

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ, МОЛОДІ ТА СПОРТУ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «КИЄВО-МОГИЛЯНСЬКА АКАДЕМІЯ»

Факультет соціальних наук та соціальних технологій  
кафедра політології

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ НЕМАЖОРИТАРНИХ  
ІНСТИТУЦІЙ. ДОСВІД ЄС ТА УКРАЇНИ

дипломна робота  
на здобуття академічного звання магістра політології  
студентки Подолянко Олени Ярославівни

Науковий керівник  
старший викладач кафедри політології НаУКМА,  
кандидат політичних наук,  
Єрємєєв Олександр Сергійович.

Рецензент  
кандидат політичних наук,  
доцент кафедри політології НаУКМА,  
Чабанна Маргарита Валеріївна.

Робота допущена до захисту в ДЕК рішенням кафедри політології  
протокол №\_\_ від \_\_\_\_\_ 201\_ р.

Завідувач кафедри \_\_\_\_\_

Київ – 2020 р.

## **План**

<b>Вступ .....</b>	<b>с. 3</b>
<b>Розділ 1. ПОНЯТТЯ, ОСОБЛИВОСТІ ТА ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИВЧЕННЯ НЕМАЖОРИТАРНИХ ІНСТИТУЦІЙ.....</b>	<b>с. 6</b>
1.1. Немажоритарні інституції в Європейському Союзі.....	с. 6
1.2. Визначення поняття «немажоритарні інституції».....	с. 8
1.3. Делегування повноважень немажоритарним інституціям: теорія принципала – агента.....	с. 10
1.4. Причини делегування повноважень немажоритарним інституціям.....	с. 13
1.5. Наслідки делегування повноважень немажоритарним інституціям.....	с. 18
1.6. Характерні особливості немажоритарних інституцій.....	с. 22
<b>Розділ 2. ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ – НЕЗАЛЕЖНА НЕМАЖОРИТАРНА ІНСТИТУЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ .....</b>	<b>с. 31</b>
2.1. Європейська Комісія як наддержавна немажоритарна інституція.....	с. 31
2.2. Делегування повноважень ЄК.....	с. 33
2.3. Незалежність Європейської Комісії.....	с. 36
2.4. Контроль, транспарентність та довіра до ЄК.....	с. 40
<b>Розділ 3. НАЦІОНАЛЬНИЙ БАНК УКРАЇНИ ЯК НЕМАЖОРИТАРНА ІНСТИТУЦІЯ.....</b>	<b>с. 43</b>
3.1. Особливості НБУ як незалежного регулятора.....	с. 43
3.2. Незалежність Національного Банку України.....	с. 47
3.3. Відкритість, транспарентність та авторитет НБУ.....	с. 51
<b>Розділ 4. ДП «МЕДИЧНІ ЗАКУПІВЛІ УКРАЇНИ» В РОЛІ НМІ : РЕКОМЕНДАЦІЇ ДО РЕФОРМУВАННЯ.....</b>	<b>с. 54</b>
<b>Висновки.....</b>	<b>с. 63</b>
<b>Список використаної літератури.....</b>	<b>с. 67</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми** полягає в відсутності однозначного наукового визначення неماжоритарних інституцій (НМІ) та глибокого комплексного дослідження цих інституцій вітчизняними дослідниками. Наукова прогалина призводить до обмеженості знань про НМІ, а отже й неможливості їх утворення та застосування для вирішення суспільних проблем. Актуальність обраної теми в контексті політичної системи України пов'язана із поступовим, досі тривалим відходом від радянського способу управління державою. Цей процес є складним і комплексним, однак його вдала реалізація можлива завдяки залученню іноземного досвіду. Спираючись на практику реформування державного апарату країн Європейського Союзу, одним з важливих кроків є перехід до немажоритарного управління. Хоча цей процес мав місце і в Україні, однак не набув широкого поширення. Однією з причин є обмеженість узагальнених знань про особливості, переваги та потенційні сфери діяльності немажоритарних інституцій. Поширення знань про такі установи стане не лише внеском в політологічну науку, але й сприятиме вирішенню проблеми неефективності виконання державних завдань шляхом залучення НМІ.

**Метою дослідження** є здійснення комплексного аналізу особливостей функціонування немажоритарних інституцій в ЄС та в Україні для надання рекомендацій з реформування та/або створенню українських немажоритарних інституцій.

Для досягнення даної мети слід виконати такі **завдання**:

- виявити причини та наслідки делегування повноважень немажоритарним інституціям;
- проаналізувати теоретичні підходи дослідження НМІ, їх функціональні особливості, центральні характеристики, сфери та можливості задіяння;
- сформулювати всеохопне визначення немажоритарних інституцій, спираючись на досліджені особливості утворень;

- визначити політичні чинники та особливості функціонування Європейської Комісії скрізь призму НМІ;
- проаналізувати Національний Банк України з точки зору немажоритарної інституції;
- виявити підстави можливого утворення НМІ в Україні на прикладі ДП МЗУ та сформулювати пропозиції до його реорганізації на немажоритарну інституцію.

**Об’єкт дослідження:** немажоритарні інституції.

**Предмет дослідження:** особливості функціонування немажоритарних інституцій в ЄС та в Україні.

**Методологія та методи дослідження:** аналіз нормативних документів та наукових досліджень НМІ; метод узагальнення отриманих даних для формулювання визначення НМІ; метод класифікації для впорядкування знань про немажоритарні інституції; компаративний метод для визначення характерних особливостей НМІ, а також знаходження напрямків покращення існуючих НМІ України; метод кейс-стаді для ґрунтовного вивчення обраних немажоритарних інституцій: Європейської Комісії, Національного Банку України, - та потенційної немажоритарної інституції – державного підприємства «Медичні закупівлі України» з метою відображення різноманіття НМІ у рівнях і сферах їх діяльності, покладених на них функцій, обсягах делегованих повноважень, рівнях контролю та незалежності НМІ й виокремлення їх спільних рис; квантитативний метод для обчислення рівня формальної незалежності немажоритарної інституції України – Національного Банку України. Методологічна основа дослідження – теорія принципала – агента.

**Джерельну базу** роботи складають основоположні дослідження немажоритарних інституцій таких авторів, як Д. Махоне, М. Татчер і А. Стоун, М. Цюрн, Ф. Віберт та К. Куп, нормативно-правові акти, первинні та вторинні джерела права Європейського Союзу, зокрема Договір про заснування Європейського Союзу, Договір про функціонування ЄС і Лісабонська угода,

закони України «Про банки і банківську діяльність», «Про Національний банк України», «Про публічні закупівлі», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму», соціологічні дослідження та думки експертів з відкритих джерел інформації.

**Структура та обсяг роботи:** Робота складається зі вступу, чотирьох розділів з двома підрозділами, висновків, списку використаних джерел та літератури та додатків. Список використаних джерел та літератури містить 88 найменувань українською, російською, англійською мовами. Робота включає 1 схему та 2 таблиці. Основний обсяг роботи складає 66 сторінок. Загальний обсяг роботи складає 78 сторінок.

# 1. ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИВЧЕННЯ НЕМАЖОРИТАРНИХ ІНСТИТУЦІЙ

## 1.1. Немажоритарні інституції в Європейському Союзі

Зі створенням Європейського Центрального Банку (ЄЦБ) країни-члени Європейського Союзу (ЄС) відмовилися від значного обсягу повноважень на користь супранаціонального органу. Відповідно до Маастрихтського договору, ЄЦБ може приймати нормативно-правові акти без участі або дозволу з боку як органів ЄС, так і країн-членів. Він має право накладати штрафи на кредитні установи за невиконання його положень та рішень. Банк має єдину ціль - грошову стабільність. Для досягнення цієї мети ЄЦБ користується повною незалежністю дій та інструментів, незважаючи на інтереси та вигоди інших акторів, які підпадають під рішення фінансового органу [71]. Незалежною від зовнішнього впливу має бути не лише сама інституція, але й її члени. Зважаючи на те, що найвищим органом ЄЦБ є Управлінська Рада (*the Governing Council*), яка складається з голів центробанків країн Єврозони, центральні дійові особи у визначенні економічної політики також зобов'язуються відсторонитися від інтересів власної країни та дотримуватися загальноєвропейських вказівок. Таким чином доля національних економік була усвідомлено делегована країнами ЄС політично незалежному актору, наділеному експертизою та знаннями для вирішення комплексних вузькопрофільних питань [31].

ЄЦБ є не єдиним прикладом перенесення життєвоважливих державних функцій на незалежні органи. Суд Європейського Союзу, заснований ще у 1952 році, набув ролі міжнародного, конституційного й частково адміністративного суду. Тобто він наділений повноваженнями не лише у розв'язанні спорів між країнами-членами або органами ЄС, але й правом тлумачити Договори Європейського Союзу. Вирішення спорів, покарання за бездіяльність, відшкодування збитків та накладання штрафів – все це можливо

за рішенням Суду ЄС. Більше того, рішення вищого судового органу є обов'язковими для всіх членів Європейського Союзу та не можуть бути оскарженими у національному суді. Внаслідок делегування цих та інших повноважень Суд ЄС перетворився на потужного незалежного тлумача права, здатного підсилити самого себе та впливати на долю інших за відсутності механізмів стримування або обмеження. Поряд із Судом ЄС та ЄЦБ набувачем широкого спектру повноважень стала Європейська Комісія (ЕК), виконавчий орган Європейського Союзу, на який, серед інших, були покладені завдання з розробки законодавчих пропозицій, проведення політики ЄС в межах визначених областей та забезпечення дотримання державами-членами норм Союзу. Незалежність ЕК як органу, а також її членів, комісарів, зазначена у ст. 17 Договору про заснування Європейського Союзу [71], таким чином надаючи Комісії певну свободу дій та відокремлюючи її від інтересів країн-членів. Значним обсягом незалежності володіють конституційні суди та центробанки, а також низка незалежних консультативних органів, наглядових комісій та інших регуляторних агенцій.

Перші агенції з'явилися ще у середині 20 ст: у Великобританії у 70 р. виникла ціла низка інституцій, задіяних переважно у сфері соціального регулювання, наприклад, *Independent Broadcasting Authority*, *Civil Aviation Authority*, *Health and Safety Commission*, *Equal Opportunities Commission*, або *the Commission for Racial Equality*. Перша незалежна комісія Франції під назвою *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* з'явилася ще у 1978 р., а за 10 років кількість НМІ зросла до 17. Найбільш масштабні реформи відбулися у 80-90х рр. минулого століття, коли в центрі уваги постали приватизація, припинення державних монополій та розширення регулювання з боку ЄС. Однією з причин було усвідомлення того, що без публічного нагляду і регулювання приватизація призведе лишень до переходу від державних до приватних монополій. Саме тоді ключовим елементом стало створення незалежних або напівнезалежних регуляторних органів на національному та наднаціональному рівнях. Таким чином, процес

приватизації йшов паралельно з розвитком нової регуляторної структури, включаючи новий вид органів, таких як регуляторні бюро ([31], с. 3 – 4). Їх стрімке поширення відбувалося як у нові сфери та галузі, так і географічно, у нові країни та континенти. Наприклад, у Великобританії у 2004 р. налічувалося понад 650 органів, що знаходилися поза межами державних інституцій та його контролю. Переважна більшість цих агенцій була задіяна у наданні консультативних послуг урядовим відомствам та установам, ще частина – у виконанні виконавчих або регулятивних функцій. В той час у Сполучених Штатах їх налічувалося більше 1000 та приблизно 100 у Швеції ([54], с. 18). Кількість регуляторних органів Ірландії зросла з 2004 до 2013 [17] року у 5 разів, з 60 до 300 відповідно. За дослідженнями К. Джонгенела [24] кількість голландських агенцій склала більше 630 вже у 2005 році. Сфери діяльності агенцій поширилися від економіки до охорони здоров'я, захисту прав та вирішенні конфліктів.

## **1.2. Визначення поняття «немажоритарні інституції»**

За Ф. Вібертом до так званих необраних інституцій належать центральні банки, незалежні постачальники послуг, оцінювачі та менеджери ризиків, регуляторні й аудиторські органи, інспекції та різного роду суди ([54], с. 20). Незважаючи на різноманіття інституцій, широкий спектр виконуваних ними функцій, діяльність на різних рівнях та у різних сферах, ці органи мають цілу низку спільних рис, що вирізняють їх з-поміж інших існуючих інституцій. Кожен з цих органів володіє однією суттєвою характеристикою – немажоритарністю, тобто відсутністю прямої відповідальності перед виборцями та безпосередньої залежності від обраних політиків. Ці інституції зазвичай створюються шляхом делегування повноважень від державних органів, що виступають в ролі принципала за принципал – агент – моделлю. Немажоритарні інституції (НМІ) не є частинами міністерств або державних служб, тобто вони відокремлені від бюрократії і не контролюються



безпосередньо нею ([45], с. 2). За відсутності ієрархічного підпорядкування державним органам та відокремленості від електоральних циклів, НМІ здатні приймати політичні рішення незалежно від політики [27].

Однією з головних причин делегування повноважень незалежним інституціям є їх технократичність та експерткратичність. Ці характеристики дозволяють виконувати вузькопрофільні завдання, що потребують глибоких знань у конкретній сфері. Як наслідок – легітимація діяльності НМІ через знання, компетенції та вміння їх членів. Нерідко незалежні агенції називають конституційними аномаліями, що порушують основні принципи демократичного правління. В центрі уваги - питання балансу між наданою незалежністю та контролем цих інституцій. НМІ зазвичай володіють значним обсягом незалежності і автономності у своїй діяльності, прийнятті та виконанні рішень. Вони наділяються повноваженням визначати права та обов'язки інших юридичних суб'єктів, включаючи ліцензування, сертифікацію, аудит, моніторинг або заборону на певні види діяльності [28]. Зростання незалежності має тягнути за собою підвищення відповідальності та підзвітності, однак за Д. Махоне [32] незалежність та підзвітність слід розглядати як взаємодоповнюючі та взаємозміцнюючі, а не взаємовиключні компоненти. Автор стверджує, що регулювання в Європі страждає не від завищеної незалежності, а, навпаки, від постійної загрози політичного втручання [31]. Незважаючи на захисну позицію дослідника, саме існування неадекватних інституцій, обсяг наданих їм прав і повноважень, легітимність їх існування та доцільність їх контролю так, щоб не зруйнувати первинну мету створення інституцій, досі є критичними питаннями. Всупереч наявній критиці, кількісне та якісне зростання незалежних інституцій не можливо не помітити [45]. Водночас, ця аномалія є майже не дослідженою і не висвітленою у літературі, що підтверджує наукову актуальність обраної теми. Наявні дослідження присвячені переважно вивченню делегування своїх повноважень Конгресом Сполучених Штатів Америки.

Виходячи з вищеописаних особливостей немажоритарних інституцій та широти їх різноманіття, можна сформулювати таке визначення НМІ:

*Немажоритарні інституції є незалежними інституціями, які ані несуть пряму відповідальність перед виборцями, ані безпосередньо регулюються урядовими особами, є відокремленими від виборчого процесу, ефективно виконують формально делеговані їм суспільні завдання завдяки наявній експертизі своїх членів, таким чином отримуючи політичний авторитет та легітимуючи свою діяльність.*

Необхідно взяти до уваги наявність у літературі численних назв досліджуваних інституцій: немажоритарні інституції, незалежні агенції, незалежні органи, незалежні інституції, необрані інституції, регуляторні бюро, національні регулятори, незалежні та напівнезалежні регуляторні органи, - що ускладнює процес дослідження обраної теми. Вищезазначені назви використовуватимуться у роботі як синонімічні для позначення НМІ. Терміни «колегіальний орган» та «недемократичні інституції», які також застосовуються для позначення деяких НМІ, є занадто широкими і не вміщують усього спектру характеристик, притаманних немажоритарним інституціям.

### **1.3. Делегування повноважень немажоритарним інституціям: теорія принципала – агента**

Для розуміння причин і наслідків процесу делегування повноважень немажоритарним інституціям необхідно, перш за все, звернутися до теоретичного базису делегування. Перенесення функцій зазвичай розглядається з точки зору моделі принципала – агента. Американський економіст Стівен Росс, один з батьків агентської теорії, зазначав, що агентські відносини є однією з найстаріших та найбільш розповсюджених форм соціальних відносин. За С. Россом, у моделі існує два гравці, принципал і агент. Принципалом виступає сторона, що передає свої функції агенту. Агент,

в свою чергу, є стороною, яка діє від імені або в якості репрезентанта принципала. Між сторонами виникає угода делегування, в якій принципал очікує від агента діяльності в напрямку, бажаному та оптимальному для досягнення цілей принципала. Росс виводить також проблему принципала, яка полягає у відмінності його інтересів від інтересів агента, що може призвести до небажаного виконання делегованих функцій та не вигідного прийняття рішень останнім [42]. Отже, центральним фактором, що передують делегуванню, є задоволення принципала в тому, що, по-перше, агент виконуватиме свою діяльність у межах інтересів принципала, та, по-друге, очікувані витрати від цієї діяльності будуть меншими за очікуваний виграш за умови перенесення функцій. В іншому разі делегування є неприйнятним і небажаним, тому право на прийняття рішень принципал залишить за собою. Приклади принципал – агентських відносин можна знайти у будь-якій сфері. Для найпростішого наочного представлення звернемося до пацієнта та лікаря. Пацієнт від власного імені передає лікарю право на проведення обстеження або лікування, таким чином віддаючи частину власної самостійності й свого права приймати рішення. Звертаючись до політологічної науки, найлегшим прикладом делегування за схемою принципала – агента є перенесення завдань уряду, наприклад, з забезпечення національної безпеки, на відповідні міністерства. В цьому випадку уряд виступає у ролі принципала, який уповноважує агента, міністерство оборони, на виконання від його імені захисних функцій. Іншим розповсюдженим у літературі прикладом є делегування завдань від законотворців на профільні державні агенції, широко відомі як бюрократичний апарат [30]. Інші приклади поширених форм делегування можна знайти у таблиці.

**Табл 1:** Поширені форми делегування від принципала до агента ([30], с. 34)

Principal	Agent
Voter	A Member of Parliament and/or a party (depending on the ballot list system)
Members of Parliament, Parties	The government
Government	Cabinet Ministers
Cabinet Ministers	Civil Service
Civil service directors	Civil service employees

Делегування є зазвичай складним багаторівневим процесом, в якому задіяна низка ланок та суб'єктів. Ланцюжок делегування у державі можна примітивно зобразити як надання повноважень від виборців до парламентарів, від членів парламенту до уряду, від уряду до міністрів та від міністрів до чиновників ([30], с. 36). Однак у реальності цей ланцюжок переплетений безліччю інших агентів та принципалів. Кількість принципалів у одного агента та кількість агентів у окремого принципала буває більшою за одного, що суттєво ускладнює процес дослідження ланцюжка. Стосунки між принципалом та агентом також широко різняться. В залежності від рівня довіри, переконання принципала у належних компетенціях виконавця, агентської відданості інтересам, його можливостям та бажанню виконувати делеговані завдання принципал приймає рішення про обсяги делегування, способи контролю виконаної роботи, види підзвітності та рівень незалежності агента. Витрати на створення, контроль та усунення негативних наслідків діяльності агентів, коли вони виходять за межі своїх повноважень, називають «*agency costs*», або витратами на агента ([44], с. 26).

#### 1.4. Причини делегування повноважень немажоритарним інституціям

Наявність делегування в усіх сферах життя важко не помітити. На рівні держави процес перенесення повноважень набув свого стрімкого поширення у минулому сторіччі і продовжує набирати обертів у ХХІ столітті. Водночас, наявність дифузії та ізоморфізму делегування не пояснюють причин та наслідків цих процесів, тому далі це питання буде розглянуто більш детально. Окремим завданням стане роз'яснення мотивів принципала для відмови від певного обсягу владних повноважень на користь агента, що на рівні держави може спричинити обмеження суверенітету країни, коли мова йде про супранаціональні НМІ.

З розширенням спектру завдань держави відсутність делегування стала абсолютно неможливою. Однією з істотних причин є обмеженість принципала, тобто обраного політичного діяча/діячів. Мова йде, перш за все, про нестачу часу та/або необхідних компетенцій для вирішення тих чи інших питань. М. Фліндерс вказує на бажання посадових осіб запропонувати якнайширший спектр послуг, для чого необхідні додаткові ресурси. В цьому разі перенесення частини завдань на агента є оптимальним рішенням ([14], с. 547). Окрім бажання диференціювати власний портфель послуг, причинами для делегування є наявність цілої низки проблем, які принципали не здатні вирішити самотужки. Це спонукає їх звернутися до тих акторів, які в змозі це зробити, тобто до незалежних агенцій. М. Татчер надає перелік вищезгаданих проблем: надання та дотримання обіцянок, або *credible commitment problem*; запровадження непопулярних політик; прийняття високотехнічних, вузькоспеціалізованих рішень і подолання асиметрії інформації; підлаштування під запити впливових міжнародних та наддержавних організацій ([45], с. 130 – 131). Ф. Жиларді вказує також на питання політичної невизначеності ([15], с. 142). Розглянемо ці проблеми більш детально.

Науковці вважають, що одним з центральних викликів для обраної посадової особи є її здатність переконати та запевнити виборців та інших

зацікавлених сторін у послідовності та сталості власної політики. Тобто зобов'язання політиків мають бути надійними. Особливо гостро це питання постає у контексті інвестиційної політики, бо неочікувана зміна рішення політика має наслідком значну втрату коштів вкладника. Якщо інвестор не впевнений у можливості повернення вкладених коштів і зароблення певний відсоток від вкладення, то він не інвестуватиме. Зміна політики принципом відбувається через те, що заздалегідь покладені довгострокові цілі можуть йти всупереч з короткостроковими цілями. Ця невідповідність отримала у літературі назву «*time inconsistency*». Проблема непослідовності часу постає, переважно, під час вироблення грошово-кредитної політики, однак є актуальною і для інших сфер. Наприклад, уряд стикається з питанням, якою має бути його монетарна політика: дискреційною, тобто такою, що підлаштовується до сучасних економічних проблем, або довгостроковою, тобто заздалегідь усталеною, незмінною і спрямованою на забезпечення встановлених довгострокових цілей. Лауреати Нобелівської премії з економіки, Едвард Прескотт та Фінн Кідланд вважають дискреційну політику менш привабливою, бо вона не забезпечує надійності політики та призводить до непослідовності у часі, тобто ситуації, за якої оптимальна політика для періоду  $t$  не є більш оптимальною у період  $t+1$  ([13], с. 2 – 5). Обрані посадові особи змінюватимуть свої рішення таким чином, щоб задовольнити нові запити, і, водночас, втратять довіру до цілісності своїх дій. Ринок, який передбачає ризик зміни владних рішень, заздалегідь підлаштовується до цих змін, таким чином формуючи нові вихідні дані і умови. Адаптована поведінка ринку заважатиме розробникам політики досягти своїх первісних цілей ([32], с. 2). Прикладом *time inconsistency problem* є ситуація, за якої уряд обіцяє застосовувати жорсткі карні міри до неплатників податків, після чого починає амністію неплатників за умови їх повного покриття заборгованості перед державою ([83], с. 2). Вирішення проблеми непослідовності часу Д. Махоне вбачає у делегуванні повноважень агентам-НМІ, однією з переваг яких є цілепокладання у довгостроковій перспективі та здатність дотримуватися

однієї й тієї ж політики, і, як наслідок, бути передбачуваними, послідовними у своїх діях і користуватися довірою [32].

Наступним мотивом є так званий «*blame shifting*», або перенесення провини. Уряди створюють агентів і делегують їм право на вирішення непопулярних рішень, таких як, наприклад, підвищення тарифів. З одного боку, перенесення повноважень на невиборний орган дозволяє запровадити рішення, необхідні для підвищення загального добробуту. З іншого, - залежні від своїх обранців політики завдяки агентам відмежовують себе від цих рішень, а отже не ризикують бути звільнені зі своїх посад або не переобрані у наступному електоральному циклі [19]. Суттєвим приводом для делегування є ускладнення регулятивної функції держави. Інакше кажучи, спектр послуг, що пропонує держава, з плином часу суттєво розширився, а питання, вирішення яких взяли на себе уряди, поглибилися і стали більш комплексними. Для подальшого надання якісних послуг і вирішення тих чи інших проблем необхідні вузькоспеціалізовані знання та експертиза. Через значний обсяг питань, вирішення яких очікується від держави, та обмеженість ресурсів, виборні інституції не здатні проводити глибокий аналіз та надавати той рівень експертизи, який притаманний компаніям, дослідницьким центрам, недержавним організаціям та іншим інституціям, що займаються цими питаннями на постійній основі. Виходом є залучення експертів та надання їм права вирішення високотехнічних, вузькопрофільних завдань ([45], с. 131 – 134; [54]). Прикладом може слугувати встановлення стандартів якості фармацевтичної продукції або проведення монетарної політики і розрахування облікової ставки.

Йонас Тальберг у своїй роботі «*Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences?*» розглядає процес делегування до супранаціональних інституцій з точки зору ефективного вирішення питань, що неможливо або занадто витратно вирішувати на національному рівні. Особливу увагу викликає факт, чому країни погоджуються позбутися власних прав на управління на користь НМІ [44]. Аналогічне питання ставить перед

собою Д. Махоне і висвітлює проблему взаємозалежності та міжнародної координації, які сьогодні розглядаються у розрізі зростання комплексності світу та глобалізації. Внаслідок цього державні політики одних країн «віддзеркалюються» на території інших. Однак досягнення мети цих політик є можливим лише за умови, коли ці політики користуються довірою. В той час, як всередині держав довіру можна замінити примусом, таким чином легітимуючи владу, на міжнародній арені «підміна» є неможливою. Не останнім постає також питання вирішення високотехнічних, вузькоспеціалізованих завдань, для вирішення яких окремі держави не мають необхідного інструментарію, знань й інших ресурсів, та вирішення яких є набагато дешевшим й ефективнішим за умови об'єднання зусиль. Делегування повноважень супранаціональним агентам пояснюється, між іншим, тим, що незалежні наддержавні агенції, на відміну від урядів держав, діють у глобальних інтересах. Це дозволяє їм легше застосовувати карні, обмежувальні та інші заходи, які є, з одного боку, ефективними, але, з іншого, небажаними для окремих держав, через що уряди уникають їх прийняття. В цьому випадку незалежність та байдужість супранаціональних інституцій відіграє позитивну роль і слугує приводом для делегування ([32], с. 2 – 6). Водночас, мотивом для надання наддержавним утворенням додаткових повноважень нерідко слугує внутрішній інтерес однієї з країн-членів супранаціональної агенції. Мова йде про випадки, коли рішення неможливо запровадити на національному рівні через наявність потужної опозиції або за відсутності підтримки у широких колах. В цьому разі наявність колег-однодумців з інших країн-членів стає механізмом досягнення мети шляхом перенесення цього питання на вищий рівень. Прикладом є боротьба з кліматичними змінами. Ця проблема набула глобального характеру і була відзначена як один з найбільших викликів людства на форумі у Давосі 2020 [70]. Вирішення цього питання на місці унеможлиблюється через декілька факторів. По-перше, кліматичні зміни не є локальним феноменом, а природні катастрофи в одному куточку викликають наслідки у іншому. По-друге,



введення рішень, спрямованих на захист навколишнього середовища на державному рівні зазвичай викликає обурення з боку представників індустрії та інших секторів економіки, виробнича діяльність яких пов'язана із продукуванням значних обсягів викидів та відходів. Запровадження нових правил змусить бізнеси реформувати виробничі процеси, що сприятиме значним витратам і може погіршити рентабельність, або сплатити штраф у разі відмови. Зазвичай ці групи мають потужний політичний ресурс і лобі усередині країни, через що введення в дію природоохоронних заходів суттєво ускладнюється, однак на міжнародній арені ці гравці є слабшими, тому встановлення обмежувальних та інших правил стає можливим. Таким чином, делегування повноважень на вищий рівень слугує механізмом нівелювання браку експертизи, слабкості поодиноких гравців на полі глобальних проблем та введення суспільно необхідних рішень, що є непопулярними на окремих територіях.

Наступним підпунктом можна викреслити актуальну проблему падіння довіри до обранців та традиційних політичних інститутів держави. Скептицизм до влади зростає не лише в Україні – це є загальносвітовою тенденцією – хоча в Україні показник довіри є одним з найнижчих. У той час, як у 2018 р. лише 9% українців довіряло владі, у світі середній показник сягав 56% [2]. Всесвітньо відомий футурист-історик, Юваль Ной Харари, також вказує на втому людей від брехні обраних політиків і необхідність у зверненні до науки та глобального об'єднання зусиль для подолання криз і створення майбутнього, бажаного світовою спільнотою [16]. На думку автора, така негативна тенденція стала приводом для створення «замінників» для державних інституцій, які б взяли на себе колишні функції народних обранців, але, на відміну від них, користувалися необхідним авторитетом для забезпечення підтримки своїх рішень з боку суспільства. Довіра до немажоритарних інституцій та їх авторитет дозволяють політикам заповнити прогалину падіння власного рейтингу у разі, коли вони призначають НМІ своїми агентами.

Альтернативну думку щодо причин делегування надають Катлін МакНамарра та Марта Фінемор. Дослідниці наголошують, що раціональні мотиви, серед яких зменшення транзакційних витрат на укладання угод або бажання якомога краще виконати завдання, залучивши для цього професіоналів та експертів, не завжди мають місце та відповідають дійсності. Безумовно, брак специфічних знань, перенавантаження принципалів і потреба у підвищенні довіри до власних дій відіграють важливу роль. Однак варто також взяти до уваги той факт, що делегування широко сприймається як легітимне ([37], с. 17). Чи дійсно делегування сприяє підвищенню ефективності рішень залишається під питанням. Незважаючи на це, держави продовжують створювати незалежні органи такі як, наприклад, центральні банки. Підґрунтям є так званий інституційний ізоморфізм, тобто «...уподібнення за формою політичних інституцій та гомогенізацію інституційної структури...» ([88], с. 72). Отже, широке розповсюдження певних форм інституцій може відбуватися не завжди через їх дієвість, а й у зв'язку з наслідуванням країнами найбільш престижних, загальновизнаних форм, чия законність визнана в публічному дискурсі [34]. М. Татчер додає до ізоморфізму такі фактори, як традиції держав до делегування незалежним агенціям, прикладом чого може слугувати Великобританія; стабільність уряду, яка сприяє делегуванню, й політичне лідерство, що має вплив на визначення форми агента; наявність процесу реформ, особливо пов'язаних з лібералізацією та приватизацією [45].

### **1.5. Наслідки делегування повноважень неможоритарним інституціям**

Як було розглянуто вище, існує низка причин, яка мотивує принципалів делегувати свої повноваження агентам. Однак, перш ніж приймати рішення про перекладення повноважень, необхідно взяти до уваги наслідки, які можуть виникнути після акту делегування. Особливо важливу роль принципал має приділити порівнянню витрат на делегування та отриманих вигід від нього.

Одним з недоліків делегування науковці визначають так званий *agency loss*, або втрати принципала від дій агента. Втрати принципала розраховуються як різниця між ідеальною з точки зору принципала виконаною роботою та реальною діяльністю агента. Якщо різниця дорівнює 0, це свідчить про бездоганне виконання агентом делегованого завдання, тобто аналогічне діям принципала, якби той мав необхідні часові, інформаційні та/або експертні ресурси. Чим більша різниця, тим більше виконана праця відрізняється від бажаної з точки зору принципала, а отже й зростає його бажання відмовитися від делегування або змінити агента. Сутність проблеми полягає в тому, що агент, виконуючи делеговані функції, піддається впливу різних мотивів. Ідеальним сценарієм є ситуація, за якої принципал та його агент мають ідентичні цінності, інтереси та бажання, і агент має достатньо ресурсів аби виконати отримане завдання. Проте у реальному житті такий стан є майже неможливим. За іншим сценарієм інтереси сторін різняться, однак принципал має достатньо влади, аби змусити агента працювати у його інтересах. У цьому випадку витрати принципала є мінімальними, однак встановлюється високий рівень контролю та підзвітності, що має суттєвий вплив на подальшу роботу та незалежність агента і призводить до зростання *agency costs*. За третім сценарієм інтереси сторін різняться, і агент має достатньо свободи для просування власних інтересів за кошт принципала. В такому випадку принципал несе високі збитки від діяльності агента. Однак, навіть в умовах значного *agency loss*, відмова від делегування або зміна агента відбувається не завжди. Цей парадокс пояснюється проблемою обмеженості та асиметрії інформації, що буде більш детально розглянуто далі.

Ані принципал, ані агент не існують у світі з наявною повною інформацією. Особливо гостро це питання постає для принципала, який через цю обмеженість не завжди здатний обрати найкращого кандидата у агенти. Неповною може бути інформація про дії другої сторони або про саму другу сторону контракту. Окрім неповноти, інформація може бути асиметричною, тобто нерівномірно розподіленою між сторонами. Від того, хто володіє

більшим інформаційним обсягом, залежить поведінка та обрана стратегія сторін. Апелюючи до моделі принципала – агента в центр уваги варто поставити ситуацію, коли принципал є більш інформаційно обмеженим, ніж агент. В такому разі вибір належного агента ускладнюється, що пов’язано із небезпекою прихованих дій агента (*moral hazard with hidden action*) або несприятливого вибору (*adverse selection*) ([40], с. 133). Проблема прихованих дій позначає, що агент після отримання повноважень може застосовувати заходи, що попередньо не були обговорені. Якби принципал володів повною інформацією і передбачав таку поведінку агента, то заздалегідь заборонив би вжиття цих заходів. Під проблемою несприятливого вибору розуміють стан, коли агент володіє характеристиками, невідомими принципалові. Візьмемо за приклад вибори. За нашою умовою агент, у даному випадку кандидат, володіє ширшою інформацією, ніж принципал, тобто виборець. Кандидати знають, якими якостями має бути наділений ідеальний кандидат, аби бути обраним, тому «конструюють» свій образ відповідно до цих характеристик, хоча не обов’язково володіють ними. Виборці віддають свої голоси за сформульовану під них картинку і розчаровуються, коли виявляється, що надана їм інформація про кандидата була дуже обмеженою, а реальні дії агента значно відрізняються від очікуваних. Проблема несприятливого вибору пов’язана з двома факторами: бажанням агента виконувати роботу відповідно до інтересів принципала та його спроможності це зробити. Відсутність одного з критеріїв має безпосередній вплив на величину втрат принципала від дій агента. Аби зменшити ці втрати принципал вдається до заходів, спрямованих на підвищення своєї інформативності щодо агента. Одним з методів отримання інформації є інституції. Окремі види інституційного дизайну сприяють отриманню інформації, а отже є механізмом боротьби з *agency loss*. У літературі розрізняють між *ex ante* та *ex post* механізмами. Перший вид окреслює методи дослідження агента до моменту делегування, другий позначає вивчення агента після того, як він виконав отримані завдання. Механізми *ex ante*, або *before the event*, «до події», застосовуються зазвичай з

метою уникнення проблеми несприятливого вибору; *ex post*, або *after the event*, «після події» - для запобігання ризику прихованих дій. Серед методів *ex ante* ми розрізнятимемо між скринінгом, контрактуванням та відбором, серед *ex post* – розглянемо різноманітні методи контролю та отримання інформації про виконану роботу агента з різних джерел.

Ретельний відбір агента є дієвим засобом запобігання або зменшення *agency costs*. Одним з таких механізмів є скринінг, сутність якого полягає у ретельному вивченні кандидатів на агентську посаду до їх залучення до роботи. Моніторинг кандидатів сприяє створенню умов боротьби за посаду. Кандидат, зацікавлений в отриманні агентського звання, буде готовий відкрити інформацію про себе, яка, за інших умов, була б прихована від принципала. Водночас, створення конкурентних умов не є панацеєю і містить певні обмеження, тому варто взяти до уваги також інші механізми. Наступним кроком є процес відбору кандидатів на посаду агента. Селекція базується лише на видимих і відомих фактах, таких як освіта, досвід роботи, репутація. Якщо у принципала був гарний досвід найняття кандидата з набором цих характеристик, і результат його роботи відповідав очікуванням, то увага до цих факторів буде підвищеною і розглядатиметься як суттєвий механізм запобігання *agency costs*. Водночас, перевірка, чи дійсно ці фактори мають значення для виконання делегованих завдань, буде відомою лише постфактум.

Окремо необхідно виокремити контрактування. Укладання договору дозволяє сторонам обумовити, як саме розподілятимуться ризики, яка винагорода та покарання передбачаються за виконання/ не виконання умов контракту. Отримавши умови договору, кандидат може відмовитися від набуття ролі агента, якщо не має впевненості у своїй спроможності виконати завдання, не хоче брати на себе відповідальність за результати або ризик за відхилення від бажань принципала та просування власних інтересів. Незважаючи на наявність низки механізмів, які застосовуються з метою уникнення втрат від діяльності агента до його призначення, ці механізми не здатні забезпечити стовідсотковий захист. Більш дієвими вважаються *ex post*

заходи, до яких належать безпосередній прямий моніторинг діяльності агента, отримання інформації напряду від агента або звернення до третіх осіб для отримання інформації. Третій сценарій є найвигіднішим для принципала, бо останній звільняється від обов'язку збору інформації самотужки, а отже й зменшує свої ресурсні витрати. Разом з тим, аутсорсинг надання інформації приховує в собі ризики і вимагає високого рівня довіри до інформатора [29].

Суттєвим моментом залишається зважене обмеження агента принципалом, бо, за М. Татчер та А. Стоун, чим більше принципал обмежує свободу дій агента, або *discretion*, тим менші переваги від делегування. Питання оптимального співвідношення стримувань і надання волі є центральним у практиці делегування до неможоритарних інституцій. Для його визначення науковці ввели поняття *zone of discretion* (зона свободи дій), який вираховується як різниця між сумою делегованих повноважень і суми інструментів контролю. Під контролем розуміється спроможність принципала відмінити або змінити результати виконання роботи агента. Необхідно зазначити, що немає єдиного універсального обсягу свободи, котрий варто надати агентам для забезпечення якнайкращого виконання обов'язків. Розмір *zone of discretion* залежить, в першу чергу, від того, які саме повноваження принципал передав агентові, на скільки їх виконання потребує незалежності й свободи агента та до якої міри принципал готовий позбутися власного суверенітету на користь свого виконавця. Іншим принципом встановлення меж делегованих повноважень, яким користуються принципали, є правило: чим більшою є проблема надання та дотримання обіцянок, тим ширшою є зона свободи дій агента [46].

## **1.6. Характерні особливості неможоритарних інституцій**

Делегування повноважень неможоритарним інституціям відбувається, між іншим, через низку переваг, притаманним цьому виду утворень. Література, присвячена НМІ, вказує, в першу чергу, на незалежність агенцій від

електоральних циклів на відміну від їх принципалів - політиків, які є політично упередженими. Прив'язка до виборчих циклів пояснюється тим, що будь-який обраний посадовець має на меті закріплення за собою місця у владі не лише в теперішньому, але й в наступних періодах. Для цього кандидат змушений давати виборцям обіцянки з короткочасними рішеннями, спрямованими на вирішення нагальних питань тут і зараз і нехтуючи довгостроковою перспективою й цілями. Таким чином, егоїстичний інтерес залишитися при владі перешкоджає дотриманню великої мети і провокує політиків спрямовувати всю свою діяльність на формування вигідного образу сьогодні. На противагу, НМІ відокремлені від електоральних процесів, що дозволяє їм ставити довгострокові цілі та дотримуватися їх. Отже, незалежні інституції вважаються більш стабільними, послідовними, а також гнучкими [47] у формулюванні та застосуванні політики. Більше того, неماжоритарні інституції не відчують на собі прямого політичного впливу партій та партійної політики, що дозволяє їм діяти неупереджено і приймати раціональні й ефективні рішення [33]. Ще однією перевагою, на відміну від виборних органів, є відкритість НМІ і можливість залучення широких мас. Запит на партиципацію існує вже давно, однак держава не завжди спроможна й воліє залучати всіх до вирішення питань. Державний апарат часто вбачається прихованим від людей. Безліч обговорень залишаються «за зачиненими дверима», не всі слухання є відкритими та далеко не завжди думка суспільства береться до уваги. Відкритість, транспарентність і залучення широких мас дозволяє незалежним регуляторам формулювати експертні, більш ефективні, спрямовані на виграш всіх, рішення. Водночас, НМІ здатні привертати увагу суспільства на вагомій проблемі, якими нехтували виборні інституції, таким чином збагачуючи публічний дискурс [33].

Делегування повноважень немажоритарним інституціям має важливу особливість – НМІ отримують виключно регулятивні механізми для досягнення поставлених цілей. Це обмежує спектр повноважень, які можуть бути перенесені на незалежні інституції. Причина прихована у електоральній

незалежності органів. Якщо члени НМІ не можуть бути переобрані або звільнені традиційним способом через незадоволеність виборців у їх діяльності, то вони мають бути наділені лише тими завданнями, виконання яких неминуче сприятиме досягненню суспільного блага. К. Віксель подає це з точки зору розрізнення між ефективністю та перерозподілом. Перерозподіл багатства завжди є спірним питанням через те, що він спричиняє нерівність: виграш одних за рахунок інших. Націленість на ефективність призводить до виграшу кожного, тобто є грою з позитивною сумою ([23], с. 7 – 18). Легітимація редистрибутивних механізмів здійснюється політичним звітуванням, а ефективних – отриманими результатами. Зважаючи на відсутність прямої безпосередньої підзвітності НМІ, використання ними перерозподільних інструментів є неприйнятним, однак для виконання делегованих повноважень вони можуть застосовувати механізми ефективності, сприяючи встановленню оптимальності за Парето ([31], с. 22 – 23).

Німецький науковець Й. Корніпс, апелюючи до Ф. Шарпфа, розглядає два виміри демократичної легітимності: на вході і на виході, або *input* та *output legitimacy*. Перший вид характеризує «внесок» у політичну систему, є вираженням волі громадян і залежить від механізмів, за допомогою яких ця воля перетворюється на конкретні політичні рішення. Одним з таких механізмів врахування преференцій громадян та надання їм можливості впливу на розробку політики є вибори. Другий вид є показником ефективності політичної системи, який визначається шляхом співставлення поставлених цілей та результатів їх виконання ([5], с. 1-7). М. Цюрн називає ці два види специфічними джерелами легітимації. Автор вказує на те, що наявність обох не є обов'язковим завдяки їх здатності до субституціювання, або взаємозаміщення, одне одного. Для виправдання політичної влади М. Цюрн виділяє сім факторів: традиції, експертиза, сприяння підвищенню відчуття колективної цінності, захист індивідуальних прав і сприяння встановленню правової рівності, контроль у вигляді підзвітності, партиципація й



репрезентація, підтримка у публічному дискурсі. НМІ, в свою чергу, спираються більшою мірою на легітимацію «на виході», виправданням якої є експертиза [58].

Наявність експертних знань сприяє виробленню більш ефективних і результативних рішень, аніж якби ці рішення вироблялися політиками, що підтверджує необхідність делегування повноважень. М. Татчер й А. Стоун, окрім експертизи, також вказують на процесуальну модель легітимації. В її основі лежить сам процес прийняття рішень. Автори вказують на те, що НМІ є більш відкритими до публічних дискусій, здатні і воліють залучати ширші маси до обговорення і визначення політики. Окрім цього, вони зазвичай зобов'язуються публікувати інформацію про причини й підстави укладених рішень, а також про результати своєї діяльності. Саме процесуальну легітимацію науковці вважають демократичним замінником підзвітності, що є актуальним питанням теорії НМІ і буде розглянуто далі [46].

Підзвітність є комплексним поняттям, яке широко досліджується політологічною наукою. У даній роботі ми звертатимемося до поняття *accountability*, визначеного Артуром Лупіа. У своїй праці він розрізняє між двома підходами до дефінування підзвітності: як процесу контролю або виду результату. У першому випадку підзвітність наявна, якщо принципал має вплив на дії агента. У другому - підзвітність виникає, коли агент діє в інтересах принципала. Описані види підзвітності не є взаємозалежними, тобто не мусять існувати одночасно, бо здійснення контролю над процесом виконання завдання не завжди призводить до бажаного результату, а досягнення агентом мети принципала не обов'язково супроводжується наглядом другого ([30], с. 35). Наслідуючи А. Лупіа, ми звернемося до визначення підзвітності через контрольну функцію. Так можна встановити логічний зв'язок: чим більший контроль, тим більша підзвітність, і навпаки. Разом з тим, обсяг контролю обернено пропорційний розміру зони свободи дій агента.

Підзвітність у теорії немажоритарних інституцій має неабияке значення через відсутність прямого підпорядкування НМІ уряду та іншим виборним

органам. Внаслідок цього незалежні агенції не задовольняють принципу демократичної підзвітності, який передбачає можливість носіїв права притягати до відповідальності носіїв зобов'язань або навіть накладати на них санкції за умови недоцільного виконання обов'язків ([60], с. 19 – 29). Як наслідок - незалежні інституції вважаються аномаліями, які не підпадають під усталені принципи поділу влади та *checks and balances* й спричиняють дефіцит демократії. Водночас, теоретики вказують, що пряма підпорядкованість адміністративним органам зведе нанівець головну перевагу агенцій – їх незалежність. Однак, якщо НМІ не є прямо підпорядкованими, то постає питання, кому вони мають звітувати [33]. Логічною відповіддю було б посилення контролю над функціонуванням НМІ з боку виконавчої влади, що, як вже було зазначено, може підірвати сам *raison d'etre* агенцій. Рівень координації діяльності незалежних агенцій широко різниться від одного до іншого прикладу через широкий спектр функцій, що виконують НМІ. В той час, як національні банки й конституційні суди є майже абсолютно звільненими від урядових настанов, інші НМІ не мають права самостійно обирати інструменти для виконання рішень. Окрім покладених функцій, на рівень підзвітності також впливають значущість й актуальність питань, якими опікується агенція. Чим вагомніше питання, тим вищі вимоги до звітування. Значущість сфери діяльності має вплив не лише на фактичний рівень контролю, а і на інституційний дизайн НМІ, тобто внесення в установчі документи органу більшої кількості контролюючих механізмів ([27], с. 228).

Контроль за належним виконанням поставлених завдань тісно пов'язаний, між іншим, з укладеними законом механізмами призначення на посаду, звільнення й переобрання та причинами, що цьому передують. Звітування про виконану роботу здійснюється, зазвичай, шляхом відкриття інформації та рапортування про досягнені результати діяльності, що Д. Махоне [32] називає «регулюванням через публікування». Обов'язковість залучення громадськості, транспарентність й звітування виступають перевагами неможоритарних утворень у порівнянні з мажоритарними і легітимізують їх

існування навіть за умови відсутності прямого підпорядкування виборним органам.

Однією з характерних особливостей НМІ вважається авторитет цих інституцій. За Х. Арендт авторитетом є така форма влади, яка виявляється через безумовне визнання тими, хто має підкорятися ([59], с. 78). У теорії розрізняють два типи публічного авторитету: епістемілогічний та політичний. Перший тип авторитету спирається на фахові знання і моральні принципи. Ті, хто володіють цим видом авторитету, вважаються не лише професіоналами своєї справи, але й «морально чистими» завдяки відсутності партійних зв'язків та координації діяльності. Важливу роль тут відіграє репутація та довіра. Другий тип авторитету є набутим, або наданим. Він базується на переконанні в тому, що для досягнення добробуту необхідне створення органу, здатного встановлювати загальнообов'язкові правила [58]. Завдяки наявності компетенцій, експертизи та репутації НМІ користуються епістемілогічним авторитетом, який слугує підґрунтям для легітимації їх діяльності, що підтверджує вагомість цієї характеристики.

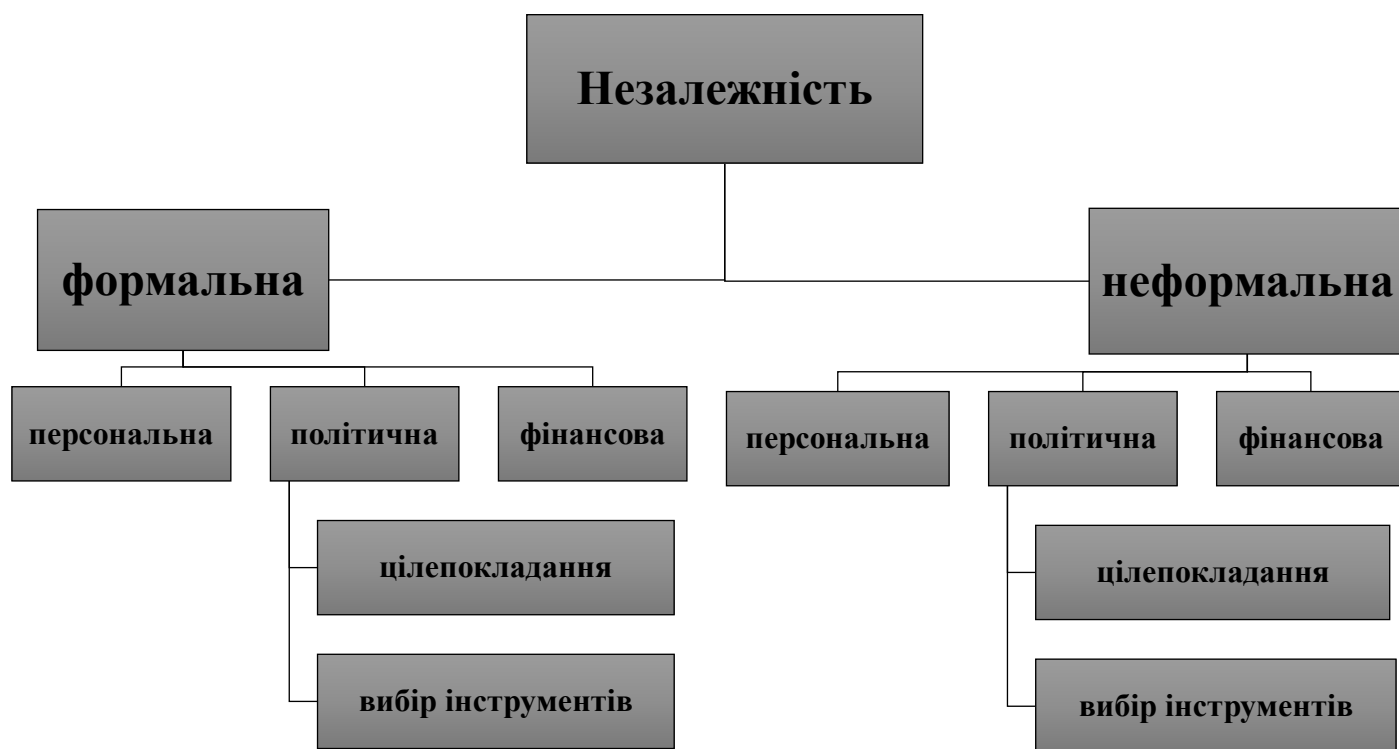
Марк Поллак у своїй роботі розрізняє чотири джерела влади або авторитету: делегований авторитет, експертний авторитет, раціонально-легальний авторитет та моральний авторитет. Перший можна співставити, на думку автора, із «набутим авторитетом», запропонованим М. Цюрном. Другий і четвертий підвиди є притаманними НМІ завдяки наявності у них експертних знань та їх здатності представляти й захищати цінності усієї громади замість приватних інтересів. Раціонально-легальний авторитет лише на половину відповідає немажоритарним інституціям, бо вони, з одного боку, не є бюрократіями у чистому вигляді, однак вирізняються своєю об'єктивністю та нейтральністю ([37], с. 18). Авторитет НМІ може легко підірвати втрата незалежності, довіри, відсутність плюралізму, а також ситуація, за якої НМІ відіграватиме роль інституції, за чия ініціативи були впроваджені зміни, насправді заздалегідь сформульовані й затверджені політиками при владі [29]. Вагомість авторитету є дуже високою для будь-якої незалежної агенції. Це

пов'язано, насамперед, з відсутністю прямої безпосередньої відповідальності. Делегування повноважень навряд чи відбудеться, якщо потенційний кандидат в агенти не матиме достатнього рівня респектабельності у суспільстві. Шупперт називає це «*governance by reputation*» ([43], с. 94).

Незалежність є однією з центральних характеристик неماжоритарних інституцій і потребує більш детального роз'яснення. У дослідженнях науковці зазвичай розглядають незалежність НМІ як незалежність агентів від свого принципала. У своїй роботі Фабраціо Жиларді ([15], с. 146) не дефінує саме поняття «незалежність», але описує механізм вимірювання формальної незалежності. Автор застосовує такі індикатори, як статус голови агенції, статус членів головуючого органу, «стосунки» з урядом та парламентом, фінансова й організаційна автономія, а також регуляторні компетенції. У більш специфічних вузьких дослідженнях незалежності центробанків виокремлюють політичну, персональну та фінансову незалежність. Суд Європейського Союзу у параграфі 18 рішення від 9 березня 2010 р. ECLI:EU:C:2010:125 визначає незалежність наступним чином: «*In relation to a public body, the term 'independence' normally means a status which ensures that the body concerned can act completely freely, without taking any instructions or being put under any pressure*» [25]. Відповідно до вищезгаданих критеріїв та визначень, можна сформулювати дефініцію незалежності НМІ: Незалежність немажоритарної інституції позначає стан формальної та неформальної свободи дій агента від політичного, фінансового, персонального впливу, контролю та друку зі сторони принципала.

У роботі розрізнятиметься формальна та неформальна незалежність. У той час, як формальна незалежність передбачає правове закріплення, неформальна - не є законодавчо зафіксованою. Політична незалежність розглядатиметься як поєднання незалежності цілепокладання та вибору інструментарію для досягнення поставлених задач ([34], с. 52) (Див схему 1).

**Схема 1:** Незалежність НМІ [від автора].



Для повноцінної оцінки незалежності НМІ необхідно брати до уваги як її формальну, так і неформальну складові, бо агенція може бути формально високо незалежною, але на практиці керуватися закулісними правилами. Однак, через складність операціоналізації неформальної незалежності та браку ресурсів для її дослідження у роботі увага приділятиметься лише формальному аспекту. Варто також зазначити, що питання фінансової незалежності зазвичай не є релевантним для НМІ, бо, як показує практика, вони мають відокремлений або не координований принципалом бюджет. Формальна політична та персональна незалежність варті особливої уваги у зв'язку з тим, що незалежність НМІ є центральною перевагою цих органів, яка дозволяє, між іншим, вирішувати проблему надання та дотримання обіцянок, а також підтримувати свій авторитет, і, разом з ним, легітимність отриманої влади. Згідно з Д. Махоне, політичну незалежність НМІ здатні виправдати

лише прив'язкою до ефективності й результативності, або максимізацією суспільного добробуту [31].

## **2. ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ – НЕЗАЛЕЖНА НЕМАЖОРИТАРНА ІНСТИТУЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

### **2.1. Європейська Комісія як наддержавна немажоритарна інституція**

Як і інші органи Європейського Союзу, Європейська Комісія (ЄК) бере свій початок в Європейській Спільноті з вугілля та сталі (ЄСВС), яка була створена в 1952 році. Однак прототипом сучасної ЄК прийнято вважати комісію Європейського економічного співтовариства (ЄЕС) Хальштайна, створену у 1958 р. Відповідно до статті 155 Договору про ЄЕС, метою Комісії ЄЕС було забезпечення належного функціонування та розвитку спільного ринку [53]. Можливість делегування ЄК від урядів-членів широких повноважень у сфері конкуренції, нівелювання кордонів, пришвидшення обігу товарів, грошей та інших ресурсів, таким чином формуючи економічну політику Спільноти, надихав авторів Римського договору. Внаслідок цього, ЄК перетворилася не лише на потужного регулятора спочатку у сфері торгівлі, а потім й у інших галузях, а й на мотора інтеграції ЄЕС [55]. Створення сучасної Комісії відбулося з підписанням Маастрихтського договору 1993 року. Відтоді суттєвих видозмін ЄК зазнала з набуттям чинності Лісабонської угоди 2007 р. Між іншим, договором передбачалася фіксація кількості членів Комісії на 2/3 від кількості країн-членів ЄС. Однак це рішення було відкликано рішенням Ради Європейського Союзу [11].

Функції, покладені на Комісію, відповідають одному з принципів діяльності НМІ: забезпеченню спільного виграшу, тобто ситуації *win-win*. ЄК відповідає за ініціювання законів, що є її виключним правом, та завдяки чому поповнюються суспільно необхідні норми в ЄС. Більше того, із підписанням Лісабонського договору згідно зі статтею 290 Договору про функціонування ЄС (ДФЕС), Комісія набула права самостійно видавати так звані делеговані акти, тобто норми, зміни або доповнення до них, що мають загальне застосування і не спричиняють суттєвих змін законодавчих актів [52].

Відповідно до статті 291 ДФЄС, ЄК уповноважена самостійно імплементувати акти обов'язкового характеру [52]. До завдань Комісії, спрямованих на забезпечення загального добробуту, також належать виконавчі та контрольні функції органу. ЄК відповідає за управління бюджетом Союзу, втілення в життя програм ЄС, укладення міжнародних угод та дотримання норм Союзу [10]. Виконавчий орган ЄС пильно слідкує за реалізацією права Союзу кожною окремою країною-членом та, у разі виявлення порушень, має право вдаватися до *infringement procedures*, або «процедури порушення» [48]. За цією процедурою ЄК надсилає державі-порушнику офіційні висновки зі вказівкою на недотримання права ЄС, після чого країна зобов'язується задовольнити вимоги Комісії. Якщо порушення залишається не виправленим, ЄК має право на звернення до Суду ЄС з пропозицією накладання штрафних санкцій на порушника. На практиці, майже всі *infringement procedures* завершуються до подання позову до Суду [21].

Звертаючись до класифікації Ф. Віберта, стає зрозуміло, що Комісія має кілька ролей. Її можна розглядати не лише як постачальника послуг, а й як «інквізитора». Остання роль має свій прояв під час контролю використання коштів бюджету, в тому числі дотацій й інших допоміжних виплат країнам-членам. У разі порушення компаніями або бізнес-асоціаціями статей 101 або 102 ДФЄС (Заборона на укладання антиконкурентних угод чи домінування на ринку) Комісія має право вимагати відповідно до статті 105 ДФЄС припинення порушення [52]. Якщо порушення не усунене, ЄК накладає штраф. Наприклад, у 2004 році Комісія призначила *Microsoft* рекордний штраф у розмірі 497 мільйонів євро за використання свого домінуючого становища у сфері операційних систем ПК. Рішення було підтверджено Судом ЄС [12]. Отже, ЄК можна охарактеризувати як багатофункціональну не мажоритарну інституцію, яка здійснює свою діяльність на наднаціональному рівні.



## 2.2. Делегування повноважень ЄК

Вбачаючи весь обсяг функцій, делегованих Європейській Комісії, постає логічне питання, як і чому уряди держав-членів відмовляються від частини власного суверенітету на користь наддержавної інституції. Порівняно висока зона дискреції пояснюється перевагами ЄК. Окрім внутрішнього досвіду і знань більше ніж 30.000 співробітників органу, Комісія також активно застосовує зовнішніх експертів для вироблення обґрунтованих, базованих на наукових дослідженнях й знаннях, рішень. ЄК створює експертні групи або звертається до зовнішніх фахівців із запитом на проведення дослідження для вирішення таких питань, як висунення законодавчих пропозицій, розробка делегованих правових актів, імплементація програм ЄС та координація дій. Вироблення і впровадження максимально ефективних політик уможлиблюється завдяки проведенню дискусійних форумів, на які запрошуються експерти. Отримані на обговореннях висновки не є обов'язковими для Комісії, однак зазвичай беруться до уваги, бо являють собою відображення позиції різноманітних стейкхолдерів. Окрім експертних груп, Комісія звертається до наукових досліджень, зелених книг, агенцій, громадських консультацій та слухань [41]. Це дозволяє всебічно розглянути проблему й знайти рішення, яке задовольнятиме різні сторони й буде найбільш наближеним до оптимуму. Більше того, звернення до широких мас свідчить про відкритість ЄК, що є ще однією важливою перевагою НМІ на відміну від виборних інституцій. Разом з тим, залучення незалежних експертів, представників груп інтересів та інших фахівців викликає проблему демократичного дефіциту на теренах ЄС, що є наразі широко обговорюваним питанням. У центрі уваги знаходиться відсутність демократичного принципу – виборів, тому Комісії нерідко докоряють тим, що її рішення виробляються необраними особами. Водночас, Комісією була розроблена низка важелів впливу, серед яких механізм контролю *ex ante* – подання декларації інтересів - , а також *ex post* – публікація всіх відповідних документів [3].

Найбільшу роль у вироблені політик відіграють незалежні експерти у комітологіях (комітетах), які створюються для розробки імплементаційних актів. Загальна кількість таких комітологій сягає понад 250. Незважаючи на суттєву кількість необраних осіб, які мають вплив на політику ЄС, питання дефіциту демократії і свавілля наддержавного органу в питаннях законотворення є перебільшеним. За дослідженнями П. Позано, К. Херманіна та Д. Корони, Комісія «видає» лише акти технічного характеру, а частка інноваційних норм становить не більше чотирьох відсотків. Це вкотре підтверджує технократичність ЄК та її важливість у розв'язанні вузьких, потребуючих експертних знань, проблем. Відповідно до Ж. Жаке, політична ініціатива виконавчого органу ЄС була майже зведена нанівець після Лісабону, а діяльність ЄК була спрямована в бік «перекладення ініціатив на технічну мову». Таким чином Комісія слугує мінімізатором витрат інших органів ЄС, особливо Європейського Парламенту, яким бракує людських, експертних та часових ресурсів ([22], с. 18).

Наступною причиною делегування повноважень Комісії є проблема *credible commitment*. На рівні ЄС, за словами Д. Махоне, питання недовіри до урядів держав-членів постає доволі гостро через те, що майже неможливо відслідкувати, чи дійсно кожна з країн воліє і належним чином захищає усталені права Союзу. Наочним прикладом може стати небажання однієї з країн впроваджувати природоохоронні заходи, якщо вони будуть занадто вартісними для потужних місцевих виробників. Зацікавленість у захисті своєї першості на ринках призводить до приховання або мовчазного дозволу порушень. Європейська Комісія, в свою чергу, не зацікавлена у розвитку однієї конкретної країни, а спрямована на досягнення спільного добробуту, через що в ЄК відсутній страх перед імплементацією більш кардинальних заходів, аніж у держав-членів [32]. Наприклад, Комісія висунула звинувачення автовиробникам *Volkswagen*, *BMW* та *Daimler* у картельній змові, спрямованій на обмеження розробки та впровадження технологій контролю викидів автомобілів на дизелі та бензині. Перемовини відбувалися у так званих «колах

п'ятьох» [26]. Наслідком дій ЄК стало накладання штрафів на європейську трійку більше ніж на 1,5 млрд доларів США. Саме сфера конкуренції, відповідальною за яку став генеральний директорат з конкуренції (*Directorate-General for Competition*), виявився потужним механізмом боротьби урядів держав-членів із проблемою недотримання обіцянок [55]. Перенесення не вигідних окремим країнам рішень на європейський рівень є ще однією перевагою ЄК, відміченою Юргеном Найєром ([35], с. 2). Держави-члени відчують потребу в органі, який би був здатен йти всупереч окремим гравцям, але на благо цілого угруповання. Гарантувати стовідсоткове виконання встановлених норм та суворий нагляд за їх дотриманням здатен лише незалежний орган, яким є Європейська Комісія. Тобто фактично, цінність ЄК полягає не в правильності її рішень, а в попередженні та покаранні помилкових рішень інших ([22], с. 25).

Особливим у механізмі делегування Комісії є, по-перше, наявність більше ніж одного принципала та, по-друге, відмінність ролей ЄК в залежності від делегованих повноважень. У моделі принципала – агента ЄК виступає агентом. Принципами Комісії у літературі прийнято називати уряди держав-членів ЄС. Дійсно, із підписанням Римського та Маастрихтського договорів країни-члени автоматично делегували частину своїх повноважень на вищий, наддержавний рівень, зазначивши, що вони зобов'язуються виконувати всі рішення, ухвалені органами ЄС. Однак, разом із Лісабоном у Комісії з'явилося два додаткових принципали: Рада Європейського Союзу та Європейський Парламент. Законодавчі органи Союзу делегували Комісії право на ухвалення нормативно-правових актів, що було закріплено статтею 290 ДФЄС [52].

Роль ЄК відрізняється в залежності від розміру *zone of discretion* та виду отриманих повноважень. Д. Махоне [33] називає одним з підвидів агентів – довірчих представників (англ. *trustee*). Їх особливістю є майже абсолютна свобода дій, наслідком якої стає зміцнення агента на стільки, що він отримує права керування та покарання свого принципала. Принципал, в свою чергу, стає виконавцем волевиявлення агента, таким чином втрачаючи своє звання та

стаючи агентом. Найрозповсюдженішим прикладом *trustee* є конституційні суди та Суд ЄС, яким були делеговані широкі повноваження, зокрема, трактування конституцій або положень договорів. Європейська Комісія може виступати як в ролі агента, коли діє в якості виконавчого органу Союзу, так і в ролі довірчого представника, коли, разом із Судом ЄС, контролює дотримання права Європейського Союзу або слідкує за використанням коштів ЄС та розподілом фінансів Союзу разом із Рахунковою палатою ЄС ([46], с. 7).

### **2.3. Незалежність Європейської Комісії**

Важливою характеристикою Європейської Комісії, як і інших неможоритарних інституцій, є її незалежність, тому далі буде висвітлено, яким чином наддержавний орган забезпечує захист інтересів 27 сторін без надання переваги одному або кільком з них. Незалежність агента від його принципала можна розглядати по-різному. По-перше, слід врахувати, чи приймає ЄК свої рішення «у повній незалежності», як це закріплено в Маастрихтському договорі [71]. Деякі автори констатують, що ЄК втратила незалежність у своїх діях із впровадженням звичайної законодавчої процедури. Причиною слугувало те, що Комісія все частіше почала враховувати позиції співзаконодавців вже на етапі вироблення пропозиції, таким чином уникаючи неприйняття її ініціатив у подальшому. Набула додаткової ваги також Європейська Рада: хоча її висновки не є обов'язковими, однак вважається, що зневажання позиції органу є політично неправильним для ЄК. Рада ЄС також має свої додаткові важелі впливу: вона має право звернення до Комісії із проханням про внесення конкретних пропозицій. Неофіційно такі прохання вважаються мандатами Ради і негативно розглядаються з точки зору незалежності ЄК ([38], с. 14 – 15). Незважаючи на численну критику, ставити під сумнів незалежність Європейської Комісії автор вважає недоцільним. Потенційно завжди існує можливість вирішення питань в кулуарах за зачиненими дверима, тому важливим завданням стає створення таких

інституційних умов та механізмів *checks and balances*, аби мінімізувати можливість обходження правил. Згідно з Договором про заснування ЄС, ЄК є абсолютно незалежним органом. З метою уникнення узурпації влади Комісія відповідає за свої дії та рішення перед Європейським Парламентом, а рішення щодо делегування повноважень ЄК приймається обопільно двома законодавцями. ЄП та Рада мають право на внесення змін або відмову від пропозицій Комісії, що на практиці зустрічається доволі рідко через глибину й виваженість рішень ЄК та нестачі ресурсів у інших органів для перегляду цих рішень.

Окрім політичного виміру, звернемося також до персональної незалежності посадовців органу. Європейська Комісія складається з 27 осіб, серед яких Президент ЄК, наразі Урсула фон дер Ляйен, та декілька віцепрезидентів, з кожної країни-члена. Комісія виступає як єдиний орган і відповідає за всі свої рішення як одне ціле. Вибори до ЄК відбуваються кожні 5 років протягом 6 місяців після призначення ЄП. Зважаючи на велику кількість країн-членів, термін та тривалість роботи Комісії не має перетинів із урядами держав Союзу, що забезпечує незалежність органу.

Однією з центральних постатей Комісії є її Президент, тому в літературі приділяється особлива увага принципам його вибору й механізму призначення. Згідно з установчими договорами ЄС, Європейська Рада пропонує ЄП кандидата в Президенти Європейської Комісії [11]. З 2014 року, після введення принципу «провідного кандидата» (нім. *Spitzenkandidatenprinzip*), Європейська Рада має враховувати результати виборів до Парламенту, так, щоб висунутий на розгляд кандидат належав до найбільшої політичної сім'ї в парламенті. Хоча цей принцип не є обов'язковим для дотримання, однак його реальну дію можна було спостерігати у 2014 році за обрання Жан-Клод Юнкера. Президент має право обіймати посаду двічі, як, наприклад, попередник Юнкера, португальський політичний діяч Баррозу. Звільнення з посади Президента ЄК з політичних або інших мотивів є неможливим. Єдиний шлях переобрання - це висунення недовіри до

Європейської Комісії Парламентом, в разі чого не лише Президент, але й всі інші члени ЄК мають бути переобрані. Якщо абсолютна більшість парламентарів голосує за кандидата, запропонованого Європейською Радою, Президент вважається обраним.

Наступним кроком є призначення комісарів. Цей етап починається з підбору кадрів новообраним Президентом Комісії на основі пропозицій країн-членів. Після цього сформований список переходить до Європейської Ради, яка затверджує обранців. На наступному етапі Кожен кандидат представляє себе у парламентському комітеті, відповідальному за певну область політики. Члени комітету вирішують, чи має ця людина достатньо компетенцій, аби відповідати у Комісії за ту чи іншу сферу. На цьому етапі майбутні комісари перевіряються вкрай ретельно: сам процес триває понад три місяці, впродовж яких кандидати мають довести наявність необхідних якостей і відповідної кваліфікації, проєвропейську прихильність, комунікативні й дипломатичні здібності, глибоке знання сфери діяльності, а також власну незалежність та незаангажованість [11]. Після затвердження 26 членів, майбутнє усієї команди переходить до ЄП, який на пленарному засіданні приймає або відхиляє всю команду в цілому. За позитивного рішення комісарів формально призначає Європейська Рада, таким чином завершуючи процес формування органу [36]. Обіймання посади більше одного терміну є можливим. Наприклад, датська комісіонерка Маргарет Вестагер була обрана вдруге на позицію комісара з питань конкуренції. Звільнення з посади одного з членів ЄК з політичних причин заборонено. Більше того, вважається, що всі рішення Комісії є обопільними, а отже відповідальність за них має нести весь орган. У зв'язку з цим передбачений процес оголошення недовіри Комісії, наслідком чого є звільнення всіх комісарів, включаючи Президента ЄК. Існує також низка додаткових критеріїв і причин, з яких комісар може бути звільнений з посади: відповідно до ст. 245 ДФЄС [52], комісарам заборонено займатися будь-якою оплатною чи неоплатною діяльністю протягом дії своїх повноважень. Цей пункт дозволяє уникнути перетину або просування інтересів і створює умови

для незалежного функціонування органу. Комісари також зобов'язуються сумлінно виконувати покладені на них завдання, не зловживати набутою інформацією під час та після завершення строку повноважень (ст. 339 ДФЄС про збереження професійної таємниці) [52], залишатися порядними та стриманими. Центральним документом для підтримки прозорості та незалежності ЄК є Кодекс поведінки членів Європейської Комісії. Згідно з Кодексом, членам комісії заборонено приймати рішення, засновані на власних інтересах або інтересах пов'язаних осіб. Комісари зобов'язані щорічно подавати декларації з відкриттям інформації та даних, що стосуються їх та членів родини. У деклараціях зазначаються усі колишні та наявні види діяльності, обсяги й вартість приватної власності, потенційна можливість виникнення конфлікту інтересів та інша релевантна інформація. Комісарам також заборонено посідати керівні посади у партіях, хоча партійність як така не є забороненою. Незалежність членів ЄК та транспарентність забезпечують заборона на отримання подарунків вартістю більше за 150 євро й зобов'язання публікувати інформацію про витрати на відрядження комісарів кожні два місяці [1]. Якщо якась з вищезгаданих умов була порушена, то Комісія або Рада мають право подати скаргу до Суду ЄС на порушника, наслідком чого може стати скасування пенсійних прав, пільг або навіть звільнення з посади. Згідно зі статтею 247 ДФЄС, членство будь-якого комісара припиняється за рішенням Суду ЄС внаслідок скоєння злочину, невідповідності умовам посади або скоєння серйозних порушень [52]. Цікавим є також той факт, що, незважаючи на закріплену позицію *primus inter pares*, або «першого серед рівних», лише Президент ЄК має право змусити одного з комісарів подати у відставку. Більше того, саме Президент призначає сфери діяльності комісарам, отже має вищу, а не рівну колегам позицію в органі. Висновок, який витікає з вищеописаного способу обрання членів ЄК: формальна персональна незалежність органу є високою завдяки створеній багаторівневій системі призначення на посаду та відсутності можливості звільнення з посади з політичних або інших мотивів. Аби бути обраним, комісар має відповідати

низці критеріїв, що є єдиним способом набуття членства в Комісії. Тим не менш, майже невисвітленою залишається неформальна складова персональної незалежності членів ЄК. Декілька авторів, чиї роботи присвячені цій темі, зазначають, що комісари на практиці є менш незалежними, ніж це прописано в первинному праві Союзу. Наприклад, А. Вонка показує у своєму дослідженні, що вибір комісарів залежить від їхньої партійної приналежності та належності виконання інших функцій до набуття звання комісара [57]. А. Вілле стверджує, що держави-члени приділяють особливу увагу національності, гендерній приналежності, партійній приналежності та політичним компетенціям (а не спеціалізованим знанням), втім реальні фахові знання є менш значущими [56]. Причиною є те, що колишня партійна приналежність свідчить про наявність усталених політичних інтересів, що призводить до намагання комісара діяти відповідно до цих інтересів, аби забезпечити собі хорошу репутацію та подальше просування кар'єрною драбиною. Отже, в той час як формально комісари є абсолютно незалежними, неформальна персональна незалежність залишається під питанням і потребує більш глибокого аналізу та вивчення.

## **2.4. Контроль, транспарентність та довіра до ЄК**

Обсяг наданих Європейській Комісії функцій та повноважень є доволі широким, внаслідок чого стало необхідним створення низки механізмів контролю органу. Одним з таких інструментів є призначення членів ЄК, однак це не єдиний спосіб обмеження Комісії в її діях і рішеннях. Як відомо, Комісія напряду контролюється Європейським Парламентом через вотум недовіри, наслідком якого є розпущення ЄК. На практиці, незважаючи на безліч спроб, ще жодного разу в ЄП не збиралося 2/3 голосів, аби відкликати Комісію. Проте, наявність потенційної загрози звільнення обмежує свавілля ЄК та змушує її брати до уваги інтереси ЄП ще на етапі розробки законодавчої ініціативи. Наприклад, погроза Комісії Сантера вотумом недовіри внаслідок



виявлення корупції призвела до добровільного рішення комісарів на внесення змін у свій склад [20]. В своєму розпорядженні ЄП має ще один механізм – запити. Ці документи містять питання, на які ЄК мусить відповісти усно або письмово в чітко зафіксований термін. Комісія також зобов'язана подавати регулярні звіти до Парламенту, включаючи щорічний звіт та звіт про виконання бюджету. Разом із наддержавним парламентом, контролюючі функції мають національні парламенти (НП). Ключовим елементом є принцип субсидіарності, згідно з яким НП отримують формальне право перегляду законодавчих пропозицій ЄК. Якщо пропозиція містить положення, виконання яких не обов'язково потребує переходу на наддержавний рівень, а може бути забезпечене на державному щаблі, то НП подають жовту картку, внаслідок чого пропозиція ще раз переглядається. Незважаючи на наявність цього інструменту, законодавчі органи країн-членів доволі рідко звертаються до нього у зв'язку з нестачею ресурсів для глибокого аналізу кожної ініціативи ЄК. Так, з 2012 року було подано всього три жовті картки [8]. Імплементація законодавчих актів з боку Комісії контролюється державами-членами згідно зі ст. 291 ДФЄС [52]. Для цього існує процедура під назвою комітологія. Однією зі складових комітології є скликання комітетів, до складу яких входить по одному представнику з кожної країни-члена з відповідним одним голосом на людину. Комітет скликається в разі делегування Комісії права імплементації законодавчого акту і діє за однією з двох процедур: консультативною або екзаменаційною. В кожному з цих випадків комітет оприлюднює свою позицію щодо заходів, запропонованих ЄК. В залежності від процедури, ця опінія може бути обов'язковою або носити лише дорадчу функцію [4]. В будь-якому випадку комітологія є одним з найпотужніших механізмів контролю Комісії з боку держав-членів.

Питання транспарентності та довіри до Європейської Комісії напряду пов'язані з її незалежністю, експертністю та контролем через публікування. Законодавче закріплення незалежності органу у статті 17 ДФЄС та наявність необхідної компетенції завдяки залученню експертів сприяє встановленню

авторитетності НМІ в очах суспільства, держав та інституцій [52]. Ще одним вагомим аргументом гарної репутації є те, що Комісія є відкритим органом. Прикладом цього слугує утворення у 2012 році реєстру прозорості, в якому публікуються всі проведені консультації з зовнішніми експертами, а також дається відповідь на низку питань, серед яких такі, як «Хто отримує фінансування з бюджету ЄС?» або «Хто бере участь у прийнятті рішення?» [50]. Окрім цього, ЄК зобов'язана регулярно подавати звіти про свою діяльність ЄП, висвітлювати інформацію по всіх зустрічах з групами інтересів й проводити обговорення, спрямовані на формулювання та впровадження політик, лише з представниками, внесеними у відповідний реєстр. Мешканці країн-членів також мають доступ до захисту й висловлення власної позиції та потреб через публічні консультації, формуляри-відгуки й громадянські ініціативи, впроваджені у 2009 р. та створені як механізм внесення нових законодавчих пропозицій. Незважаючи на постійно зростаючу відкритість, рівень довіри до ЄК впав з 53% у 2002 році до 47% у 2019 році відповідно до даних Євростату. Варто зазначити, що втрата довіри у період кризи 2008 року притаманна не лише Комісії, а й ЄЦБ та ЄП із відновленням впевненості у органах, починаючи з 2015 року [39]. Однією з причин звинувачень у обмеженій відкритості слугує те, що формальне існування численних ініціатив, спрямованих на підвищення легітимності й демократичності органу, не завжди свідчить про реальне втілення або силу цих ініціатив. Наприклад, з 74 зареєстрованих громадських ініціатив на травень 2020 року було введено в дію лише п'ять, тобто 6,75% [9].

Отже, можна дійти висновку, що Європейська Комісія являє собою унікальну наддержавну немажоритарну інституцію, якій притаманні усі переваги НМІ, серед яких незалежність, експертиза, нівелювання деяких недоліків мажоритарних інституцій та задоволення суспільних потреб за допомогою прийняття рішень, спрямованих на спільний виграш.

### **3. НАЦІОНАЛЬНИЙ БАНК УКРАЇНИ ЯК НЕМАЖОРИТАРНА ІНСТИТУЦІЯ**

#### **3.1. Особливості НБУ як незалежного регулятора**

Кожен центральний банк є різновидом немажоритарних інституцій. Розглянемо більш детально причини визначення Національного Банку України (НБУ) незалежною агенцією. НБУ був створений у 1991 р. законом України «Про банки і банківську діяльність» [65], його діяльність формалізована у публічному праві прийняттям закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 р. [67]. Створення Банку було пов'язане із необхідністю забезпечення стабільності грошової одиниці, що стало основною функцією, делегованою НБУ, згідно зі ст. 6 Закону України про НБУ. Грошова стабільність розглядається як механізм підтримки цінової стабільності в державі. Метою забезпечення фінансової стабільності є сталий економічний розвиток України, що, однак, не вважається першочерговою ціллю діяльності інституції. Цінності НБУ майже абсолютно тотожні з центральними характеристиками НМІ: професійність та орієнтованість на результат, транспарентність, відповідальність за результат своїх дій, а також вирішення суспільно значущих проблем [75].

Для розгляду Нацбанку з точки зору НМІ варто приділити увагу його організаційній структурі. Станом на 16 січня 2020 року найвищим органом НБУ є Рада Національного банку, яка, відповідно до ст. 100 розділу IV Конституції України займається розробкою основних засад грошово-кредитної політики, а також здійснює контроль за її проведенням [72]. Підтвердженням головної ролі Ради слугує, наприклад, обов'язковість виконання її рішень Правлінням НБУ, або виконавчим органом Нацбанку. З точки зору теорії немажоритарних інституцій звернемо увагу на наступні повноваження Ради НБУ, визначені у ст. 9 Закону про НБУ:

- визначення порядку періодичності проведення внутрішнього аудиту у структурних підрозділах Національного банку;
- затвердження рішення Правління Національного банку про участь Національного банку у міжнародних фінансових організаціях;
- оцінка діяльності Правління Національного банку (рішення носять обов'язковий характер);
- надання Правлінню НБУ рекомендацій;
- надання рекомендацій з питань політики державних запозичень та податкової політики Кабінету Міністрів України;
- звернення до Голови НБУ або Верховної Ради України та Президента України з пропозиціями щодо вирішення проблеми невиконання або неналежного виконання Правлінням Національного банку рішень Ради Національного банку;
- встановлення винагороди членам Ради Національного банку, окрім Голови Банку.

Відповідно до зазначених функцій та офіційної організаційної структури НБУ Рада Нацбанку є найвищим органом Національного банку України. Тому доцільним є заглиблення у спосіб призначення членів Ради НБУ як показника незалежності та аполітичності НМІ.

Найвищий орган НБУ складається з дев'яти осіб, по чотири з яких призначаються Верховною Радою та Президентом України, а також Голови Національного банку. Право на набуття членства у Раді НБУ мають лише особи з «бездоганною діловою репутацією», що є доволі неоднозначним поняттям. Важливим є несумісність роботи у Раді Нацбанку й Кабінеті Міністрів України. Також заборонено обіймати певні посади у державному та недержавному секторах, між іншим, керівника політичної партії або компанії та надавача фінансових послуг. Це сприяє відокремленню приватних інтересів від загальнодержавних інтересів і посиленню незалежності Банку. Про відмежованість від електоральних циклів свідчить також семирічний строк повноважень членів Ради НБУ. Обіймання посади обмежується двома

термінами поспіль. Звільнення з посади здійснюється через видання указу Президентом України або прийняття постанови за поданням профільного комітету Верховної Ради України, винятком є звільнення Голови Нацбанку. Причини звільнення, перелічені у ст. 10 закону України про НБУ, загалом, не викликають сумнівів у неможливості звільнення з політичних причин. Єдиним зауваженням є умова звільнення у зв'язку із втратою бездоганної ділової репутації. За визначенням, наданим у законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму», бездоганною діловою репутацією є «сукупність підтвердженої інформації про особу, що дає можливість зробити висновок про відповідність її діяльності вимогам законодавства, а також для фізичних осіб — про належні професійні, управлінські здібності та відсутність в особи судимості за корисливі злочини і за злочини у сфері господарської діяльності, не знятої або не погашеної в установленому законом порядку» [66]. Внаслідок відсутності чітких критеріїв вимірювання належності професійних та управлінських здібностей або їх широкому трактуванню цей критерій звільнення з посади може розглядатися як політичний.

В той час, як Рада НБУ є головним стратегічним органом, Правління Нацбанку розглядається як центральний виконавчий орган, наділений широким спектром повноважень. Правлінню були делеговані право вибору економічних засобів та монетарних методів, необхідних для досягнення поставлених цілей, право приймати рішень щодо емісії гривні, формування резервів та встановлення умов допуску іноземного капіталу, а також видання нормативно-правових актів центробанку України ([67], стаття 15). У склад Правління входить шість осіб, найвагомішу роль з яких відіграє Голова НБУ. Як бачимо, Голова Національного банку є водночас членом Ради і головою Правління, що свідчить про його широкий спектр важелів впливу на політику Банку. Для уникнення зловживання Голова Нацбанку призначається строком на 7 років Верховною Радою України і може повторно обіймати цю посаду лише один раз. Звільнення Голови НБУ, як і членів Ради, відбувається за

поданням Президента України на підставі одного з визначених законом України випадків, серед яких найбільш неоднозначним є втрата бездоганної ділової репутації.

Інституційна незалежність НБУ є одним з принципів, закладених законом України. Вона має свій вияв у декількох аспектах. По-перше, НБУ не має строку існування, тобто він у тій чи іншій формі функціонуватиме доти, поки залишатиметься потреба у забезпеченні цінової стабільності гривні. Ця необмеженість у часі дозволяє Банку дотримуватися довгострокових цілей, таких як цінова стабільність та економічне зростання. По-друге, члени центральних органів НБУ, як було зазначено вище, обираються на термін, що не співпадає з електоральним циклом і не можуть бути звільнені з посади з політичних причин. Однак, варто зазначити, що критерії відбору членів Ради Нацбанку, а також Голови НБУ варті більш детального висвітлення, зважаючи на те, що кваліфікація й експертиза його членів є запорукою якісного вирішення проблем і базисом легітимації діяльності Банку. Як зазначила у своєму інтерв'ю экс-Голова Нацбанку, ця посада потребує не просто незаангажованого діяча, але й технократа, тобто людину, що глибоко знається на принципах роботи банківського сектору, макроекономічних показниках, монетарній та інших політик [62]. По-третє, згідно зі статтею 53 закону про НБУ Національний банк є законодавчо захищеним від втручання та впливу з боку державних посадовців та інших зацікавлених сторін. Окремим прикладом відсторонення НБУ від мажоритарних установ та забезпечення його незалежності є заборона Нацбанку надавати кредити державі. По-четверте, наявність відокремлених Ради і Правління НБУ дозволяють розмежувати контрольну та операційну діяльність Банку, забезпечуючи функціонування системи стримувань і противаг і незалежність діяльності немажоритарної інституції. Однак розподіл повноважень між Радою та Правлінням викликають дискусію у публічному дискурсі. Богдан Данилишин, академік НАН України, голова Ради Національного Банку України, вказує на високу автономність Правління НБУ та необхідність врегулювання цієї

проблеми. Експерт вказує на законодавче закріплення у статті 13 закону про НБУ невтручання Ради в оперативну діяльність Правління, що стало підставою для махінацій. Данилишин вважає за необхідне введення права вето Ради на рішення Правління для запобігання зловживання [64].

### **3.2. Незалежність Національного Банку України**

Формальна незалежність центробанку є одним з показників, який піддається вимірюванню. Для цього звернемося до індексу незалежності, створеному експертами Світового Банку. Значення індексу варіює від 0 до 1. Чим ближче значення до одиниці, тим вищий рівень незалежності банку. Змінними, що беруться до уваги для вирахування індексу, є інформація про голову центрального банку (термін повноважень, механізм обрання на посаду, переобрання та звільнення), формулювання політики банку, кінцеву ціль діяльності центробанку й обмеження на надання позик уряду. Кожна змінна розподіляється на категорії з відповідними нумеричними кодуваннями. Для визначення індексу середньозважене значення нумеричних кодів за кожною змінною помножуються на зважувальний коефіцієнт. Обрані змінні, відповідні нумеричні кодування та їх зважувальні коефіцієнти надані у Табл. 2 ([6], с. 356 – 361).

Табл. 2: Змінні формальної незалежності центрального банку ([6], с. 358 – 359).

<i>Variable number</i>	<i>Description of variable</i>	<i>Weight</i>	<i>Numerical coding</i>
1	Chief executive officer (CEO)	0.20	
	a. Term of office		
	Over 8 years		1.00
	6 to 8 years		0.75
	5 years		0.50
	4 years		0.25
	Under 4 years or at the discretion of appointer		0.00
	b. Who appoints CEO?		
	Board of central bank		1.00
	A council of the central bank board, executive branch, and legislative branch		0.75
	Legislature		0.50
	Executive collectively (e.g. council of ministers)		0.25
	One or two members of the executive branch		0.00
	c. Dismissal		
	No provision for dismissal		1.00
	Only for reasons not related to policy		0.83
	At the discretion of central bank board		0.67
	At legislature's discretion		0.50
	Unconditional dismissal possible by legislature		0.33
	At executive's discretion		0.17
	Unconditional dismissal possible by executive		0.00
	d. May CEO hold other offices in government?		
	No		1.00
	Only with permission of the executive branch		0.50
	No rule against CEO holding another office		0.00
2	Policy formulation	0.15	
	a. Who formulates monetary policy?		
	Bank alone		1.00
	Bank participates, but has little influence		0.67
	Bank only advises government		0.33
	Bank has no say		0.00
	b. Who has final word in resolution of conflict?*		
	The bank, on issues clearly defined in the law as its objectives		1.00
	Government, on policy issues not clearly defined as the bank's goals or in case of conflict within the bank		0.80
	A council of the central bank, executive branch, and legislative branch		0.60
	The legislature, on policy issues		0.40
	The executive branch on policy issues, subject to due process and possible protest by the bank		0.20
	The executive branch has unconditional priority		0.00
	c. Role in the government's budgetary process		
	Central bank active		1.00
	Central bank has no influence		0.00
3	Objectives	0.15	
	Price stability is the major or only objective in the charter, and the central bank has the final word in case of conflict with other government objectives		1.00
	Price stability is the only objective		0.80
	Price stability is one goal, with other compatible objectives, such as a stable banking system		0.60
	Price stability is one goal, with potentially conflicting objectives, such as full employment		0.40



Продовження табл. 2: Змінні формальної незалежності центрального банку  
([6], с. 358 – 359).

<i>Variable number</i>	<i>Description of variable</i>	<i>Weight</i>	<i>Numerical coding</i>
	No objectives stated in the bank charter		0.20
	Stated objectives do not include price stability		0.00
4	Limitations on lending to the government		
	a. Advances (limitation on nonsecuritized lending)	0.15	
	No advances permitted		1.00
	Advances permitted, but with strict limits (e.g., up to 15 percent of government revenue)		0.67
	Advances permitted, and the limits are loose (e.g., over 15 percent of government revenue)		0.33
	No legal limits on lending		0.00
	b. Securitized lending	0.10	
	Not permitted		1.00
	Permitted, but with strict limits (e.g., up to 15 percent of government revenue)		0.67
	Permitted, and the limits are loose (e.g., over 15 percent of government revenue)		0.33
	No legal limits on lending		0.00
	c. Terms of lending (maturity, interest, amount)	0.10	
	Controlled by the bank		1.00
	Specified by the bank charter		0.67
	Agreed between the central bank and executive		0.33
	Decided by the executive branch alone		0.00
	d. Potential borrowers from the bank	0.05	
	Only the central government		1.00
	All levels of government (state as well as central)		0.67
	Those mentioned above and public enterprises		0.33
	Public and private sector		0.00
	e. Limits on central bank lending defined in	0.025	
	Currency amounts		1.00
	Shares of central bank demand liabilities or capital		0.67
	Shares of government revenue		0.33
	Shares of government expenditures		0.00
	f. Maturity of loans	0.025	
	Within 6 months		1.00
	Within 1 year		0.67
	More than 1 year		0.33
	No mention of maturity in the law		0.00
	g. Interest rates on loans must be	0.025	
	Above minimum rates		1.00
	At market rates		0.75
	Below maximum rates		0.50
	Interest rate is not mentioned		0.25
	No interest on government borrowing from the central bank		0.00
	h. Central bank prohibited from buying or selling government securities in the primary market?	0.025	
	Yes		1.00
	No		0.00

Отримане рівняння індексу незалежності центробанку (Інцб) має наступний вигляд:

$$\text{Інцб} = 0,20 * (0,75 + 0,50 + 0,83 + 1,00) / 4 + 0,15 * (1,00 + 1,00 + 0,50) / 3 + 0,15 * 0,8 + 1,00 * (0,15 + 0,10 + 0,10 + 0,05 + 0,025 * 4)$$

$$\text{Інцб} = 0,899$$

Необхідно зазначити, що остання змінна, а саме обмеження на надання позик уряду, була взята зі значенням 1 по всіх категоріях як найбільш незалежна, що пов'язано з тим, що НБУ не має права надавати державному сектору позики або кредити. Позичальниками центробанку, згідно з законом, можуть виступати банківські установи України та Фонд гарантування вкладів фізичних осіб. Це сприяє обмеженню впливу урядових установ на Нацбанк та навпаки. Отримане значення індексу 0,899 свідчить про високий рівень формальної незалежності центробанку України. Тим не менш, фактична незалежність банку може суттєво відрізнятись від її формального рівня через наявність неформальних зв'язків, здатних звести формалізовані у законі правила нанівець. Окрему роль в цьому питанні відіграють як сила політичних інститутів та підтримка формальних інститутів з боку населення, так і традиції й звички громадян, персоналії посадовців, що керують центробанком, або наявність прогалин у законі про центральний банк ([6], с. 361 – 362). Додатковим фактором, що може призвести до неточності результатів, є суб'єктивність коефіцієнтів вагомості обраних змінних.

Незалежність банківської установи від уряду та інших органів влади, з одного боку, надає інституції автономності у прийнятті рішень, а отже їх спирання на науково встановлені факти, а з іншого, - відкриває більші можливості для зловживань та свавілля. Орієнтація на власний, а не суспільний інтерес, ставить під питання причини делегування немажоританим інституціям. Особливо небезпечною є втрата довіри до НМІ через корупційні схеми, бо переконання в авторитетності, незалежності, компетентності та незаангажованості є базисом легітимації незалежної агенції. Пов'язані з НБУ корупційні скандали, такі як виведення коштів колишнім заступником Голови

Нацбанку Борисом Приходько [74] або підозри у причетності до відмивання коштів Головою НБУ, Яковом Смолієм [76], залишають негативний відбиток, викликають протестні рухи, занепокоєння іноземних інвесторів та особливу увагу міжнародних організацій. Поява корупцій всередині незалежної інституції зазвичай має наслідком поглиблення підзвітності агенції перед принципалом та посилення інших механізмів контролю НМІ. Нацбанк України, наприклад, був багаторазово звинувачений у неправомірності оголошених рішень, внаслідок яких банківські установи змушені сплачувати штрафи або навіть припиняти свою діяльність. Зловживання власною автономією призвело до того, що рішення НБУ були оскаржені у судовому порядку [67].

### **3.3. Відкритість, транспарентність та авторитет НБУ**

Принцип відкритості і транспарентності нацбанку підтверджується обов'язковою публікацією розміру винагороди членів Ради НБУ у щорічному фінансовому звіті, а також оприлюдненням всіх рішень Ради за винятком державних таємниць. Узаконення діяльності Банку спирається на механізми звітування про результати діяльності, або *ex post* контроль. Згідно зі статтею 51 закону України «Про Національний банк України» [67] НБУ є підзвітним перед Верховною Радою та Президентом України, що має свій вияв у наданні кожні пів року звіту про стан грошово-кредитної системи у країні та щорічній доповіді Голови перед парламентом. Щоквартальний звіт центробанку по ситуації у фінансовому та банківському секторах подаються як законодавчому, так і виконавчому органам влади України. *Regulation by publication* здійснюється через публікування фінансової звітності, статистичних даних, інформації по процентним ставкам, наданим банкам кредитам, валютним інтервенціям та іншої релевантної інформації на сайті НБУ, у офіційних періодичних виданнях, за допомогою радіо, телебачення, а також шляхом проведення прес-конференцій. Окремим механізмом нагляду за

діяльністю Нацбанку є щорічний зовнішній аудит незалежної аудиторської компанії та контроль виконання кошторису адміністративних витрат, що здійснюється Рахунковою палатою України [79].

Авторитет НБУ має свій прояв у обсязі й широті делегованих йому повноважень. Нацбанк має право не лише на власний розсуд обирати механізми реалізації монетарної політики в країні, а й має право не підтримати політику Кабінету Міністрів, якщо остання «суперечить забезпеченню стабільності грошової одиниці України» ([67], стаття 52). Окремим прикладом слугує право на подання законодавчих пропозицій ([67], стаття 51), а також на отримання усієї «...необхідної інформації від органів державної влади і органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання усіх форм власності» ([67], стаття 57). Встановлення економічних нормативів й ризик-менеджмент є прикладом як широти делегованих НБУ завдань, так і вузькопрофільності цих завдань, тобто потреби у експертних знаннях для їх вирішення.

Підвищенню авторитету центрального банку України сприяє оцінка його роботи міжнародним експертами та організаціями. Відповідно до Transition Report 2019-2020 Європейського Банку з Реконструкції та Розвитку (ЄБРР) реформа банківського сектору мала сприятливий ефект, віддзеркаленням чого стало уповільнення інфляції, зниження облікової ставки, приплив портфельного іноземного капіталу на ринок державних цінних паперів та зростання валютних резервів. Однією з головних причин ЄБРР вважає надійність грошової політики Банку, що є, водночас, однією з переваг НМІ. Позитивною зміною стало більш чітке розмежування сфер відповідальності між Центробанком та Національною комісією з цінних паперів та фондових ринків, внаслідок якого за НБУ закріпили повноваження з регулювання страхового сектору, лізингових, фінансових компаній, кредитних спілок та ломбардів. Додатковим прикладом авторитетності центробанку України є відхилення кандидатів на посаду членів наглядових рад Ощад- та Укресімбанку у серпні 2019 року [49].

Отже, Національний банк України можна вважати одним з успішних прикладів українських неماжоритарних інституцій. Світові тенденції вказують на значне посилення спектру повноважень центробанків в усьому світі, особливо внаслідок кризових явищ ХХІ ст. Зростання політизованості, розширення функціоналу та обсягу делегованих повноважень, тим не менш, не сприяли підвищенню підзвітності банківських установ. Найбільшу загрозу для центробанків науковці вбачають у падінні їх незалежності [7]. На противагу невтішним світовим тенденціям та завдяки вдалій реформі банківської системи спектр повноважень НБУ хоч і поширився, але, разом з тим, посилилася й підзвітність центробанку України [63]. Відповідно до оцінки *Centralbanking*, НБУ отримав найвищу оцінку за рівнем прозорості [51]. Цей фактор свідчить і про зміцнення легітимності банку, та розглядається як одна з причин зростання довіри до Національного банку України з 11,7% населення країни у 2017 р. [81] до 24,2 % всього населення у березні 2019 року [78]. Другим свідченням успіху є законодавче закріплення незалежності центрального банку у редакції закону 2015 року. Висока незалежність також підтверджується значним рівнем формальної незалежності НБУ, значення індексу якої становить 0,899. Авторитетність незалежної установи, визнана міжнародними організаціями, дозволяє Нацбанку приймати неупереджені рішення, спрямованні на досягнення поставлених довгострокових цілей. Надання такої широти повноважень була б неможлива без належного рівня незалежності та технократичності Національного банку України.

#### **4. ДП «МЕДИЧНІ ЗАКУПІВЛІ УКРАЇНИ» В РОЛІ НМІ : РЕКОМЕНДАЦІЇ ДО РЕФОРМУВАННЯ**

Моделі делегування повноважень на незалежні агенції у сфері охорони здоров'я суттєво різняться у світі. В той час як одні неможоритарні інституції відповідальні лише за фінансові показники, інші мають безпосередні важелі правління та впливу для покращення якості надання медичних послуг. Гравцями на полі політики фінансування охорони здоров'я є, зазвичай, парламент та міністерство охорони здоров'я, які мають право на звернення до допоміжних органів, таких як незалежні агенції, для проведення акредитації, зовнішнього фінансового аудиту, надання порад щодо ціноутворення та інших послуг. Нерідко НМІ у сфері охорони здоров'я переймають функцію закупівлі медичних засобів. Для забезпечення безперебійного функціонування та постачання медикаментів необхідно, перш за все, законодавчо встановити суб'єктів, що несуть відповідальність за прийняття рішень. Іншими словами, потрібне законодавче узгодження наданих повноважень і підзвітності. Важливим кроком є чітке врегулювання функцій кожного суб'єкта для уникнення їх перетину або дублювання. Водночас, як показує практика, формальна інституціоналізація органу та наділення його певними правами не завжди співпадає з реальним обсягом повноважень та виконаних завдань. Так, на відміну від Фонду медичного страхування Філіппін, Фонд медичного страхування Естонії має обмежені повноваження щодо прийняття рішень, однак на практиці саме він є центральним розробником клінічних рекомендацій та джерелом порад щодо політики фінансування охорони здоров'я ([18], с. 20 – 27).

Актуальним питанням для України на сьогодні є державні закупівлі лікарських засобів та медичних виробів. Вагомість здоров'я кожного громадянина стала центральною темою 2020 року разом із початком глобальної епідемії COVID-19, постійними змінами у складі міністерств, зокрема МОЗ, а також на фоні низки скандалів і суперечок, розпочатих зі

створенням органу для закупівель медикаментів. Першочергово у бюджет 2020 року були закладені 10 млрд гривень на придбання ліків та інших товарів медичного призначення [82]. Станом на 01.05.2020 на охорону здоров'я витрачено 14,948 млрд гривень, тобто в півтора рази більше, аніж закладено [77]. Суттєве збільшення видатків було спричинене всесвітньою пандемією, наслідком якої стало спрямування додаткових 15,8 млрд гривень до Міністерства охорони здоров'я України для боротьби з хворобою [84]. З вищезазначеного можна зробити висновок, що МОЗ оперує значними коштами, а отже необхідний ефективний менеджмент бюджету, виділеного на охорону здоров'я і придбання медичних виробів зокрема.

З 2015 року закупівлі медикаментів були надані міжнародним організаціям та вітчизняним партнерам, таким як *Crown Agents*, *USAID*, *UNDP*, *World Bank*, МФ “Відродження” та Глобальний фонд для боротьби зі СНІДом, туберкульозом і малярією. Завдяки їх роботі за деякими позиціями було зекономлено понад 85% державних коштів [87]. Однак, на думку експертів, міжнародні закупівлі є ефективними, якщо вони здійснюються не на постійній, а на періодичній основі [80]. Тому, всупереч вражаючим результатам від допомоги іноземних організацій, у 2018 р. було створено державне підприємство «Медичні Закупівлі України», метою якого є централізована закупівля ліків та медичних виробів за кошти державного бюджету. Окрім безпосереднього придбання лікарських засобів, на державне підприємство також були покладені такі завдання, як формування номенклатур та технічних завдань, кваліфікування постачальника, перевірка відповідності товару технічним вимогам, ведення обліку потреб у лікарських засобах, введення в дію та адміністрування електронних каталогів, спрямованих на покращення процесу закупівель, а також встановлення граничної вартості товару за кожним профілем [73]. Центральними характеристиками новоствореного органу, вказаними на сайті Міністерства охорони здоров'я України (МОЗ), є прозорість та ефективність діяльності, що нагадує основні переваги немажоритарних інституцій. Експертиза членів органу багаторазово

наголошується як обов'язковий критерій відбору: до ДП запрошуються фахівці з різноманітних галузей, зокрема публічних закупівель, охорони здоров'я, юриспруденції. Поглибленню знань членів підприємства сприяло продовження співпраці з міжнародними організаціями та аналогічними закупівельними інституціями інших країн світу. Восени 2019 року ДП МЗУ мав змогу ознайомитися з найкращими світовими практиками та отримати практичні поради в розрізі знання ринку, політик та процедур, необхідних не лише для запобігання недобросовісної діяльності, а й для забезпечення належного ефективного рівня управління [69]. Проте необхідно взяти до уваги, що ДП суттєво відрізняється від багатьох світових агенцій з закупівлі медичних засобів, перш за все, своїм статусом державного підприємства, підпорядкованістю та функціональною обмеженістю. З метою розширення обсягу повноважень в горизонтальному розрізі – надання ДП МЗУ права на проведення аналізу вартості або якості товарів медичного призначення – необхідний також перегляд основ діяльності органу, закладених у 2018 році.

Ідея заснування агенції з закупівлі медикаментів є важливим кроком у напрямку розбудови здорової нації та сильної європейської держави. Як зазначає народна депутатка IX скликання, експертка у сфері захисту прав пацієнтів Ольга Стефанишина, перевагами створення такої інституції є можливість значно заощадити кошти державного бюджету за рахунок проведення закупівель за зниженими цінами, звільнення від оподаткування, укладання угод на тривалий термін та спрощення процесу реєстрації медикаментів [82]. Водночас варто зауважити, що ДП «Медичні Закупівлі України» (ДП МЗУ) напряду керується Міністерством охорони здоров'я, а отже не є повноцінним НМІ, що суттєво погіршує його позицію. Як свідчать соціологічні опитування, міжнародні організації, незалежні агенції та об'єднання, створені громадським суспільством, мають набагато вищий рівень довіри серед населення, аніж державні органи влади. Разом з тим, вони вбачаються надійними на думку зовнішніх акторів, що дозволяє їм укласти довгострокові угоди. Водночас, недержавні утворення підлягають меншому



ризик у залучення у корупційні схеми. Саме цей аспект, за словами експертки з питань протидії корупції, Олени Щербан, послугував однією з причин заснування ДП МЗУ. Колишня проблема полягала у придбанні ліків у «своїх» постачальників через прямий зв'язок закупівель з МОЗ [86]. Зі створенням ДП МЗУ закупівлі перейшли до незалежного органу. Механізмом роботи державного підприємства є оголошення тендерів на платформі Прозорро. Відкриті тендерні закупівлі дозволили створити рівні умови для гравців ринку та економити значні обсяги бюджетних коштів. Однак пряма підпорядкованість МОЗ все ще залишається значним недоліком підприємства. Наочним прикладом став конфлікт між керівником ДП МЗУ Арсеном Жумаділовим та тогочасним міністром охорони здоров'я України Іллею Ємцем. Суперечка пов'язана зі спробою міністра призначити «власного смотрящего» [68].

Намагання просунути своїх людей є не єдиним механізмом впливу на державне підприємство. Тиск на ДП МЗУ з боку МОЗ неодноразово ставав предметом широких обговорень. Між іншим, у квітні 2020 року МОЗ майже повністю заблокував роботу незалежного органу через бажання придбати костюми біозахисту у китайського виробника через власну фірму. Внаслідок цього вартість товарів перевищила первинну вартість на 17 млн. грн., а державне підприємство було відсторонене від майбутніх централізованих закупівель, серед яких безліч життєво необхідних медичних засобів, наприклад, онкопрепаратів [61]. 18 травня 2020 року був проведений онлайн-брифінг «Степанов вбиває» за участі представників фондів, що надають допомогу важкохворим пацієнтам, а також члена правління Центру протидії корупції Олени Щербань. По завершенню одна з учасниць брифінгу, засновниця фонду «Таблеточки», членкиня опікунської ради дитячої лікарні Охматдит, Ольга Кудіненко повідомила про критичну ситуацію у сфері охорони здоров'я, яка склалася через безвідповідальність міністрів охорони здоров'я Зоряни Скалецької, Іллі Ємця та Максима Степанова. Експертка зазначила, що жоден з вищезгаданих посадовців не розпочав програму

закупівлі ліків для важко хворих людей. Офіційною причиною затягування 38 програм закупівлі вважається відсутність низки підзаконних актів, без яких централізоване придбання ліків заборонено. Додаткова проблема полягає в значній тривалості централізованого процесу закупівлі лікарських засобів через низку процедур: оголошення тендеру, оскарження (з метою затягування), виготовлення ліків на замовлення, їх транспортування, перевірка та розподіл. Як наслідок – медикаменти будуть відсутні вже у вересні 2020 року з відновленням постачань, за найліпшим сценарієм, у грудні 2020 року. Таким чином, щонайменше три місяці хворі, прикуті до ліків, не матимуть доступу до життєво важливих ліків. Експертка з протидії корупції зазначає, що дії МОЗ є продуманими. Аналогічна схема була застосована за часів керування міністерством Раїси Богатирьової. У 2014 році через нагальну потребу у лікарських засобах була застосована прискорена процедура. Внаслідок цього продавці обиралися нетранспарентно, ціни зросли, а деякі компанії отримали передплату, однак так і не надали ліки. Спрощена процедура також була задіяна через пандемію COVID-19: тендери не проводилися, а необхідні медикаменти і засоби захисту куплялися нашвидкуруч за шаленими цінами, оминаючи ДП МЗУ. Зважаючи на те, що «схема спрацювала», її повторне застосування зацікавило посадовців, вважає Олена Щербан. Ідея полягає в тому, що, коли настає нагальна потреба у ліках, їх вартість вже не грає ролі. Це дозволяє офіційно купляти лікарські засоби за надвисокими цінами у своїх постачальників. Оскаржити таке рішення мало, хто наважується, бо від наявності медичних виробів залежать життя багатьох людей. Однак де-факто посадовці всього-на-всього наживаються за рахунок здоров'я звичайних людей [85]. Більше того, одним з посягань на незалежність органу є прагнення міністерства отримувати дані про переможця закупівлі заздалегідь та брати участь у погодженні переможця. Це є приводом для внесення суттєвих змін у підпорядкування органу та порядок його діяльності й поштовхом до перетворення ДП МЗУ на повноцінну немажоритарну інституцію.

Центральною характеристикою будь-якої НМІ є її незалежність. Як було зазначено, ДП МЗУ прямо підпорядковується МОЗ України. На думку автора, першим кроком реформування державного підприємства з метою покращення його функціонування є нівелювання підпорядкування органу МОЗ на користь обмеженої підпорядкованості Кабінету Міністрів України. Для цього необхідне законодавче затвердження створення Незалежної агенції з медичних закупівель України зі спеціальним статусом. Наступним кроком має стати створення незалежної наглядової ради. За словами Олени Щербан, залучення до ради міжнародних експертів дозволить забезпечити персональну незалежність органу завдяки встановленню чітких правил обрання та звільнення членів ДП. Наразі членів Наглядової ради обирають за схемою 5+2: п'ять осіб призначаються за результатами відкритого конкурсу, ще двоє - Міністром охорони здоров'я. Проблемним аспектом залишається відсутність чітких критеріїв відбору. Отже, окремим пунктом закону «Про незалежні агенції з медичних закупівель України» має стати вичерпний перелік характеристик і норм, яким відповідатимуть майбутні члени Наглядової ради.

Окремим суттєвим аспектом встановлення персональної незалежності є спосіб обрання членів органу. Призначення неупереджених осіб за такими критеріями, як наявність щонайменше п'ятирічного досвіду у сфері публічних закупівель або іншої дотичної галузі (з формуванням вичерпного списку відповідних сфер діяльності), сприятимуть покращенню процесу закупівель, економії коштів бюджету, а отже й забезпеченню потреб більшої кількості пацієнтів [86]. Крім критеріїв призначення, законом мають бути встановлені терміни перебування на посаді, можливість переобрання та причини звільнення. Беручи до уваги весь спектр неماжоритарних інституцій, прийнятним для агенції, задіяній у купівлі медичних засобів, буде шестирічний строк роботи членів органу з одноразовою можливістю переобрання. Звільнення з посади має відбуватися лише за рішенням суду внаслідок скоєння злочину, смерті або низки інших причин, не пов'язаних з політичними мотивами.

Розширення незалежності завжди йде пліч-о-пліч з поглибленням засобів контролю. Одним із розповсюджених методів *ex-post* контролю є аудит. Щорічне проведення незалежної аудиторської перевірки органу сприятиме покращенню його роботи й обмеженню потенційної загрози у свавіллі та безвідповідальності працівників інституції. Разом із зовнішньою перевіркою на підприємстві вже передбачений внутрішній контроль через Наглядову раду. Наразі членами Ради є сім осіб: п'ять незалежних директорів та два обранці МОЗ [87]. Недоліком є те, що фактичний статус органу та межі його повноважень залишаються невідомими. Більше того, відсутній механізм призначення директорів Наглядової ради та критерії, за якими відбувається їх обрання. Аби забезпечити належне функціонування внутрішнього наглядового органу, необхідно чітко визначити межі його повноважень, законодавчо встановити інструменти контролю, критерії оцінки роботи державного підприємства та методи «покарання» за невідповідність цим критеріям.

Як ми бачимо, відсутність чітко встановлених механізмів і меж повноважень допоки призводить до блокування роботи органу, що тягне за собою відсутність необхідних лікарських засобів для найуразливіших груп населення в майбутньому. Окремим методом контролю, розповсюдженим для нагляду за немажоритарними інституціями, є контроль через публікування. З точки зору ДП МЗУ цей принцип є дещо обмеженим, зважаючи на відкритість тендерних закупівель. Водночас, публічною інформацією мають стати рішення Наглядової ради, результати тендерів, формування номенклатури. Допоки до складання списку номенклатури долучалися не лише експерти МОЗ та лікарі, а й громадськість. Аналогічна процедура має залишитися для державного підприємства, однак за вдосконаленою процедурою: законодавчим визначенням способу відбору пропозицій.

Наразі державне підприємство бере участь у встановленні необхідності придбання медикаментів та зборі статистичних даних. Із розширенням повноважень ДП, його повноцінним перетворенням на НМІ та залученням

більшої кількості експертів у діяльність органу стане можливим формування всеохоплюючого «провайдера послуг» за класифікацією неماжоритарних інституцій Ф. Віберта. Покрокове надання інституції додаткових функцій та концентрація інформації навколо органу дозволить створити єдину централізовану систему збору даних, аналізу та верифікації потреб населення, формулювання тендерного запиту відповідно до визначених потреб і безпосереднє проведення закупівлі медичних виробів. Потенційним завданням новоствореної НМІ є дистрибуція придбаних товарів відповідно до запитів і потреб регіонів. Це дозволить не лише брати участь у процесі закупівлі, а й забезпечити й контролювати фактичну наявність необхідних ліків.

Як бачимо, державне підприємство «Медичні закупівлі України» має значний потенціал для розширення спектру повноважень і перетворення на немажоритарну інституцію. Такий крок обґрунтовується тим, що діяльність НМІ застосовується у випадках покращення позицій усіх задіяних сторін. Виграш кожного завдяки ефективній роботі ДП МЗУ є очевидною: з одного боку, налагоджується процес закупівлі за рахунок автоматизації, відкритості, наявної фаховості самого органу та залученню додаткової експертизи, встановленню рівних умов для учасників тендеру, значного зменшення вартості, неможливості спекулювання, штучного просування власних постачальників, використання корупційних схем та недотримання обіцянок з боку мажоритарних органів – тобто вирішення проблеми *credible commitment*. Таким чином, шляхом оптимізації процесів та економії коштів бюджету значно виграє держава. З іншого боку, покращується життя населення, охоплення та забезпечення якого ліками суттєво підвищується за рахунок заощадження коштів – а отже можливості придбати ширший асортимент лікарських засобів. Третім бенефіціаром від створення НМІ є продавці лікарських засобів, бо прозорі тендерні закупівлі створюють рівні конкурентні умови для всіх. Як наслідок – кожен продавець має можливість запропонувати

свій продукт і виграти тендер. Більш того, зацікавленість у виграші сприяє зниженню ціни і підвищенню якості товару.

Отже, на думку автора, делегування повноважень з закупівлі медикаментів до державного підприємства є рухом у позитивному напрямку, хоча й потребує значних удосконалень. Додатковими до вище згаданих рекомендаціями до реформування є, по-перше, надання органу особливого статусу і перетворення державного підприємства на неماжоритарну інституцію. По-друге, законодавче делегування інституції повноважень із переліком їх меж, обсягів, а також наявних інструментів для виконання покладених завдань. По-третє, формулювання мети діяльності органу, показників ефективності та методів контролю результатів. По-четверте, законодавче затвердження незалежності інституції та її членів зокрема. Для цього необхідне визначення способу та критеріїв відбору членів органу та членів Наглядової ради, терміну їх повноважень, умов звільнення з посади та переобрання. По-п'яте, врегулювання механізмів підзвітності органу, в тому числі звітування через публікування. По-шосте, продовження співпраці з міжнародними організаціями з закупівлі медичних засобів для отримання досвіду і покращення процесів. По-сьоме, покрокове розширення повноважень ДП МЗУ в напрямку широкого збору та аналізу статистичних даних; створення відкритих форумів для спілкування експертів та стейкхолдерів з метою формування номенклатури відповідно до отриманої статистичної інформації; забезпечення проведення закупівлі згідно з науково визначеними потребами; повне та своєчасне відкриття інформації про початок; перебіг та результати тендеру; дистрибуція придбаних медичних засобів відповідно до «карти потреб» або забезпечення інших методів контролю за розподілом ліків до пунктів призначення. Покрокове реформування державного підприємства «Медичні закупівлі України» та його перетворення на немажоритарну інституцію стане важливим кроком до створення здорової держави та закладення базису широкого розповсюдження НМІ на теренах України.

## ВИСНОВКИ

Відповідно до поставлених завдань, в дипломній роботі був проведений широкий комплексний аналіз немажоритарних інституцій Європейського Союзу та України з метою поглиблення знань про НМІ.

1. Спираючись на отримані дані, можна дійти висновку, що вертикальне та горизонтальне розширення функцій та сфер діяльності немажоритарних інституцій відбувалося в усьому світі на тлі процесів глобалізації й інтеграції, а також внаслідок збільшення обсягів державних завдань, вирішення яких вимагає високої кваліфікації виконавців. Феномен НМІ стрімко поширився на теренах ЄС впродовж останніх сорока років. Причинами для делегування повноважень немажоритарним інституціям стали, по-перше, незалежність цих утворень від електоральних циклів та власних інтересів політичних діячів; по-друге, формулювання довгострокових цілей та спрямованість на отримання результату, який, в свою чергу, є виграшним для усіх задіяних сторін; по-третє, наявність необхідних знань, експертизи й досвіду для ефективного вирішення вузькопрофільних проблем; по-четверте, наявність високого, у порівнянні із мажоритарними органами, рівня довіри та авторитету, які спираються на досягнення поставлених цілей, ефективність роботи, неупередженість рішень та технократичність; по-п'яте, можливість нівелювання або пом'якшення недоліків мажоритарних інституцій, таких як проблема недотримання обіцянок (англ. *credible commitment problem*) та проблема непослідовності часу (англ. *time inconsistency problem*); по-шосте, звільнення інших інституцій від додаткових завдань, виконання яких є ресурсомістким. Як наслідок – виконання завдань стало більш цілісним, ефективним та спрямованим на результат, однак виник ризик неналежного або недобросовісного виконання покладених функцій та потреба у створенні механізмів контролю.

2. Дослідження немажоритарних інституцій як ЄС, так і України, дало змогу охопити широкий спектр НМІ та виявити особливості цих утворень. Приділення уваги Європейській Комісії за допомогою застосування методу

кейс-стаді дозволило не лише отримати уяву про немажоритарні інституції ЄС, а й поглибитися у їх особливий підвид, - наддержавні НМІ. Перехід на державний рівень із вивченням властивостей подібних немажоритарних інституцій став можливим завдяки огляду Національного банку України. Спираючись на кейс-стаді та інші здобуті знання про НМІ, було виявлено, що створення і діяльність немажоритарних інституцій завжди формалізуються законодавчо, а надання їм повноважень відбувається за моделлю принципал-агента. Відповідно до моделі, НМІ виступають в ролі агента і виконують функції, делеговані їм принципалом. Принципал, в свою чергу, встановлює зону свободи дій (англ. *zone of discretion*) агента та визначає механізми контролю діяльності НМІ. Було встановлено, що немажоритарні інституції можна знайти в різноманітних сферах та на різних рівнях: від наддержавних органів ЄС (Європейської Комісії, Європейського центрального банку та Суду ЄС) і державних інституцій (конституційних судів і центробанків) до вузькопрофільних агенцій (наприклад, *Bundeskartellamt* [Федеральне управління картелями Німеччини], *Medical Research Council* [Рада медичних досліджень Великобританії] або *Australian Bureau of Statistics* [Австралійське бюро статистики]). НМІ різняться не лише за рівнем діяльності, покладеними функціями та галуззю, але й за рівнем їх незалежності, контролю та підзвітності.

3. Виходячи з виявлених особливостей немажоритарних інституцій, було сформульоване визначення НМІ, а саме: Немажоритарні інституції є незалежними інституціями, які ані несуть пряму відповідальність перед виборцями, ані безпосередньо регулюються обраними представниками, є відокремленими від виборчого процесу, ефективно виконують формально делеговані їм суспільні завдання завдяки наявній експертизі своїх членів, таким чином отримуючи політичний авторитет та легітимуючи свою діяльність. Систематизація знань про одну з центральних характеристик НМІ – незалежність – дозволила створити класифікацію незалежності



немажоритарних інституцій (Див. схема 1) та сформулювати визначення «незалежності НМІ».

4. У процесі проведення кейс-стаді було встановлено, що Європейська Комісія є прикладом окремого підвиду НМІ: наддержавних немажоритарних інституцій. За моделлю принципала – агента ЄК виступає в ролі агента країн-членів ЄС, Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу. Особливим у механізмі делегування до Комісії є, по-перше, наявність більше ніж одного принципала, по-друге, відмінність ролей ЄК в залежності від делегованих повноважень та, по-третє, відмінність рівня свободи дій НМІ відповідно до отриманих функцій. Делегування повноважень до Комісії відбувається з метою забезпечення загального добробуту всіх держав-членів ЄС і супроводжується високим рівнем технократичності, транспарентності та незалежності ЄК як на інституційному, так і на персональному рівні. Обмеження свавілля НМІ відбувається за допомогою низки механізмів контролю з боку органів Європейського Союзу, національних урядів та громадян країн ЄС.

5. Внаслідок аналізу центральних характеристик Національного Банку України було виявлено, що НБУ є немажоритарною інституцією, яка функціонує на державному рівні. НБУ розглянутий з точки зору агента за моделлю принципала – агента, якому делегований широкий спектр повноважень, наданий з метою забезпечення стабільності грошової одиниці України. Особлива увага приділена незалежності центробанку України, як одній з головних особливостей НМІ. Встановлений високий рівень формальної незалежності НБУ відповідно до підрахованого індексу Кукірмана. Окремо досліджена персональна незалежність регулятора та його транспарентність. Встановлено, що НБУ є одним з успішних прикладів українських немажоритарних інституцій.

6. Базуючись на результатах проведеного дослідження, можна зробити висновок, що процес делегування повноважень до незалежних агенцій в Україні є уповільненим, тому вивчення європейського досвіду та

використання найкращих іноземних практик задіяння НМІ є суттєвим внеском в налагодження політичних процесів. Однією з вищезгаданих особливостей немажоритарних інституцій є порівняно високий рівень довіри з боку населення. Зважаючи на значний рівень розчарування українців у діяльності мажоритарних органів Батьківщини, делегування повноважень НМІ розглядається як рішення цієї проблеми. Більше того, на думку автора, кризовий стан може стати прискорювачем поширення регуляторних немажоритарних органів у зв'язку з високим рівнем їх авторитету та притаманній їм наявності експертного кола, тобто фахівців, чиї дії спираються не на бажання задовольнити власний інтерес, а на наукові докази ефективності обраних механізмів вирішення проблем. Таким чином, кризова ситуація, в яку потрапила планета наприкінці 2019 – початку 2020 років, може стати додатковим тригером для зростання влади НМІ. Мова йде про глобальну пандемію COVID-19 та дії різних держав, спрямованих на подолання коронакризи. Україна, що разом з усім світом опинилася у скрутному становищі, обрала шлях відсторонення створеного у 2018 році ДП «Медичні закупівлі України» від права придбання медичних засобів, необхідних для захисту від хвороби. Замість цього, держава сконцентрувала закупівлі в стінах Міністерства охорони здоров'я України. Утискання прав ДП МЗУ та низка інших скандалів привернули увагу до діяльності МОЗ та державного підприємства. Зважаючи на міжнародну практику надання НМІ права закупівлі медичних засобів, була виявлена можливість перетворення ДП «Медичні закупівлі України» на повноцінну немажоритарну інституцію, діяльність якої спрямована на проведення закупівлі лікарських засобів для задоволення потреб українців. Були надані поради по реформуванню органу з пропозиціями по розширенню обсягу повноважень та спектру функцій інституції. Результатом реформування ДП МЗУ стануть налагодження процесу закупівлі медикаментів, забезпечення безперебійного та своєчасного постачання лікарських засобів, економія коштів бюджету та задоволення потреб більшої кількості громадян, сприяючи створенню здорової нації.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Beschluss der Kommission vom 31. Januar 2018 über einen Verhaltenskodex für die Mitglieder der Europäischen Kommission (2018/C 65/06) [Електронний ресурс]. – 2018. – Режим доступу: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/XT/?uri=CELEX:32018D0221\(02\)#ntc14-C\\_2018065DE.01000701-E0014](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/XT/?uri=CELEX:32018D0221(02)#ntc14-C_2018065DE.01000701-E0014) (дата звернення 09.12.2019 р.). – Назва з екрана.
2. Bikus Z. World-Low 9% of Ukrainians Confident in Government [Електронний ресурс] / Zach Bikus // Gallup. – 2019. – Режим доступу: [https://news.gallup.com/poll/247976/world-low-ukrainians-confident-government.aspx?g\\_source=link\\_NEWSV9&g\\_medium=NEWSFEED&g\\_campaign=item\\_&g\\_content=World-Low%25209%2525%2520of%2520Ukrainians%2520Confident%2520in%2520Government](https://news.gallup.com/poll/247976/world-low-ukrainians-confident-government.aspx?g_source=link_NEWSV9&g_medium=NEWSFEED&g_campaign=item_&g_content=World-Low%25209%2525%2520of%2520Ukrainians%2520Confident%2520in%2520Government) (дата звернення 15.04.2020 р.). – Назва з екрана.
3. Christiansen T. Delegated Powers and Inter-Institutional Relations in the EU after Lisbon: A Normative Assessment / T. Christiansen, M. Dobbels. // West European Politics. – 2013. – №36. – С. 1159–1177.
4. Comitology [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://ec.europa.eu/info/implementing-and-delegated-acts/comitology\\_en](https://ec.europa.eu/info/implementing-and-delegated-acts/comitology_en) (дата звернення 08.01.2019 р.). – Назва з екрана.
5. Cornips J. Input and output legitimacy in interactive governance [Електронний ресурс] / J. Cornips, M. Boedeltje // Erasmus University Rotterdam. – 2004. – Режим доступу: <https://repub.eur.nl/pub/1750/NIG2-01.pdf> (дата звернення 18.11.2019 р.). – Назва з екрана.
6. Cukierman A. Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes / A. Cukierman, S. B. Webb, B. Neyapti. // The World Bank Economic Review. – 1992. – №6. – С. 353–398.
7. De Haan J. Assessing the threat to central bank independence [Електронний ресурс] / J. De Haan, S. Eijffinger. – 2017. – Режим доступу:

<https://voxeu.org/article/assessing-threat-central-bank-independence> (дата звернення 10.04.2019 р.). – Назва з екрана.

8. Die Kontrollrechte des Europäischen Parlaments [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://www.europarl.europa.eu/germany/de/europa\\_und\\_sie/das\\_ep/kompetenzen/ep\\_kontrollrechte.html](https://www.europarl.europa.eu/germany/de/europa_und_sie/das_ep/kompetenzen/ep_kontrollrechte.html) (дата звернення 10.02.2020 р.). – Назва з екрана.

9. Europäische Bürgerinitiative [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://europa.eu/citizens-initiative/home\\_de](https://europa.eu/citizens-initiative/home_de) (дата звернення 10.04.2020 р.). – Назва з екрана.

10. Europäische Kommission [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission\\_de](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_de) (дата звернення 25.03.2020 р.). – Назва з екрана.

11. Europäische Kommission [Електронний ресурс] // Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg – Режим доступу: [https://www.europaimunterricht.de/eu-kommission?no\\_cache=1&sword\\_list%5B0%5D=europ%C3%A4ische&sword\\_list%5B1%5D=kommission&cHash=7ccb38d553854d8e5ecf9aea43760293](https://www.europaimunterricht.de/eu-kommission?no_cache=1&sword_list%5B0%5D=europ%C3%A4ische&sword_list%5B1%5D=kommission&cHash=7ccb38d553854d8e5ecf9aea43760293) (дата звернення 01.02.2020 р.). – Назва з екрана.

12. Europarecht. Die Kommission gem. Art. 17 EUV N.F. [Електронний ресурс] // Juracademy – Режим доступу: <https://www.juracademy.de/europarecht/kommission.html> (дата звернення 27.03.2020 р.). – Назва з екрана.

13. Finn Kydland and Edward Prescott's Contribution to Dynamic Macroeconomics: The Time Consistency of Economic Policy and the Driving Forces Behind Business Cycles [Електронний ресурс] // Nobel Prize Committee. – 2004. – Режим доступу: <https://www.nobelprize.org/uploads/2018/06/advanced-economicsciences2004.pdf> (дата звернення 15.01.2020 р.). – Назва з екрана.

14. Flinders M. The Politics of Patronage in the United Kingdom: Shrinking Reach and Diluted Permeation / Matthew Flinders. // Governance. – 2009. – №22. – С. 547–570.

15. Gilardi F. The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors / Fabrizio Gilardi. // Swiss Political Science Review. – 2005. – №11. – С. 139–167.

16. Harari Y. The world after coronavirus [Электронный ресурс] / Yuval Noah Harari // Financial Times. – 2020. – Режим доступа: <https://www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75> (дата звернения 25.04.2020 г.). – Назва з екрана.

17. Hardiman N. Governance as Polity: An Institutional Approach to the Evolution of State Functions in Ireland / N. Hardiman, C. Scott. // Public Administration. – 2010. – №88. – С. 170–189.

18. Hawkins L. The functions and governance of purchasing agencies: issues and options for Georgia [Электронный ресурс] / Loraine Hawkins // World Health Organization. – 2017. – Режим доступа: [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0006/339747/WHO-004-The-functions-and-governance-Georgia-SCREEN.pdf?ua=1](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/339747/WHO-004-The-functions-and-governance-Georgia-SCREEN.pdf?ua=1) (дата звернения 08.02.2020 г.). – Назва з екрана.

19. Hood C. The Risk Game and the Blame Game / Christopher Hood. // Cambridge University Press. – 2002. – №37. – С. 15–37.

20. Hummer W. Der „geschlossene“ Rücktritt der Europäischen Kommission Von der Nichtentlastung für die Haushaltsführung zur Neuernennung der Kommission / W. Hummer, W. Obwexer. // Integration. – 1999. – №22. – С. 77–94.

21. Infringement procedure [Электронный ресурс] – Режим доступа: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_en) (дата звернения 18.04.2020 г.). – Назва з екрана.

22. Jacque J. Lost in Transition: The European Commission between Intergovernmentalism and Integration / Jean Paul Jacque // Independence and Legitimacy in the Institutional System of the European Union / Jean Paul Jacque. – Oxford, 2016. – (Oxford University Press). – С. 15–56.

23. Johnson M. Wicksell on Pareto: Efficiency, Welfare, and Distribution [Электронный ресурс] / Marianne Johnson. – 2017. – Режим доступа:

[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2926587](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2926587) (дата звернення 20.12.2019 р.). – Назва з екрана.

24. Jongeneel C. Verzelfstandiging: stijl of trend? De stijlen van verzelfstandiging van de beleidssectoren van de rijksoverheid; en hun consistentie met de institutionele context. : дис. канд. політ. наук / Jongeneel C. Victor, 2005.

25. Judgment of the Court (Grand Chamber) ECLI:EU:C:2010:125 - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=79752&text=&doclang=EN&pageIndex=0&cid=8000972> (дата звернення 12.02.2020 р.). – Назва з екрана.

26. Kartellrecht: Einschränkung des Wettbewerbs bei Abgasreinigungstechnologien – Kommission richtet Mitteilung der Beschwerdepunkte an BMW, Daimler und VW [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_19\\_2008](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_19_2008) (дата звернення 25.04.2020 р.). – Назва з екрана.

27. Koop C. Explaining the Accountability of Independent Agencies: The Importance of Political Salience / Christel Koop. // Journal of Public Policy. – 2011. – №31. – С. 209–234.

28. Koop C. Non-majoritarian institutions. A challenge for liberal democracy? / Christel Koop. // Müller-Rommel, Ferdinand/ Casal Bértoa, Fernando , Party Politics and Democracy in Europe. Essays in honour of Peter Mair, Abingdon ; New York : Routledge. West European politics. – 2016. – С. 227–241.

29. Landwehr C. The Legitimation Crises of Expert Agencies and Commissions [Електронний ресурс] / C. Landwehr, M. Wood // European Consortium for Political Research. – 2016. – Режим доступу: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/c5ba95c0-d359-4357-a783-e50dc2fab3f3.pdf> (дата звернення 20.12.2019 р.). – Назва з екрана.

30. Lupia A. Delegation and its Perils / Arthur Lupia // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies / Arthur Lupia // Oxford University Press. – 2005. – С. 33–54.

31. Majone G. Independence vs. Accountability? Non-Majoritarian Institutions and Democratic Government in Europe / Giandomenico Majone. // EUI Working Papers in Political & Social Science. – 1994.

32. Majone G. Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions / Giandomenico Majone. // European University Institute Working Paper RSC No. 96/57. – 1996.

33. Majone G. The Rise of the Regulatory State in Europe / Giandomenico Majone. // West European Politics. – 1994. – №17. – С. 77–101.

34. McNamara K. Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation / Kathleen McNamara. // West European Politics. – 2002. – №25. – С. 47–76.

35. Neyer J. Demokratieprobleme in der Europäischen Union? / Jürgen Neyer. // Zeitgespräch. – 2008. – №88. – С. 491–507.

36. Politische Führung [Электронный ресурс] – Режим доступа: [https://ec.europa.eu/info/political-leadership\\_de](https://ec.europa.eu/info/political-leadership_de) (дата звернення 23.02.2020 р.). – Назва з екрана.

37. Pollack M. Principal-Agent Analysis and International Delegation: Red Herrings, Theoretical Clarifications, and Empirical Disputes / Mark Pollack. // Bruges Political Research Papers. – 2007. – №2. – С. 1–24.

38. Ponzano P. The Power of Initiative of the European Commission: A Progressive Erosion? [Электронный ресурс] / P. Ponzano, C. Hermanin, D. Corona // Notre Europe. – 2012. – Режим доступа: [https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/commission\\_power\\_of\\_initiative\\_ne\\_feb2012\\_01.pdf](https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/commission_power_of_initiative_ne_feb2012_01.pdf) (дата звернення 10.02.2020 р.). – Назва з екрана.

39. Population with confidence in EU institutions by institution [Электронный ресурс] – Режим доступа: [https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&pcode=sdg\\_16\\_60&language=en&toolbox=data](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&pcode=sdg_16_60&language=en&toolbox=data) (дата звернення 25.04.2020 р.). – Назва з екрана.

40. Rasmusen E. Games and Information: An Introduction to Game Theory / Erik Rasmusen. // Wiley-Blackwell. – 2006. – 528 с.

41. Register der Expertengruppen der Kommission und anderer ähnlicher Gremien [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=faq.faq&aide=2&Lang=DE> (дата звернення 12.04.2020 р.). – Назва з екрана.

42. Ross S. The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem / Stephen Ross. // The American Economic Review. – 1973. – №63. – С. 134–139.

43. Schuppert G. Staat als Prozess. Eine staatsrechtliche Skizze in sieben Aufzügen. / Gunnar Folke Schuppert. – Frankfurt am Main, 2010. – (Campus).

44. Tallberg J. Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences / Jonas Tallberg. // West European Politics. – 2002. – №25. – С. 23–46.

45. Thatcher M. Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressure, Functions and Contextual Mediation / Mark Thatcher. // West European Politics. – 2002. – №25. – С. 125–147.

46. Thatcher M. Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions / M. Thatcher, A. Stone Sweet. // West European Politics. – 2002. – №25. – С. 1–22.

47. The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review / K. Verhoest, B. Peters, G. Bouckaert, B. Verschuere. // Public Administration and Development. – 2004. – №24. – С. 101–118.

48. Toshkov D. Compliance and enforcement of EU law: Who wins, who loses, and who settles [Електронний ресурс] / Dimitar Toshkov. – 2016. – Режим доступу: [https://www.peio.me/wp-content/uploads/PEIO9/102\\_80\\_1443441937982\\_Toshkov28092015.pdf](https://www.peio.me/wp-content/uploads/PEIO9/102_80_1443441937982_Toshkov28092015.pdf) (дата звернення 18.03.2020 р.). – Назва з екрана.

49. Transition Report 2019-20 Better governance, better economies [Електронний ресурс] – 2020. – Режим доступу: <http://www.ebrd.com/documents/occe/transition-report-201920-ukraine.pdf> (дата звернення 01.04.2020 р.). – Назва з екрана.

50. Transparency Register [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do;T>



RPUBLICID- prod=GxqFRs1H2N1ReEzGT9UwgafLj2lHRoJwYR5fzZ5Hs0cb4H99Pdvy!- 1834021000?locale=en&reference=WHY\_TRANSPARENCY\_REGIS TER (дата звернення 12.03.2020 р.). – Назва з екрана.

51. Transparency: National Bank of Ukraine [Електронний ресурс]. – 2019. – Режим доступу: <https://www.centralbanking.com/awards/3948671/transparency-national-bank-of-ukraine> (дата звернення 14.03.2020 р.). – Назва з екрана.

52. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union [Електронний ресурс]. – 2012. – Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:de:PDF> (дата звернення 20.01.2020 р.). – Назва з екрана.

53. Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft [Електронний ресурс]. – 1957. – Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=DE> (дата звернення 02.12.2019 р.). – Назва з екрана.

54. Vibert F. The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers / Frank Vibert. – Cambridge U.K., 2007. – 210 с. – (Cambridge University Press).

55. Wilks S. The Unanticipated Consequences of Creating Independent Competition Agencies / S. Wilks, I. Bartle. // West European Politics. – 2002. – №25. – С. 148–172.

56. Wille A. The politicization of the EU Commission: democratic control and the dynamics of executive selection / Anchrit Wille. // International Review of Administrative Sciences. – 2012. – №78. – С. 383–402.

57. Wonka A. Technocratic and independent? The appointment of European Commissioners and its policy implications / Arndt Wonka. // Journal of European Public Policy. – 2007. – №14. – С. 169–189.

58. Zürn M. Autorität und Legitimität in der postnationalen Konstellation / Michael Zürn // Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch ökonomischer Ordnungen / Michael Zürn. – Baden-Baden, 2012. – (Nomos). – С. 41-62.

59. Бойцова О. Концепція Ханни Арендт в сучасному дискусії політичної влади / Ольга Бойцова. // Russian Political Science. – 2018. – №6. – С. 72–79.

60. Бюремальм Г. Демократична підзвітність при наданні державних послуг [Електронний ресурс] / Г. Бюремальм, А. Гібаха, Х. Мольєда // International Institute for Democracy and Electoral Assistance. – 2014. – Режим доступу: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/democratic-accountability-in-service-delivery-UK.pdf> (дата звернення 17.02.2020 р.). – Назва з екрана.

61. В ДП "Медичні закупівлі" заявили, що МОЗ тисне на підприємство та навмисно блокує його роботу [Електронний ресурс]. – 2020. – Режим доступу: <https://prm.ua/v-dp-medichni-zakupivli-zayavili-shho-moz-tisne-na-pidpriemstvo-ta-navmisno-blokuye-yogo-robotu/> (дата звернення 14.05.2020 р.). – Назва з екрана.

62. Гонтарева В. Мій останній робочий день у Нацбанку [Електронний ресурс] / Валерія Гонтарева. – 2017. – Режим доступу: <https://nv.ua/ukr/opinion/mij-ostannij-robochij-den-u-natsbanku-1121712.html> (дата звернення 16.05.2020 р.). – Назва з екрана.

63. Городніченко Ю. НБУ важливо і надалі зберігати свою незалежність від політичного тиску [Електронний ресурс] / Ю. Городніченко, О. Білан. – 2019. – Режим доступу: <https://voxukraine.org/uk/nbu-vazhливо-i-nadali-zberigati-svoyu-nezalezhnist-vid-politichnogo-tisku/> (дата звернення 20.03.2020 р.). – Назва з екрана.

64. Данилишин Б. Незалежність НБУ — це незалежність політики, а не окремих осіб за фасадом незалежності інституції [Електронний ресурс] / Богдан Данилишин. – 2019. – Режим доступу: [https://dt.ua/macrolevel/nezalezhnist-nbu-ce-nezalezhnist-politiki-a-ne-okremih-osib-za-fasadom-nezalezhnosti-instituciyi-328192\\_.html](https://dt.ua/macrolevel/nezalezhnist-nbu-ce-nezalezhnist-politiki-a-ne-okremih-osib-za-fasadom-nezalezhnosti-instituciyi-328192_.html) (дата звернення 19.03.2020 р.). – Назва з екрана.

65. Закон України «Про банки і банківську діяльність» № 2121-III від 07.12.2000 р. - [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2121-14&p=1239824650755155> (дата звернення 09.03.2019). – Назва з екрана.

66. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» № 249-IV від 28.11.2002 р. - [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/249-15/ed20130811/find/sp:max100?text=%C1%E5%E7%E4%EE%E3%E0%ED%ED%E0+%E4%B3%EB%EE%E2%E0+%F0%E5%EF%F3%F2%E0%F6%B3%FF> (дата звернення 10.03.2019). – Назва з екрана.

67. Закон України «Про Національний банк України» № 679-XIV від 20.05.1999 р. - [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14> (дата звернення 03.03.2019). – Назва з екрана.

68. Керівник ДП "Медичні закупівлі України" звинуватив Ємця в тому, що той хоче призначити свого "смотрящего" [Електронний ресурс]. – 2020. – Режим доступу: [https://ukr.lb.ua/society/2020/03/23/453383\\_kerivnik\\_dp\\_medichni\\_zakupivli.html](https://ukr.lb.ua/society/2020/03/23/453383_kerivnik_dp_medichni_zakupivli.html) (дата звернення 22.05.2020 р.). – Назва з екрана.

69. Керівник МЗУ Арсен Жумаділов: "Моя особиста принципова позиція: нульова толерантність до корупції" [Електронний ресурс]. – 2019. – Режим доступу: <https://ua.interfax.com.ua/news/interview/629885.html> (дата звернення 20.05.2020 р.). – Назва з екрана.

70. Колесніченко О. Давос-2020: що обговорювали наймогутніші люди світу і чим здивувала Україна [Електронний ресурс] / Олександр Колесніченко – 2020. – Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/publications/2020/01/24/656210/> (дата звернення 14.03.2020 р.). – Назва з екрана.

71. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/С 83/01). // Офіційний вісник Європейського Союзу. – 2010. – С. 1–403.

72. Конституція України від 28.06.1996 р. - [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed20190221> (дата звернення 01.03.2020). – Назва з екрана.

73. МОЗ інформує, як працює Державне підприємство “Медичні закупівлі України” [Електронний ресурс]. – 2019. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/news/moz-informuye-yak-pracyuye-derzhavne-pidpriemstvo-medichni-zakupivli-ukrayini> (дата звернення 01.05.2020). – Назва з екрана.

74. Нардеп Приходько може уникнути відповідальності за виведені з Агрофонду 2 мільярди [Електронний ресурс]. – 2020. – Режим доступу: <https://stopcor.org/nardep-pryhodko-mozhe-unyknuty-vidpovidalnosti-za-vyvedeni-z-agrofondu-2-milyardy/> (дата звернення 10.05.2020). – Назва з екрана.

75. Національний банк України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://bank.gov.ua/ua/about> (дата звернення 27.02.2020). – Назва з екрана.

76. Полум’я під Нацбанком: активісти спалили опудало очільника установи Смолія [Електронний ресурс]. – 2019. – Режим доступу: <https://stopcor.org/polum-ya-pid-natsbankom-aktivisti-spalili-opudalo-ochilnika-ustanovi-smoliya/> (дата звернення 09.03.2020). – Назва з екрана.

77. Расходы госбюджета Украины [Електронний ресурс]. – 2020. – Режим доступу: <https://index.minfin.com.ua/finance/budget/gov/expense/> (дата звернення 15.05.2020). – Назва з екрана.

78. Рівень довіри до суспільних інститутів та електоральні орієнтації громадян України [Електронний ресурс]. – 2019. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-suspilnykh-instytutiv-ta-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy-2> (дата звернення 12.04.2020). – Назва з екрана.

79. Річний звіт Національного банку України 2018 [Електронний ресурс]. – 2019. – Режим доступу: [https://bank.gov.ua/admin\\_uploads/article/annual\\_report\\_2018.pdf?v=4](https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/annual_report_2018.pdf?v=4) (дата звернення 15.03.2020). – Назва з екрана.

80. Синичкина Л. Как не убить международные закупки лекарств и пациентов вместе с ними [Електронний ресурс] / Лана Синичкина. – 2020. – Режим доступу: <https://nv.ua/biz/experts/pochemu-zakupki-lekarstv-zag-osudarstvennyy-byudzheth-pod-ugrozoy-novosti-ukrainy-50063236.html> (дата звернення 02.05.2020). – Назва з екрана.

81. Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації [Електронний ресурс]. – 2017. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua/uploads/socio/Press0417.pdf> (дата звернення 02.05.2020). – Назва з екрана.

82. Стефанишина О. Як зробити державні медичні закупівлі ефективними [Електронний ресурс] / Ольга Стефанишина. – 2020. – Режим доступу: <https://life.pravda.com.ua/columns/2020/01/13/239544/> (дата звернення 29.04.2020). – Назва з екрана.

83. Туманова Е. Проблемы осуществления экономической политики: временная несогласованность / Е. Туманова, Н. Шагас // Макроэкономика. Элементы продвинутого подхода. / Е. Туманова, Н. Шагас., 2004. – С. 357–380.

84. У ВР повідомили, які зміни збираються внести до Держбюджету-2020 через пандемію COVID-19 [Електронний ресурс]. – 2020. – Режим доступу: <https://day.kyiv.ua/uk/news/120420-u-vr-povidomyly-yaki-zminy-zbyrayutsya-vnesty-do-derzhbyudzhetu-2020-cherez-pandemiyu> (дата звернення 12.05.2020). – Назва з екрана.

85. Украина еще не начала закупку лекарств. Кто в смертельной опасности, а кто зарабатывает [Електронний ресурс]. – 2020. – Режим доступу: [https://www.liga.net/health/articles/ukraina-esche-ne-nachala-zakupku-lekarstv- kto- v- smertelnoy- opasnosti- a- kto- zarabotaet?fbclid=IwAR0kCMVkJ\\_6FkIaX1m1Xxk5MK5bcamZI1- 0uyg5WBae8KN6Oi8\\_Z28JjhB8](https://www.liga.net/health/articles/ukraina-esche-ne-nachala-zakupku-lekarstv- kto- v- smertelnoy- opasnosti- a- kto- zarabotaet?fbclid=IwAR0kCMVkJ_6FkIaX1m1Xxk5MK5bcamZI1- 0uyg5WBae8KN6Oi8_Z28JjhB8) (дата звернення 28.05.2020). – Назва з екрана.

86. Щербан О. Корупційний скандал в МОЗ: як захистити медиків під час епідемії коронавірусу [Електронний ресурс] / Олена Щербан. – 2020. –

Режим доступу до ресурсу: <https://www.pravda.com.ua/columns/2020/04/23/7249053/>.

87. Як працює Державне підприємство “Медичні закупівлі України” [Електронний ресурс]. – 2019. – Режим доступу: <https://moz.gov.ua/article/news/jak-pracjuje-derzhavne-pidpriemstvo-medichni-zakupivli-ukraini> (дата звернення 20.05.2020). – Назва з екрана.

88. Яковлєв М. Дослідження процесів політико-інституційної взаємодії: концептуалізація понять / Максим Яковлєв. // Наукові записки. – 2008. – №82. – С. 69–73.