

МОНІТОРИНГОВІ МЕХАНІЗМИ РАДИ ЄВРОПИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЯК ІНСТРУМЕНТ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ІНСТИТУЦІЙНИХ ГАРАНТІЙ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

MONITORING MECHANISMS OF THE COUNCIL OF EUROPE AND THE EUROPEAN UNION AS AN INSTRUMENT FOR IMPLEMENTING INSTITUTIONAL GUARANTEES OF DEMOCRACY IN UKRAINE

Петренко І.І.,

orcid.org/0000-0003-3328-4102

*доктор політичних наук, професор,
професор кафедри політичних наук*

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Гончарук В.П.,

orcid.org/0000-0002-3627-3997

*кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри політичних наук*

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Кляшторний М.Д.,

orcid.org/0009-0000-7107-4312

*кандидат філософських наук, доцент,
доцент кафедри політичних наук*

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Статтю присвячено моніторинговим механізмам Ради Європи та Європейського Союзу, розглянутим як єдина система інструментів імплементації інституційних гарантій демократії в Україні. Актуальність теми зумовлена тим, що після набуття Україною статусу кандидата на членство в ЄС, відкриття переговорів про вступ і завершення скринінгу відповідності національного законодавства праву ЄС відносини України з європейськими організаціями перейшли в режим безперервного інституційного оцінювання, а відповідність висновкам моніторингових органів безпосередньо пов'язана з просуванням до членства та з доступом до фінансування, зокрема через інструмент Ukraine Facility. Метою дослідження є розкриття моніторингових механізмів Ради Європи та ЄС як інструменту імплементації інституційних гарантій демократії шляхом їх систематизації та аналізу взаємодії й імплементаційного ефекту. Методологічною рамкою слугують концепція багаторівневого врядування та модель зовнішнього стимулювання; основними методами – контент-аналіз документів моніторингових органів, типологізація та порівняльний аналіз за сферами. У межах дослідження моніторинг концептуалізовано як інструмент через розмежування ланок «стандарт – механізм моніторингу – імплементація» та виокремлення трьох типів важеля впливу: юридично зобов'язального, м'якого (репутаційно-експертного) та матеріально-стимулювального. Систематизовано механізми Ради Європи (Венеційська комісія, моніторинговий комітет Парламентської асамблеї, Європейський суд з прав людини у поєднанні з Комітетом міністрів, GRECO, Конгрес місцевих і регіональних влад) та Європейського Союзу (щорічні звіти Європейської Комісії, скринінг і переговорні кластери, кондиціональність Ukraine Facility, моніторинг Угоди про асоціацію), побудовано їх типологію за суб'єктом, предметом, періодичністю та типом важеля. Обґрунтовано дворівневу модель взаємодії, за якою Рада Європи постачає нормативно-експертний зміст моніторингу, а Європейський Союз – матеріальний важіль. Показано, що імплементаційний ефект є найвищим там, де зміст і важіль зчеплено на одному предметі (запобігання корупції), і знижується за послаблення зчеплення (судочинство) або переважання самого лише м'якого важеля (місцеве самоврядування). Зроблено висновок, що дієвість моніторингу як інструменту імплементації визначається не наявністю механізму, а конфігурацією взаємодії змісту й важеля – за умови, що зовнішній стимул не заміщує внутрішньої інституційної спроможності держави.

Ключові слова: демократія; моніторингові механізми; Рада Європи; Європейський Союз; інституційні гарантії демократії; кондиціональність; європеїзація; імплементація; Україна.

The article examines the monitoring mechanisms of the Council of Europe and the European Union as a single system of instruments for implementing institutional guarantees of democracy in Ukraine. The relevance of the topic stems from the fact that, after Ukraine acquired EU candidate status, opened accession negotiations and completed the screening of its national legislation against EU law, its relations with European organisations shifted into a regime of continuous



institutional assessment, while compliance with the conclusions of monitoring bodies became directly linked to progress toward membership and to access to funding, in particular through the Ukraine Facility. The purpose of the study is to reveal the monitoring mechanisms of the Council of Europe and the EU as an instrument for implementing institutional guarantees of democracy by systematising them and analysing their interaction and implementation effect. The methodological framework combines the concept of multi-level governance and the external incentives model; the main methods are content analysis of the documents of monitoring bodies, typologisation and comparative analysis across policy areas. Monitoring is conceptualised as an instrument by distinguishing the links "standard – monitoring mechanism – implementation" and identifying three types of leverage: legally binding, soft (reputational-expert) and material-incentive. The article systematises the mechanisms of the Council of Europe (the Venice Commission, the Monitoring Committee of the Parliamentary Assembly, the European Court of Human Rights together with the Committee of Ministers, GRECO, the Congress of Local and Regional Authorities) and of the European Union (the annual European Commission reports, screening and negotiating clusters, the conditionality of the Ukraine Facility, monitoring of the Association Agreement), and builds their typology according to subject, object, periodicity and type of leverage. A two-level model of interaction is substantiated, in which the Council of Europe supplies the normative-expert content of monitoring, while the European Union provides the material leverage. It is shown that the implementation effect is highest where content and leverage are coupled on the same subject (corruption prevention) and decreases as this coupling weakens (the judiciary) or where the soft lever alone prevails (local self-government). It is concluded that the effectiveness of monitoring as an instrument of implementation is determined not by the mere existence of a mechanism but by the configuration of the interaction between content and leverage, provided that the external incentive does not substitute for the state's internal institutional capacity.

Key words: democracy; monitoring mechanisms; Council of Europe; European Union; institutional guarantees of democracy; conditionality; Europeanization; implementation; Ukraine.

Постановка проблеми. Набуття Україною статусу кандидата на членство в Європейському Союзі (червень 2022 р.), відкриття переговорів про вступ (червень 2024 р.) та завершення скринінгу відповідності національного законодавства праву ЄС (вересень 2025 р.) перевели відносини Україна–ЄС із формату зовнішньої підтримки в режим безперервного інституційного оцінювання. Водночас Україна вже понад три десятиліття перебуває в орбіті наглядових механізмів Ради Європи – від процедури моніторингу Парламентської асамблеї, відкритої зі вступом до організації 1995 р., до спеціалізованих інструментів контролю за верховенством права, запобіганням корупції та станом місцевої демократії. У підсумку інституційні гарантії демократії в Україні підтримуються не лише внутрішніми чинниками, а й щільною мережею зовнішніх моніторингових механізмів двох європейських організацій, кожен із яких має власний предмет, періодичність та спосіб впливу.

Практична вага цієї мережі для держави, що одночасно веде оборонну війну й готується до вступу, є винятково високою: відповідність висновкам моніторингових органів безпосередньо пов'язана з просуванням до членства та з доступом до фінансування, зокрема через інструмент Ukraine Facility, який ставить виплати в залежність від виконання реформ. За таких умов моніторинг перестає бути суто діагностичною процедурою і перетворюється на дієвий інструмент імплементації – важіль, що спонукає державу втілювати інституційні стандарти демократії. Проте саме в цій якості – як інструмент імплементації, тобто в аспекті того, як численні, різномірні та почасти дубльовані механізми Ради Європи і ЄС спільно впливають на інституційний розвиток України, – ця мережа досі не діставала систематичного полі-

тологічного осмислення. Механізми традиційно розглядають ізольовано, без реконструкції їх як єдиної багаторівневої системи інструментів імплементації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Теоретичну основу вивчення зовнішнього впливу на інституційний розвиток держав-кандидатів заклали концепції європеїзації та кондиціональності. Модель зовнішнього стимулювання (external incentives model) Ф. Шіммельфенніга та У. Зедельмаєра пояснює, за яких умов держава-кандидат переймає європейські правила: дієвість кондиціональності зростає з визначеністю вимог, вагомістю та вірогідністю винагороди (передусім перспективи членства) і знижується зі збільшенням внутрішніх політичних витрат для урядів-адресатів [1]. Х. Граббе показала, що «трансформаційна сила» ЄС реалізується насамперед через асиметрію відносин у процесі розширення та через механізми моніторингу, які структурують порядок денний реформ у країнах Центрально-Східної Європи [2]. У поєднанні з концепцією багаторівневого врядування ці підходи формують рамку, у якій моніторинг постає не пасивним спостереженням, а активним інструментом «врядування на відстані».

Нормативно-інституційний вимір моніторингу кодифіковано в документах самих європейських організацій – стандартах Венеційської комісії щодо верховенства права та надзвичайних режимів [3; 4], процедурі моніторингу Парламентської асамблеї Ради Європи [5], механізмі оцінювання GRECO [6; 7], моніторингу застосування Європейської хартії місцевого самоврядування Конгресом місцевих і регіональних влад [8; 9], а також у щорічних звітах Європейської Комісії в межах політики розширення [10–12] та в інструменті кондиціональності Ukraine Facility [13]. В укра-

їнській науці окремі складники цієї мережі розроблено докладно: імплементацію принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в контексті децентралізації [14], залежність інституційних пріоритетів антикорупційної політики від євроінтеграційної кондиціональності [15], стан виборчої інфраструктури як предмет зовнішнього оцінювання [16]; окремі виміри взаємодії безпеки, свободи та демократичної консолідації в умовах війни розглянуто в попередній праці авторів [17]. Разом із тим цілісного політологічного дослідження моніторингових механізмів Ради Європи та ЄС як єдиної системи інструментів імплементації демократичних гарантій в українській літературі досі бракує.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Попри значний масив праць щодо окремих механізмів, невирішеними залишаються три взаємопов'язані питання. По-перше, відсутня систематизована типологія моніторингових механізмів Ради Європи та ЄС щодо України, яка впорядкувала б їх за суб'єктом, предметом, періодичністю та типом важеля впливу. По-друге, не досліджено взаємодію цих механізмів – режими їх комплементарності, дублювання та взаємопідсилення, – тоді як саме конфігурація взаємодії визначає сукупний імплементаційний ефект. По-третє, недостатньо концептуалізовано сам перехід від моніторингу як діагностики до моніторингу як інструменту імплементації: за яких умов зафіксована невідповідність перетворюється на реальну інституційну зміну. Цим трьома питаннями і присвячено статтю.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті – розкрити моніторингові механізми Ради Європи та Європейського Союзу як інструмент імплементації інституційних гарантій демократії в Україні шляхом їх систематизації та аналізу взаємодії й імплементаційного ефекту.

Досягнення мети передбачає виконання чотирьох завдань: 1) концептуалізувати моніторинг як інструмент імплементації, розмежувавши ланки «стандарт – механізм моніторингу – імплементація» та типи важелів впливу; 2) інвентаризувати й охарактеризувати моніторингові механізми Ради Європи щодо України; 3) інвентаризувати й охарактеризувати моніторингові механізми Європейського Союзу щодо України; 4) побудувати типологію цих механізмів, проаналізувати режими їх взаємодії та визначити імплементаційний ефект на прикладі ключових сфер інституційних гарантій демократії.

Методологічною рамкою дослідження є концепція багаторівневого врядування у поєднанні з моделлю зовнішнього стимулювання, що дає змогу трактувати моніторинг як інструмент врядування, а не лише спостереження. Основними методами є контент-аналіз документів моніторин-

гових органів Ради Європи та ЄС, типологізація (класифікація механізмів за визначеними критеріями) та порівняльний аналіз їх дії за сферами (запобігання корупції, судочинство, місцеве самоврядування). Дослідження має якісний характер; кількісні індексні оцінки свідомо винесено за його межі як предмет окремої розвідки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Щоб трактувати моніторингові механізми як інструмент, а не як спостереження, доцільно розмежувати три ланки причинного ланцюга. Перша – стандарт: нормативний еталон демократичного функціонування інститутів (від конвенційних зобов'язань до критеріїв політики розширення). Друга – механізм моніторингу: інституціоналізована процедура періодичного оцінювання відповідності держави стандартам з формулюванням висновків і рекомендацій та, у різній мірі, наслідків для держави-адресата. Третя – імплементація: реальна інституційна зміна, якою держава реагує на висновок моніторингу. Предметом статті є друга ланка в її інструментальній дії – спроможність механізму конвертувати стандарт в імплементацію.

Ключовою характеристикою механізму, що визначає цю спроможність, є тип важеля впливу. За цим критерієм механізми Ради Європи та ЄС розкладаються на три типи. Перший – юридично зобов'язальний важіль: рішення Європейського суду з прав людини, які є обов'язковими для держави (ст. 46 Конвенції), а їх виконання перебуває під наглядом Комітету міністрів Ради Європи. Другий – м'який, репутаційно-експертний важіль: висновки Венеційської комісії, резолюції Парламентської асамблеї, звіти GRECO та рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад, які юридично не зобов'язують, але діють через експертний авторитет, взаємний тиск (peer pressure) і публічність оцінки. Третій – матеріально-стимулювальний важіль: щорічні звіти Європейської Комісії, фінансова кондиціональність Ukraine Facility та перспектива членства, що пов'язують оцінку з відчутною винагородою або її втратою.

Саме тип важеля пояснює, чому формально подібні процедури дають різний імплементаційний ефект. Відповідно до моделі зовнішнього стимулювання [1], дієвість м'якого важеля залежить переважно від внутрішньої готовності політичних акторів, тоді як матеріально-стимулювальний важіль здатний змінювати їхній розрахунок витрат і вигід безпосередньо. Це не означає ієрархії «сильних» і «слабких» механізмів: як буде показано далі, найбільший ефект досягається не окремим важелем, а їх зчепленням, коли експертний зміст одного механізму отримує матеріальне підкріплення іншого. Водночас теоретично коректним є й застереження: сам моніторинг не гарантує імплементації – за несприятливої внутрішньої

конфігурації навіть матеріальний важіль може блокуватися вето-гравцями, а м'який – залишатися суто символічним.

Моніторингові механізми Ради Європи. Рада Європи забезпечує нормативно-експертний зміст зовнішнього моніторингу демократичних гарантій в Україні через набір спеціалізованих механізмів, що різняться суб'єктом, предметом і процедурою, але переважно спираються на м'який важіль впливу; винятком є судовий контроль Європейського суду з прав людини.

Венеційська комісія (Європейська комісія «За демократію через право») є експертним механізмом попереднього та подальшого оцінювання конституційних і законодавчих реформ. Її висновки (opinions) ухвалюються на запит національних органів чи інституцій Ради Європи і, не маючи обов'язкової сили, справляють вплив через високий фаховий авторитет та інкорпорацію в оцінки інших моніторингових органів. Узагальнені критерії Комісії систематизовано в Rule of Law Checklist [3], а щодо України предметом висновків ставали, зокрема, порядок добору суддів Конституційного Суду [18] та дисциплінарні процедури щодо суддів [19]. Характерна риса механізму – «вбудованість»: висновок Венеційської комісії часто стає нормативною основою вимог, які згодом підхоплюють Європейська Комісія та Асамблея.

Моніторинговий комітет Парламентської асамблеї Ради Європи реалізує політичну процедуру моніторингу виконання державою зобов'язань, узятих під час вступу. Україна перебуває під цією процедурою від набуття членства 1995 р.; співдоповідачі комітету здійснюють періодичні візити та готують доповіді, за якими Асамблея ухвалює резолюції – як-от «Функціонування демократичних інститутів в Україні» [5]. Важіль механізму – репутаційно-політичний: оцінка виноситься на майданчик міжпарламентської асамблеї, а взаємний тиск держав-членів створює стимул до реагування. На відміну від разового висновку Венеційської комісії, моніторинг Асамблеї має циклічний характер із відстеженням динаміки виконання.

Європейський суд з прав людини у поєднанні з Комітетом міністрів утворює єдиний юридично зобов'язальний механізм. Рішення Суду обов'язкові для держави-відповідача, а нагляд за їх виконанням – зокрема усунення системних причин порушень – здійснює Комітет міністрів Ради Європи [20]. Для теми статті цей механізм важливий подвійно: він є найжорсткішим за типом важеля і водночас саме через нього опосередковується контроль за правомірністю відступу України від окремих зобов'язань за ст. 15 Конвенції в умовах воєнного стану [21].

GRECO (Група держав проти корупції) здійснює тематичний моніторинг у форматі оціню-

вальних раундів. У межах Четвертого раунду, присвяченого запобіганню корупції серед народних депутатів, суддів і прокурорів, GRECO ухвалила оцінювальний звіт щодо України [6] і надалі відстежує стан виконання рекомендацій у звітах про виконання [7]. Механізм спирається на м'який важіль, але має вирізняльну рису – інституціоналізовану процедуру відстеження виконання (compliance procedure), яка перетворює разову оцінку на тривалий цикл тиску й забезпечує зчеплення з антикорупційною кондиціональністю ЄС.

Конгрес місцевих і регіональних влад відповідає за моніторинг застосування Європейської хартії місцевого самоврядування [8] – багатостороннього договору, який Україна ратифікувала 1997 р. Конгрес періодично оцінює стан місцевої та регіональної демократії й ухвалює рекомендації; остання повна моніторингова доповідь щодо України фіксувала прогрес територіальної реформи поряд із проблемами фінансової автономії громад та повноважень органів місцевого самоврядування [9], а в умовах війни Конгрес оновлює оцінку з урахуванням функціонування місцевої влади та військових адміністрацій. Цей механізм безпосередньо стосується проблематики політичних інститутів і процесів, оскільки предметом його моніторингу є інституційна спроможність субнаціонального рівня демократії.

Отже, механізми Ради Європи покривають різні сегменти інституційних гарантій – конституційно-правовий (Венеційська комісія), парламентсько-політичний (Асамблея), судовий (Європейський суд з прав людини і Комітет міністрів), антикорупційний (GRECO) та місцево-самоврядний (Конгрес) – і, за винятком судового контролю, діють переважно м'яким важелем. Саме тому їхній імплементаційний потенціал розкривається повною мірою у зчепленні з матеріальним важелем Європейського Союзу.

Моніторингові механізми Європейського Союзу. Якщо Рада Європи постачає зміст оцінювання, то Європейський Союз додає до нього матеріально-стимулювальний важіль, пов'язуючи результати моніторингу з перспективою членства та фінансуванням. Механізми ЄС різняться від радоевропейських двома рисами: уніфікованою методологією, застосовною до всіх кандидатів, та безпосередньою прив'язкою оцінки до відчутних наслідків.

Стрижневим механізмом є щорічні звіти Європейської Комісії в межах політики розширення. За переглянутою 2020 р. методологією [22] напрями оцінювання згруповано в тематичні кластери, а засадничий кластер «Основи» (Fundamentals) охоплює верховенство права, функціонування демократичних інститутів, публічне адміністрування та фундаментальні права – тобто саме

інституційні гарантії демократії. Звіти щодо України 2023–2025 рр. [10–12] фіксують стан цих гарантій за уніфікованою шкалою й формують фактологічну основу для рішень про поступ у переговорах. На відміну від разового висновку чи циклічної резолюції Ради Європи, цей механізм є щорічним і всеохопним.

Другим механізмом є скринінг та переговорні кластери. Скринінг відповідності національного законодавства праву ЄС, завершений для України у вересні 2025 р., та відкриття кластера «Основи» структурують порядок денний реформ, встановлюючи послідовність і умови відкриття й закриття переговорних розділів. Тут моніторинг діє як фільтр: подальший рух можливий лише за підтвердженої відповідності.

Третім і найпотужнішим за важелем механізмом є фінансова кондиціональність інструменту Ukraine Facility [13]. Регламент пов'язує надання коштів із виконанням погодженого плану реформ, зокрема у сфері верховенства права та запобігання корупції, а періодичні (квартальні) виплати обумовлені досягненням визначених показників. На відміну від репутаційного важеля Ради Європи, тут невідповідність має пряму матеріальну ціну.

Четвертим механізмом є моніторинг виконання Угоди про асоціацію [23]. Угода запровадила інституційну структуру нагляду (Рада та Комітет асоціації) і систему періодичної звітності про виконання зобов'язань, що передувала режимові розширення й діє паралельно з ним, забезпечуючи договірний контроль за апроксимацією законодавства та реформами.

Отже, механізми ЄС утворюють висхідну послідовність важелів – від щорічної діагностики (звіти) через структуруючий фільтр (скринінг і кластери) до прямого матеріального стимулу (кондиціональність) і договірного контролю (Угода про асоціацію). Спільна їхня риса – перетворення оцінки відповідності на передумову винагороди, чого позбавлені механізми Ради Європи.

Типологія моніторингових механізмів Ради Європи та ЄС. Систематизація описаних механізмів за чотирма критеріями – суб'єкт (орган і рівень), предмет моніторингу, періодичність та тип важеля з відповідною обов'язковістю наслідків – дає змогу побачити їх як єдину багаторівневу систему (табл. 1).

Типологія унаочнює три закономірності. Перша – розподіл за типом важеля: механізми Ради Європи, окрім судового контролю ЄСПЛ, спираються на м'який важіль, тоді як механізми ЄС – на матеріальний; юридично зобов'язальним є лише механізм «ЄСПЛ + Комітет міністрів». Друга – розподіл за періодичністю: поряд співіснують механізми разові (висновок Венеційської комісії на запит), циклічно-періодичні (ПАРС, GRECO, Конгрес, звіти ЄК) та безперервні

(нагляд за виконанням рішень ЄСПЛ, квартальна кондиціональність). Третя – перекриття предметів: одні й ті самі сфери (насамперед верховенство права, запобігання корупції, судочинство) одночасно перебувають у полі кількох механізмів обох організацій. Саме це перекриття предметів за різних типів важеля й породжує проблему взаємодії механізмів.

Взаємодія моніторингових механізмів: дво-рівнева модель. Перекриття предметів моніторингу за різних типів важеля означає, що імплементаційний ефект створюється не окремим механізмом, а конфігурацією їх взаємодії. Реконструкція цієї конфігурації дає підстави для дво-рівневої моделі: Рада Європи переважно постачає нормативно-експертний зміст моніторингу – визначає, що саме і за якими критеріями належить реформувати, – тоді як Європейський Союз надає цьому змісту матеріальний важіль, пов'язуючи виконання з винагородою. Взаємодія механізмів реалізується у трьох режимах – комплементарності, дублювання та взаємопідсилення.

Комплементарність виявляється в розподілі функцій: експертний висновок Венеційської комісії чи оцінка GRECO формулюють стандарт і фіксують невідповідність, а звіти Європейської Комісії й кондиціональність Ukraine Facility надають стимул до її усунення. Показово, що звіти ЄК систематично інкорпорують висновки органів Ради Європи, посилаючись на оцінки Венеційської комісії та GRECO як на фахову основу власних вимог. Так формується взаємопідсилення: м'який за природою висновок Ради Європи, потрапляючи у звіт ЄК або в перелік умов фінансування, набуває матеріальної ваги, якої сам по собі не має. Водночас співіснування кількох механізмів на одному предметі породжує й дублювання: верховенство права одночасно оцінюють Венеційська комісія, GRECO, моніторинговий комітет ПАРС та Європейська Комісія. Дублювання є двоїстим: воно створює ризик надлишкового навантаження на державу, але водночас підвищує узгодженість і стійкість оцінки, ускладнюючи вибіркове ігнорування невігідних висновків.

Ступінь зчеплення механізмів різниться за сферами, що добре простежується на трьох прикладах. У сфері запобігання корупції зчеплення є найщільнішим: експертний зміст (рекомендації GRECO, висновки Венеційської комісії) прямо підкріплюється матеріальним важелем (антикорупційні умови у звітах ЄК та в кондиціональності Ukraine Facility). Саме тут моніторинг діє як інструмент імплементації з максимальною силою, оскільки м'який і матеріальний важелі спрямовані на один предмет. У сфері судочинства зчеплення також присутнє, хоча й слабше: висновки Венеційської комісії щодо добору суддів та дисциплінарних процедур [18; 19] задають зміст реформ, який

Таблиця 1

Типологія моніторингових механізмів Ради Європи та ЄС щодо України

Механізм	Орган / рівень	Предмет моніторингу	Періодичність	Тип важеля / наслідки
Венеційська комісія	РЄ, експертний	конституційні та законодавчі реформи, верховенство права	на запит (ad hoc)	м'який (експертний); висновки необов'язкові
Моніторинговий комітет ПАРЕ	РЄ, парламентський	виконання зобов'язань членства, демократичні інститути	циклічно (періодичні доповіді)	м'який (репутаційно-політичний); резолюції, peer pressure
ЄСПЛ + Комітет міністрів	РЄ, судовий	порушення прав людини, системні проблеми	за зверненням + постійний нагляд	юридично зобов'язальний; обов'язкові рішення (ст. 46), нагляд за виконанням
GRECO	РЄ, оцінювально-експертний	запобігання корупції (депутати, судді, прокурори)	оцінювальні раунди + відстеження виконання	м'який із compliance-циклом; рекомендації та оцінка виконання
Конгрес / Європейська хартія місцевого самоврядування	РЄ, субнаціональний	місцева й регіональна демократія, автономія громад	періодично	м'який; рекомендації
Звіти ЄК про розширення	ЄС, наднаціональний	кластер «Основи»: верховенство права, демократичні інститути, врядування	щорічно	матеріальний; основа рішень про поступ до членства
Скринінг і переговорні кластери	ЄС, наднаціональний	відповідність національного права acquis ЄС	поетапно у процесі переговорів	матеріальний; умова відкриття/закриття розділів
Кондиціональність Ukraine Facility	ЄС, фінансовий	виконання плану реформ (у т. ч. верховенство права)	квартально	матеріально-фінансовий; виплати за умови виконання
Моніторинг Угоди про асоціацію	ЄС + Україна, договірний	виконання зобов'язань за УА, апроксимація права	періодично (Рада/Комітет асоціації, звіти)	матеріальний/договірний; інституційний тиск, звітність

Джерело: складено авторами

підхоплюють звіти ЄК; проте частина проблем (зокрема кадрове наповнення судової системи) слабо реагує на зовнішній важіль, бо залежить від внутрішньої спроможності, а не від політичної волі, на яку тисне моніторинг. У сфері місцевого самоврядування зчеплення є найслабшим: моніторинг Конгресу за Європейською хартією місцевого самоврядування [8; 9] постачає зміст, але не отримує співмірного матеріального підкріплення з боку ЄС, оскільки децентралізація не належить до пріоритетних предметів фінансової кондиціональності. Унаслідок цього тут діє переважно м'який важіль, а імплементаційний тиск є помітно слабшим. Цей контраст емпірично підтверджує вихідну тезу: сила моніторингу як інструменту імплементації визначається не наявністю механізму як такого, а зчепленням змісту з важелем.

Імплементаційний ефект моніторингових механізмів. Запропонована модель дає змогу оцінити, за яких умов моніторинг конвертується в інституційну зміну. Загальна закономірність така: імплементаційний ефект є найвищим там, де

м'який зміст Ради Європи зчеплено з матеріальним важелем ЄС на одному предметі, і знижується в міру послаблення цього зчеплення або зростання внутрішніх перешкод.

Найвиразніше дію зчепленого важеля ілюструє антикорупційна сфера. Коли влітку 2025 р. постала загроза звуження інституційної незалежності антикорупційних органів, реакція надійшла саме каналами зовнішнього моніторингу: Європейська Комісія відреагувала в межах логіки кондиціональності, а відповідний епізод було відображено у звіті ЄК щодо України 2025 р. [12] як застереження. Незалежно від внутрішньополітичної динаміки, цей випадок демонструє, що зчеплення експертної оцінки з матеріальним важелем здатне швидко актуалізуватися й впливати на інституційні рішення – тобто моніторинг спрацьовує як дієвий інструмент, а не лише як діагностика.

Натомість там, де зовнішній важіль слабший або наштовхується на внутрішні обмеження, імплементація сповільнюється. У сфері судочинства реформи інституційної рамки (перезапуск органів

суддівського врядування, порядок добору суддів), які прямо підпадали під зчеплений моніторинг Венеційської комісії та ЄК, просунулися відчутніше, ніж розв'язання проблем, що залежать від внутрішньої спроможності й не піддаються прямому зовнішньому стимулюванню. У сфері місцевого самоврядування, де діє переважно м'який важіль Конгресу, рекомендації щодо фінансової автономії громад імплементуються повільніше, ніж стандарти, підкріплені матеріальним важелем ЄС.

Цей результат узгоджується з моделлю зовнішнього стимулювання [1]: моніторинг є дієвим інструментом імплементції остільки, оскільки поєднує визначений зміст із вагомою та вірогідною винагородою; за відсутності хоча б одного з цих складників він тяжіє до символічної дії. Для України з її статусом кандидата, що воює, це означає подвійне: наявність потужного матеріального важеля ЄС робить моніторинг винятково дієвим інструментом там, де він зчеплений зі змістом Ради Європи, – але й окреслює межу, за якою жодне зовнішнє оцінювання не замінює внутрішньої інституційної спроможності.

Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Проведене дослідження розкриває моніторингові механізми Ради Європи та Європейського Союзу як єдину систему інструментів імплементції інституційних гарантій демократії в Україні й дає підстави для висновків за кожним із поставлених завдань.

Перше. Концептуалізація моніторингу як інструменту потребує розмежування трьох ланок – стандарту, механізму моніторингу та імплементції – і зосередження на спроможності механізму конвертувати стандарт у реальну інституційну зміну. Ключовою характеристикою, що визначає цю спроможність, є тип важеля впливу: юридично зобов'язальний, м'який (репутаційно-експертний) та матеріально-стимулювальний. Саме тип важеля, а не формальна подібність процедур, пояснює відмінності в імплементційному ефекті.

Друге. Механізми Ради Європи (Венеційська комісія, моніторинговий комітет ПАРС, Європейський суд з прав людини у поєднанні з Комітетом міністрів, GRECO, Конгрес місцевих і регіональних влад) охоплюють конституційно-правовий, парламентський, судовий, антикорупційний та

місцево-самоврядний сегменти інституційних гарантій демократії і, за винятком судового контролю ЄСПЛ, діють переважно м'яким важелем. Їхньою сильною стороною є нормативно-експертний зміст, слабкою – обмежена самостійна спроможність примусити до імплементції.

Третє. Механізми Європейського Союзу (щорічні звіти Європейської Комісії, скринінг і переговорні кластери, фінансова кондиціональність Ukraine Facility, моніторинг Угоди про асоціацію) діють матеріально-стимулювальним важелем, пов'язуючи оцінку відповідності з перспективою членства та фінансуванням. Їхня уніфікована методологія й циклічність роблять оцінку регулярною та всеохопною, а прив'язка до винагороди – потенційно примусовою.

Четверте. Типологізація механізмів за суб'єктом, предметом, періодичністю та типом важеля виявляє їх перекриття за предметом і взаємодоповнюваність за важелем, що обґрунтовує дворівневу модель: Рада Європи постачає зміст моніторингу, Європейський Союз – матеріальний важіль. Імплементційний ефект є найвищим там, де зміст і важіль зчеплено на одному предметі (запобігання корупції), і знижується в міру послаблення зчеплення (судочинство) або за переважання самого лише м'якого важеля (місцеве самоврядування). Отже, дієвість моніторингу як інструменту імплементції визначається не наявністю механізму, а конфігурацією взаємодії змісту й важеля – за умови, що зовнішній стимул не замінює внутрішньої інституційної спроможності держави.

Науковий внесок статті полягає у поданні моніторингових механізмів Ради Європи та ЄС щодо України як єдиної багаторівневої системи інструментів імплементції, у розробленні їх типології та дворівневої моделі взаємодії, що пояснює диференціацію імплементційного ефекту за сферами.

Перспективи подальших розвідок пов'язані з поглибленим пояснювальним аналізом дієвості окремих механізмів методом відстеження процесів (process tracing) на конкретних кейсах, із залученням кількісного вимірювання інституційних ризиків для оцінки результатів моніторингу, а також із порівнянням української конфігурації моніторингових механізмів із досвідом держав Західних Балкан як інших учасників процесу розширення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Schimmelfennig F., Sedelmeier U. Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*. 2004. Vol. 11, № 4. P. 661–679. DOI: <https://doi.org/10.1080/1350176042000248089>
2. Grabbe H. *The EU's Transformative Power: Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1057/9780230510302>
3. Venice Commission. Rule of Law Checklist : CDL-AD(2016)007. Venice, 2016. URL: https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf (дата звернення: 20.07.2026).

4. Venice Commission. Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency: Reflections : CDL-AD(2020)014. Strasbourg, 2020. URL: <https://docs-venice.coe.int/api/Document?pdffile=CDL-AD%282020%29014-e> (дата звернення: 20.07.2026).
5. Parliamentary Assembly of the Council of Europe. The functioning of democratic institutions in Ukraine : Resolution 2134 (2017). Strasbourg, 2017. URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=23247&lang=en> (дата звернення: 20.07.2026).
6. GRECO. Fourth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors: Evaluation Report. Ukraine : GrecoEval4Rep(2016)9. Strasbourg, 2017. URL: <https://rm.coe.int/greco-eval4rep-2016-9-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-/1680737207> (дата звернення: 20.07.2026).
7. GRECO. Fourth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors: Addendum to the Second Compliance Report. Ukraine : GrecoRC4(2024)15. Strasbourg, 2024. URL: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/ukraine> (дата звернення: 20.07.2026).
8. European Charter of Local Self-Government : ETS No. 122. Strasbourg, 15.10.1985. URL: <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-eng/1680a87cc3> (дата звернення: 20.07.2026).
9. Congress of Local and Regional Authorities. Local and regional democracy in Ukraine : Recommendation 348 (2013), CG(25)8FINAL. Strasbourg, 31.10.2013. URL: <https://rm.coe.int/168071a834> (дата звернення: 20.07.2026).
10. European Commission. Ukraine 2023 Report : SWD(2023) 699 final. Brussels, 08.11.2023. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en (дата звернення: 20.07.2026).
11. European Commission. Ukraine 2024 Report : SWD(2024) 699 final. Brussels, 30.10.2024. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2024_en (дата звернення: 20.07.2026).
12. European Commission. Ukraine 2025 Report : SWD(2025) 759 final. Brussels, 04.11.2025. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2025_en (дата звернення: 20.07.2026).
13. Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility. Official Journal of the European Union. 2024. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj> (дата звернення: 20.07.2026).
14. Мельничук В. Імплементация принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади. Вісник Прикарпатського університету. Політологія. 2019. Вип. 13. С. 111–118. URL: <https://journals.pnu.edu.ua/index.php/politics/article/view/5408> (дата звернення: 20.07.2026).
15. Кресіна І. О. Інституційні пріоритети антикорупційної політики України. Політологічний вісник. 2024. Вип. 92. С. 130–152. DOI: <https://doi.org/10.17721/2415-881x.2024.92.130-152>
16. Опінко С. О. Функціонування державного реєстру виборців в умовах сучасних викликів. Регіональні студії. 2024. № 36. С. 53–58. DOI: <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2024.36.9>
17. Петренко І. І., Малкіна Г. М. Дилема безпеки та свободи: шлях української демократії крізь війну та виклики консолідації. Політологічний вісник. 2025. Вип. 96. С. 157–179. DOI: <https://doi.org/10.17721/2415-881x.2025.96.180-191>
18. Venice Commission. Ukraine. Follow-up Opinion on the Draft Law on the Selection of Constitutional Court Judges : CDL-AD(2023)022. Venice, 2023. URL: <https://docs-venice.coe.int/api/Document?pdffile=CDL-AD%282023%29022-e> (дата звернення: 20.07.2026).
19. Venice Commission, Directorate General Human Rights and Rule of Law. Ukraine. Joint Opinion on Draft Amendments on Disciplinary Procedures against Judges : CDL-AD(2025)044. Venice, 2025. URL: <https://docs-venice.coe.int/api/Document?pdffile=CDL-AD%282025%29044-e> (дата звернення: 20.07.2026).
20. Committee of Ministers of the Council of Europe. Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights: 18th Annual Report (2024). Strasbourg : Council of Europe, 2025. URL: <https://www.coe.int/en/web/execution/annual-reports> (дата звернення: 20.07.2026).
21. European Court of Human Rights. Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights: Derogation in time of emergency. Strasbourg, 2025. URL: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_15_eng (дата звернення: 20.07.2026).
22. European Commission. Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans : COM(2020) 57 final. Brussels, 05.02.2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0057> (дата звернення: 20.07.2026).
23. Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. Official Journal of the European Union. 2014. L 161. P. 3–2137. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.161.01.0003.01.ENG (дата звернення: 20.07.2026).

Дата першого надходження статті до видання: 22.07.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 25.08.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 28.09.2026