопорядку може ускладнювати розслідування та припинення монополістичних практик.

7. Корупція: Корупція всередині антимонопольного органу або безпосередній вплив корумпованих сил можуть перешкоджати ефективному виконанню його функцій.

8. Відсутність громадського тиску: Відсутність громадського тиску та контролю з боку громадян та громадських організацій може створювати умови для безкарності та непрозорості у роботі антимонопольного органу.

На наше переконання, зі всього переліченого вище: ***незалежність, спроможність виконувати свої функції та залученість суспільства до політики*** – це три причини, через які Антимонопольний комітет України працює неефективно, це три кити, на яких має стояти реформа антимонопольної політики України. В цьому контексті зазначимо, що політична незалежність Антимонопольного комітету є ключовим аспектом його роботи, оскільки забезпечує можливість прийняття об'єктивних та справедливих рішень на користь конкуренції на ринку та захисту інтересів споживачів, а не окремих людей чи фінансово-промислових груп. Як свідчать закордонні дослідження, ефективність політики підтримки конкуренції залежить від ступеня політизованості відповідного органу

Висновки та рекомендації.

Отже поставлене нами на початку цього розділу завдання – оцінити спроможність антимонопольного регулювання в Україні, з формального погляду, зробити не складно, адже функціональність, надійність та ефективність створених на цей час інститутів цілком закономірно викликають гостру критику. Ба більше, всі проблеми

добре відомі, про них багато говорять, пропонуються варіанти розв'язання. Проте для формування конкурентного середовища як у політиці, так і в економіці необхідне чітке розуміння того, що ці два поняття тісно взаємопов'язані й взаємозалежні. Можна побудувати будь-яку теоретично ефективну модель інноваційного розвитку, але набагато важливіше прив'язати цю модель до реальності політичного буття. Таким чином, найважливішими умовами проведення ефективної антимонопольної політики є формування набору дієвих інструментів, результати застосування яких забезпечать підвищення організаційних можливостей державних та ринкових інститутів. У зв'язку з цим провідну роль, з погляду перспектив інституціоналізації та підвищення ефективності антимонопольного регулювання гратиме політична еліта, здатна нейтралізувати негативний економічний інтерес фінансово-промислових груп та забезпечити формування ефективної структури інституту антимонопольного регулювання.

В умовах відбиття широкомасштабної агресії РФ проти України та з метою унеможливлення відновлення демонтованого олігархічно-корупційного впливу необхідні:

1. Гарантування стійкості демократії в Україні та остаточне очищення від олігархічно-корупційного впливу, що означає зміцнення парламентаризму й можливостей виборців впливати на процеси управління державою, посилення інституційних спроможностей органів державної влади та подальший розвиток судової влади.

2. Розвиток конкуренції, демонополізація і справедливий розподіл ресурсів, які належать українському народу, як запорука рівності у відносинах між державою та усіма економічними суб'єктами.

3. Прозорі механізми взаємодії з державою, в основу яких покладені можливості громадян України впливати на вироблення політичних рішень та формування курсу країни.

ВИСНОВКИ

Для України характерна висока інституційна нестабільність, обумовлена частими змінами конституційної моделі організації влади. Наразі в Україні діє правовий режим воєнного стану, що формує, відповідно, ***політичний режим воєнного часу***, який було б неграмотно класифікувати відповідно до загальновизнаних параметрів, таких як політичні свободи чи змагальний політичний процес. Проте окреслені у дослідженні ***«пастки спроможності»*** є результатом не запровадження воєнного стану, а більш ніж тридцятирічного періоду державотворення, де державні інтереси, на жаль, не були визначальними при формуванні системи органів державної влади. Також була явна недооцінка наслідків хаотичного унормування суспільно-політичного життя країни.

Конституція України 1996 р. була високо оцінена міжнародною спільнотою. Однак за своєю суттю вона була ***телеологічною (орієнтовною)***. Тобто конституційні норми про правову, демократичну, соціальну державу мали орієнтовний характер і на момент ухвалення Конституції визначали напрям розвитку країни, були ціллю, а не відображенням реального стану речей. *Для того, щоб досягти такого стану політичних і суспільних інститутів, який закладався телеологічною конституцією,* ***потрібно було ухвалити низку процесуальних законів, які б забезпечили виконання норм конституції відповідно до високих соціальних стандартів,*** *які у ній закладені. Однак такі норми або взагалі не запроваджувалися, або запроваджувалися з великим запізненням*. Так, перший Закон "Про Кабінет Міністрів України" було ухвалено аж у 2008 р., Закон "Про регламент Верховної Ради України" у 2010 р., Закон "Про імпічмент президента…" у 2019 р. і т. д. Аргумент про те, що конституція – це закон прямої дії, не витримує критик, адже для реалізації будь-якого рішення потрібна процедура. Через дефіцит унормування соціально-політичних процесів в Україні виник *правовий вакуум*. Оскільки цей процес

тривав довго, то сформувалися *інституційні пастки*, або *"пастки спроможності"*, чим підривається інституційна спроможність держави.

Для їх усунення потрібна низка змін до Конституції України або ж ухвалення нової конституції (це питання дискусійне), однак наразі необхідна інвентаризація норм конституції і процесуальних законів, які забезпечують їх реалізацію. Саме у цьому розрізі в Україні є великі системні проблеми.

Перша системна проблема полягає в тому, що на сьогодні ***конституція лишається нормативно перевантаженою, чим закладено передумови для її девальвації.*** А це зворотний бік телеологічного конституціоналізму і політичного компромісу, досягнутого між політичними силами середини 1990-х (комуністами і демократами та націоналістами), оскільки держава не в змозі забезпечити всі соціальні гарантії, зафіксовані в конституції.

Друга системна проблема стосується т. зв. ***дефіциту інституціоналізації влади*** (*термін авт.*) і ця проблема лише поглиблюється через воєнний стан. Тобто система стримувань і противаг в Україні так і залишається недосформованою, що виявляється, зокрема, у дублюванні повноважень органами влади, у подвійному підпорядкуванні органів виконавчої влади тощо. Найбільше "пасток спроможності" лежить у площині "парламент–президент–уряд". Маючи нібито парламентсько-президентську республіку, за фактом, поєднання функцій та компетенцій цих органів виписано так, що на практиці маємо істотне нівелювання ролі парламенту і ще більше уряду на користь перетікання повноважень до інституту президентства. Інституційні лакуни, коли десь не до кінця врегульовано діяльність депутата, десь нечітко виписані компетенції Кабміну, десь проігноровано процедуру проходження законопроєкту, десь на питання кворуму парламентського комітету заплющено очі і т. ін., мають кумулятивний ефект і можуть відтворюватися у неправових практиках, що здатне вихолостити роль цілого інституту.

Зрештою ***найбільшою проблемою вкрай недосконалої інституційної матриці є абсолютно неефективний інститут політичної відповідальності і політичної репутації, дистрофія***

соціальних ліфтів і вкрай неефективний механізм стримувань і противаг. Ці процеси мають кумулятивний ефект, що призводить не просто до зниження, а до колапсу інституційної спроможності держави і ходіння по колу. В умовах політичного режиму воєнного часу ці інституційні пастки становлять величезну небезпеку.

Адже зниження рівня довіри до органів державної влади зазвичай обертається саботажем виконання державних рішень. У ситуації повномасштабної війни – це виявляється насамперед в ухилянні від мобілізації, намаганні втекти за кордон, небажанні платити податки або, інакше кажучи, у невиконанні того, що в конституції називається "громадянські обов'язки".

Усвідомлюючи неможливість внесення змін до конституції під час дії воєнного стану, вже зараз важливо оперативно ухвалити ті закони, які не передбачають внесення змін до Конституції. Потрібно відшукати аргументи і доповнити план реформ в рамках Ukraine Facility конкретними пропозиціями щодо оновлення міжінституційних зв'язків. Посилення інституційної спроможності українських інституцій потребує змін на рівні інституційної взаємодії між парламентом, урядом та президентом, а також ревіталізації механізмів інтеракцій держави та суспільства задля реалізації інклюзивних політик. Адже без включення суспільства до управління державою країни не виграють воєн. А без чітко зафіксованих формальних «правил гри» насамперед у частині функцій, компетенцій та санкцій за їх невиконання для органів державної влади Україна не зможе досягнути критеріїв відповідності членства у ЄС.

Наукове видання

ПАСТКИ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Аналітична доповідь

Комп'ютерна верстка та макетування – Н. Парецька

Підписано до друку 17.01.2025 р. Формат 60х84/16.
Гарнітура Times. Ум. друк. арк. 1,20. Обл.-вид. арк. 3,36.
Папір офсетний. Наклад 50 прим. Зам. № 2264

Видавець Національна академія наук України
Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса
вул. Генерала Алмазова, 8, м. Київ, 01011. Тел. +38 (044) 285-65-61.
www.ipiend.gov.ua; e-mail: office@ipiend.gov.ua

Виготовлювач ПП Лисенко М. М.
вул. Шевченка, 20, м. Ніжин, Чернігівська область, 16600.
Тел. +38 (067) 441-21-24; 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.