

УДК 323.2:342.1(477)

DOI: <https://doi.org/10.53317/2786-4774-2024-2-2>

"Пастки" інституційної спроможності Української держави: причини виникнення і способи подолання

Анотація. У статті на основі використання міжнародних індексів (управлінської ефективності, сприйняття корупції, демократії, верховенства права та інших) дано оцінку інституційній спроможності Української держави, зокрема під час великої війни, а також проаналізовано "пастки спроможності" як лагуни у законодавстві, які нівелюють ефективність системи державної влади та, як наслідок, девальвують інститут політичної відповідальності й погіршують інституційну спроможність держави. Авторка також на основі соціологічних опитувань щодо довіри до державних інститутів пояснює, чому зниження рівня довіри до органів влади (за винятком Збройних сил та Президента України) посилює ризики делегітимації влади, оскільки це конвертується у небажання багатьох громадян виконувати свої громадянські обов'язки, зокрема, щодо мобілізації, сплати податків тощо.

Ключовою проблемою інституційної спроможності Української держави авторка називає неефективність системи стримувань і противаг, що призводить до дублювання повноважень між гілками влади, неефективного функціонування парламенту та уряду, надмірної концентрації влади в руках президента, нівелювання ролі уряду як центру виконавчої влади. Авторка детально аналізує, що зроблено вперше у вітчизняній політичній науці, наявні в Україні "пастки спроможності", підкреслює їх кумулятивний негативний ефект і окреслює негативні наслідки у разі їх збереження, а також пропонує ефективні інструменти неелекторальної легітимації влади, які вкрай необхідні під час війни. Особлива увага приділяється необхідності реформування конституційної системи України для усунення цих інституційних пасток. Окреслено кілька шляхів підвищення інституційної спроможності, серед яких самолегітимація влади через інформаційну політику в умовах вимушеного обмеження прав і свобод; внесення змін до конституції й законодавства задля ліквідації "пасток спроможності"; використання неелекторальних інструментів легітимації влади як тимчасову міру, яка здатна посилити інституційну спроможність держави, але на час війни.

Ключові слова: інституційна спроможність, органи державної влади, політична система, демократія, система стримувань і противаг, "пастки спроможності", політична реформа, суспільний договір, конституціоналізм.

Галина Зеленько,
доктор політичних наук,
професор, член-кореспондент
НАН України,
Інститут політичних і
етнонаціональних
досліджень ім. І. Ф. Кураса
НАН України

Galyna Zelenko,
Doctor of Political Sciences,
Professor, Corresponding
Member of the NAS of Ukraine,
Kuras Institute of Political
and Ethnic Studies
of the NAS of Ukraine

ORCID: 0000-0001-7219-4703
zgalina@ukr.net

"Traps" of Institutional Capacity of the Ukrainian State: Causes of Emergence and Ways to Overcome

Abstract. In the article, based on the use of international indices (governance effectiveness, corruption perception, democracy, rule of law, and others), an assessment of the institutional capacity of the Ukrainian state is given, particularly during the Great War. The article also analyzes "capacity traps" as gaps in legislation that undermine the effectiveness of the state governance system, and as a result, devalue the institution of political accountability and deteriorate the state's institutional capacity. The author also explains, based on sociological surveys regarding trust in state institutions, why the decline in trust towards government bodies (with the exception of the Armed Forces and the President) increases the risks of delegitimizing the government, as this translates into a reluctance of many citizens to fulfill their civic duties, particularly with respect to mobilization, tax payments, etc.

The author identifies the inefficiency of the system of checks and balances as the key problem of the institutional capacity of the Ukrainian state, which leads to duplication of powers between branches of government, ineffective functioning of the parliament and government, excessive concentration of power in the hands of the president, and the nullification of the role of the government as the center of executive power. The author thoroughly analyzes the existing in Ukraine "capacity traps" (what has been done for the first time in domestic political science), emphasizes their cumulative negative effect, outlines the negative consequences if they persist, and proposes effective instruments of non-electoral legitimacy of power, which are extremely necessary during wartime. Particular attention is paid to the need to reform Ukraine's constitutional system to eliminate these institutional traps. Several ways to enhance institutional capacity are outlined, including the self-legitimization of power through information policy under conditions of forced restrictions on rights and freedoms; amending the constitution and legislation to eliminate the "capacity traps"; and the use of non-electoral instruments of legitimacy of power as a temporary measure that can strengthen the state's institutional capacity, but only during the war.

Key words: institutional capacity, state authorities, political system, democracy, checks and balances, "failure traps", political reform, social contract, constitutionalism.

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

Метою статті є аналіз інституційної спроможності України у контексті війни та повоєнного відновлення задля виявлення "пасток спроможності" і констатації негативних наслідків для країни у разі їх збереження. Задля цього 1) проаналізуємо (на основі використання міжнародних універсальних індикаторів та індексів) стан інституційної спроможності Української держави; 2) проаналізуємо фактори, які дали можливість втримати ситуацію протягом двох з половиною років повномасштабної російсько-української війни; 3) охарактеризуємо на основі аналізу законодавства "пастки спроможності" Української держави; 4) окреслимо шляхи подолання "пасток спроможності" в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наголосимо, що поняття "інституційна спроможність" тісно пов'язане з такими категоріями, як "державне управління" та "політична стабільність". Часто їх вважають синонімами. Так, згідно з працями відомих науковців-неоінституціоналістів, ефективність інститутів визначається їхньою здатністю взаємодіяти із зовнішнім та внутрішнім середовищем, забезпечуючи при цьому інклюзивність та прозорість процесів ухвалення рішень [North, 1990; Acemoglu & Robinson, 2012]. Серед фундаторів неоінституціоналізму і поняття "інституційна спроможність держави" можна назвати Д. Норта [North, 1990], який аналізує, як інституції впливають на економічний розвиток і продуктивність держави; Б. Петерса, який пояснює значення неоінституціоналізму у політичних процесах [Peters, 2010]; П. Еванса [Evanse, 1995], який досліджував взаємодію державних інститутів з приватним сектором та суспільством задля досягнення економічних успіхів; Ф. Фукуяма [Fukuyama, 2004], який аналізував взаємозалежність інституційної спроможності держави залежно від якості сучасного державного будівництва та управління; М. Гріндл [Grindle, 2004], яка, навпаки, аналізує, як інституційна спроможність впливає на ефективність державного управління та реформи у країнах, що розвиваються; праці Д. Асемоглу та Дж. Робінсона [Acemoglu & Robinson, 2012] дають можливість зрозуміти роль політичних інституцій у формуванні державної спроможності та економічного розвитку; дослідження М. Бевіра [Bevir, 2010] дозволяють з'ясувати взаємозалежність політичного режиму та якості системи управління; Б. Еббінгауз [Ebbinghause, 2005] у своїх дослідженнях з'ясував, як "колія залежності" впливає на інституційні зміни та чому реформи інституцій часто не дають бажаних результатів, та ряд інших.

Тема інституційної спроможності Української держави серед вітчизняних науковців менш досліджена, як і мало поширеним є неоінституційний підхід для аналізу функціонування державних інституцій. Тому перелік праць з цієї тематики не надто обширний. Так, В. Литвин [2010; 2018] і А. Романюк [2020], досліджують інституційні зміни та виклики для українських органів влади в умовах демократизації та євроінтеграції; Ю. Костюченко [2020] аналізує сучасний стан державних інституцій в Україні та їхню здатність до ефективного управління; В. Шевчук [2022] так само дає оцінку інституційній спроможності держави на основі аналізу формальних інститутів. Також до теми інституційної спроможності державних і політичних інститутів в Україні

зверталися науковці Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Зокрема, в монографіях "Політична безпека України: проблеми політичного і державного правління. Прогнозна оцінка, механізми забезпечення" [Рафальський та Майборода, 2023a], "Адаптивні зміни політичного поля України в умовах війни" [Рафальський та Майборода, 2023b], "Політична система України: конституційна модель та політичні практики" [Зеленько, 2023], "Кризи політичного розвитку в Україні: причини, зміст і способи нівелювання" [Балабан та ін., 2022], "Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми" [2022], "Інституційні зміни політичної системи України" [Зеленько, 2014] та ін. проаналізовано пласт проблем формального і неформального характеру, які обумовлюють наявні політичні процеси тощо. Проте у вітчизняній політичній науці ми не знайшли жодної наукової праці, в якій аналізувалися б "пастки спроможності" держави з погляду взаємодії формального (норм права) і фактичного (політичних практик) конституціоналізму і наявних або відсутніх процесуальних норм, які забезпечують або мали б забезпечувати виконання взагалі-то демократичної за змістом конституції. Тим самим цією науковою роботою ми намагаємося заповнити цю лакуну – і в цьому **новизна дослідження**.

Емпірична база і методологія дослідження. Для аналізу інституційної спроможності Української держави було вибрано маркери міжнародних індикаторів, індексів та рейтингів, завдяки яким можна було прослідкувати динаміку суспільно-політичних процесів в Україні і на їх підставі сформулювати позитивні результати та проблеми щодо інституційної спроможності Української держави. Загалом Україна підлягала моніторингу у той чи інший час за близько сорока індексами. Загалом є близько 500 індикаторів, за якими вимірюються ті чи інші аспекти держави і державних інститутів. Серед основних можна назвати такі: Індекс електронного урядування (E-Participation Index, ООН); Індекс верховенства права (WJP Open Government Index rankings); Індекс урядової ефективності (Government Effectiveness, WGI); глобальний Індекс конкурентоспроможності (GSCI); Індекс демократії від "The Economist"; Індекс демократії від Freedom House; Індекс сприйняття корупції (Corruption perceptions index, CPI); відкрите дослідження бюджету (Open budget survey, OBS); Індекс процвітання (Legatum Prosperity Index); рейтинг світового законодавства про доступ до інформації (Global Right to Information Rating); барометр відкритих даних (Open Data Barometer); Індекс демократії Freedom House; Індекс готовності до мережевого розвитку (Networked Readiness Index); глобальний Індекс інновацій (Global Innovation Index); глобальний Індекс стійкості (FM Global Resilience Index); Індекс крихкості (Fragile State Index). У всіх цих індексах фігурує Україна як об'єкт моніторингу, що вже є великим досягненням. Адже часто країни, які розвиваються, не мають елементарних даних, за якими б велися моніторинги, і через це не потрапляють в авторитетні бази даних, що негативно впливає на ведення бізнесу, міжнародної політики і т. д. Іншими словами, з країною, яка грає за незрозумілими правилами, не хочуть мати справу цивілізовані країни та міжнародні гравці.

Однак після повномасштабного російського вторгнення не всі міжнародні організації і надалі вимірюють індекси щодо України. Тому в дослідженні ми здебільшого спиралися на дані Індексу глобального управління [*Worldwide Governance Indicators, 2024*], в розрахунку якого якість управління є одним із базових показників спроможності держави. Також ми звертали до моніторингових звітів програми SIGMA (спільного проекту Європейської комісії та Організації економічного співробітництва та розвитку), яка оцінює державне управління країн, що прагнуть до вступу в ЄС [*Програма SIGMA, 2024*], Індексу крихкості держави (Fragile State Index), що оцінює стійкість країн до соціальних, політичних та економічних криз). Індекси та рейтинги, отримані на основі цих даних, можна розглядати як один з інструментів, що дозволяє наблизитися до комплексного розуміння результатів діяльності формальних інституцій публічної влади, а також політичних практик, які ці інституції впроваджують, зокрема під час російсько-української війни.

Щоб екстраполювати рівень загроз від "пасток спроможності", було використано дані соціологічних опитувань, зокрема, результати опитувань Центру Разумкова, де відображена динаміка довіри громадян України до державних інституцій. Зрозуміло, що в оцінці функцій органів державної влади і, зокрема, виокремленні "пасток спроможності" ми аналізували вітчизняне законодавство, яким регулюється діяльність органів державної влади – Конституція України [1996], Закон "Про Регламент Верховної Ради України" [2010], Закон "Про Кабінет Міністрів України" [2014], Закон "Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)" [2019], Закон України "Про центральні органи виконавчої влади" [2011], Закон "Про статус народного депутата України" [1993], Закон "Про центральні органи виконавчої влади" [2011] та ін.

Також для оцінки інституційної спроможності парламенту та "пасток спроможності" в трикутнику "парламент–президент–уряд" було використано аналітичні дослідження Лабораторії законодавчих ініціатив [Впровадження внутрішньої реформи ..., 2022–2023]. Ту частину дослідження, де проаналізовано неелекторальні інструменти легітимації влади (і тим самим інституційної спроможності держави), було викладено на основі даних, отриманих у ході дослідження "Інструменти легітимації влади під час дії воєнного стану", виконаного у відділі політичних інститутів та процесів ІПіЕнд ім. І. Ф. Кураса на основі експертного онлайн-опитування (метод *desk research*) [Зеленько та ін., 2024].

Виклад основного матеріалу. Поняття "інституційна спроможність" є ключовим у політичній науці і загалом означає ефективність державного управління, стабільність політичної системи та здатність країни адаптуватися до викликів внутрішнього та зовнішнього середовища. Інституційна спроможність держави є результатом суспільно-історичних процесів і зумовлена заданими інституційними параметрами: конституційною моделлю організації влади, всією системою процесуальних норм, що забезпечує виконання норм конституції, а також спроможністю управлінської ланки реалізовувати державні політики.

Одним словом, інституційна спроможність – це здатність держави і органів державної влади виконувати притаманні їм функції. У нашому випадку йдеться про функції кожного органу, які закріплено законами, та те, як вони виконуються на практиці. Тому інший бік інституційної спроможності полягає у якості та спроможності самої інституційної матриці, як системи інститутів, взаємодіяти з цими органами (органи державної влади) як у здійсненні їх функцій щодо реалізації державної політики, так у кадрових, безпекових та інших питаннях.

Напевно, найскладніше у вивченні інституційної спроможності держави – це дати їй об'єктивну оцінку. Адже у такого явища завжди є позитивні й негативні сторони, а успіхи чи провали процесу трансформації мають відносний характер. Часто їх можна оцінити лише у порівнянні з іншими, подібними за траєкторією розвитку, країнами. До того ж людська природа така, що люди схильні нарікати, що щось могло бути кращим, забуваючи, що це щось могло б бути і гіршим. Так і у нашій ситуації. Проте політичні інститути не функціонують самі по собі, а детермінуються рівнем розвитку соціуму, його цінностями, свідомістю, політичними запитами, потребами, здатністю до взаємодії, а тому не є статичними і незмінними, а в Україні проблеми мають ще й системний характер, що зумовлює формування криз політичного розвитку як саме системних проблем [Балабан та ін., 2022]. Це поняття екстраполюється й на інституційну спроможність, яка не є чимось сталим, а змінюється під впливом обставин.

Наразі суспільствознавці у світі вже напрацювали доволі розгалужені системи маркерів, базованих на надзвичайно широкому спектрі статистичних, соціологічних та інших видів даних, які дають змогу розраховувати, серед іншого, й індекси інституційної спроможності держави. Базові індикатори інституційної спроможності держави такі: ефективність системи державного управління; якість регуляторних процедур; дотримання принципів верховенства права; рівень контрольованості корупції; залученість громадян до формування політик; дотримання свобод.

Якою є інституційна спроможність Української держави? За даними Світового індексу врядування (Worldwide Governance Indicators), де відображена динаміка інституційної спроможності українського уряду з 2012 р. до 2022 р. включно, в Україні, як не дивно, у перший рік великої війни регрес індексів за всіма напрямками, крім безпекового, був незначним. Фактично держава продемонструвала максимально можливу резильєнтність у межах чинного в країні нормативного формату – правового режиму воєнного стану з усіма негативними наслідками, зумовленими російською збройною агресією.

Однак, якщо дивитися на ретроспективу цих індексів для України за період 2012–2022 рр., то очевидним є падіння індексів якості управління за тематичними напрямками: "якість регуляторних функцій", "якість державних послуг", "інклюзивний характер формування політик". А от за індикатором "ефективність урядування" Україна перебуває майже на одному рівні упродовж 2012–2022 рр. (відповідно, 32,7 і 33,2 бала). Зниження усіх цих показників розпочалося ще у 2021 р., а тому не пов'язане з повномасштабною війною РФ

проти України. Отже, проблему погіршення показників слід шукати в інших причинах.

Іншим важливим ресурсом, який дає можливість аналізувати інституційну спроможність державних інституцій, є моніторинг програми SIGMA, заснований на принципах державного управління для країн-кандидатів на вступ до ЄС та потенційних кандидатів. Україна підлягала моніторингу у моніторингових хвилях 2006, 2018, 2021 та 2023 рр. (табл. 1). Значення цих даних для нашого дослідження полягає в тому, що в моніторингу SIGMA є індикатори, які враховують діяльність уряду протягом двох років великої війни.

Таблиця 1.

Оцінка якості державного управління за 5-бальною шкалою *

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

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

Джерело: [Програма SIGMA, 2024].

Останній звіт Програми SIGMA за 2023 р. фіксує поліпшення таких показників, як "надання урядом послуг" та "використання цифрових інструментів". Позитивні зрушення є і щодо більш глибокого розроблення стратегії реформи державного управління, а також у сфері підзвітності саме під час великої війни. Без прогресу (порівняно з моніторингом 2018 р.) залишається "ефективність у формуванні та координації політик".

З позитивного – у резюме до звіту про результати моніторингу якості державного управління за період 2019–2023 рр., проведеного Програмою SIGMA, зафіксовано, що уряд та контрольовані ним центральні органи виконавчої влади під час війни втримали ефективність державного управління на довоєнному рівні, чим продемонстрували власну інституційну спроможність у розрізі такої її ознаки, як "адаптивність/резильєнтність" [Програма SIGMA, 2024]. Тобто найбільш критичні зауваження стосуються "ефективності у формуванні та координації політик". На практиці це означає недостатню координацію і взаємодію між представницькими та виконавчими органами влади всіх рівнів, а політологічною мовою – недосконалість системи стримувань і противаг. Тобто хронічна відсутність покращень свідчить про проблеми інституційного характеру, закладені конституційно або на рівні процесуального законодавства.

Якщо проаналізувати показники України у найпоширеніших моніторингових даних, які стосуються не лише системи влади, то вони такі: за Індексом демократії від *Freedom House* Україна посіла 91-ше місце у 2023 р. з показником 5,06 бала, тоді як у 2022 р. посідала 87-ме місце з показником 5,42 бала. Погіршення спостерігалось за такими показниками, як "електоральний процес" і "політична культура", хоча дещо покращився показник "функціонування уряду" [*Global Freedom Status, 2024*]. Інший не менш авторитетний рейтинг засвідчує, що в Україні покращилася ситуація щодо сприйняття корупції, де Україна піднялася на 3 позиції від 2022 р., тоді як за весь час моніторингу від 2012 р. сумарно лише на 10 позицій [*Corruption Perceptions Index, 2023*]. Погіршення пов'язане із запровадженням правового режиму воєнного стану, що в умовах повномасштабної війни не лише іншого вибору, як обмежити політичні права і свободи.

Цікаво також подивитися, **якими є показники щодо України порівняно з іншими країнами**. На рис. 1 наведено графік, який відображає співвідношення *Індексу крихкості держави* для деяких країн, який вираховується на основі низки показників – демографічний тиск, рівень еміграції, рівень економічної нерівності, економічне становище, криміналізація держави, роздрібненість у силових структурах й еліті, переміщення біженців усередині країни, зростання реваншистських настроїв, кількість послуг держави, дотримання законів і прав людини, зовнішнє втручання [*Fragile State Index, n.d.*].

Задля виразності розуміння для порівняння з Україною ми обрали Болгарію, як найменш динамічну країну – неофіта в Євросоюзі; Швецію, як успішну демократичну країну – не члена ЄС, і Росію, як нібито найуспішнішу країну на пострадянському просторі, яка нібито готова вести війну на виснаження. Слід зазначити, що Індекс крихкості вимірюють у діапазоні значень від 0 (найнижчий) до 100+ (найвищий).

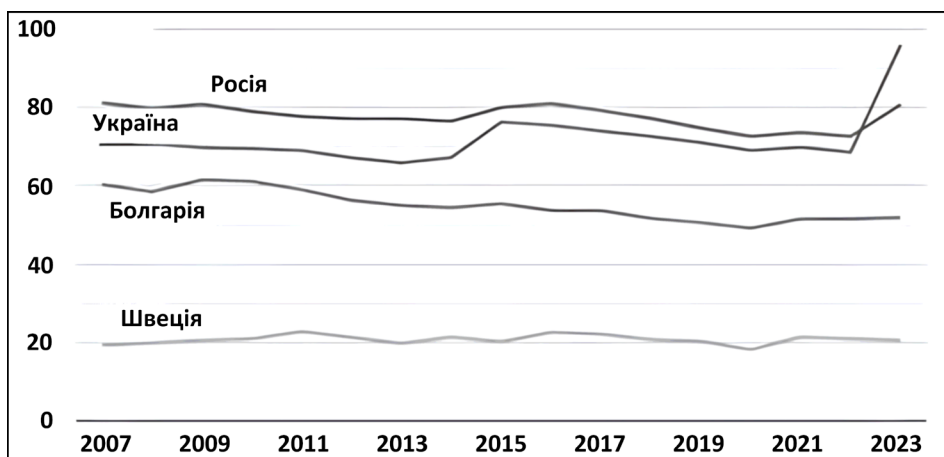


Рис. 1. Індеси крихкості держави для різних країн *

* Складено на основі даних Індексу крихкості держави, де 0 – найкращий показник, а 100+ – найгірший [*Fragile State Index, n.d.*].

Як бачимо, різниця між Україною та Болгарією – разюча. Натомість відмінності між Україною та Росією – незначні. За даними на 2021 р. (останній рік перед повномасштабним вторгненням) Україна посідала 91-ше місце, а Росія – 74-те. Хоча показники України, зі зрозумілих причин, справді погіршилися в разі через війну, і, за даними 2023 р., Україна була відкинута на 18-те місце.

Якщо ж брати виключно економічні показники, то за рівнем ВВП, наприклад, Польща – країна, співмірна з Україною за площею і кількістю населення, від часу падіння соціалістичного табору випередила Україну в'ятеро, як і за усіма іншими базовими показниками. Щодо пострадянських країн, то за рівнем ВВП Україна була вкрай непривабливою. Адже незадовго до великої війни найгірші економічні показники мала лише Молдова. Проте тут слід зробити поправку на те, що Україна з 2014 р. фактично перебувала у стані війни з Росією, а тому таке порівняння не надто коректне. Натомість за якістю демократії Україна, незважаючи на усі проблеми, випередила усі пострадянські республіки, за винятком країн Балтії, які вже 20 років є членами ЄС.

Отже, стан інституційної спроможності Української держави свідчить, що загалом органи державної влади активізувалися та запобігли виникненню кризи керованості країною під час повномасштабного російського вторгнення. Україна під час повномасштабного вторгнення вистояла завдяки і суспільній мобілізації та самоорганізації, і завдяки ефективним діям органів державної влади, чия роль зазвичай у публічному просторі недооцінюється. Проте такі результати не є свідченням достатньої інституційної спроможності держави. Порівняння індексів свідчить, що інституційна спроможність держави істотно посилилася за останні роки, але не за рахунок покращення якості державних інституцій, а, навпаки, за рахунок зменшення впливу держави на суспільство, бізнес, за рахунок дерегуляції економіки і цифровізації державних сервісів і вивільнення простору для включення суспільства. На мій погляд, це радше виняток з правил, і для подальшого ефективного функціонування країни потрібні докорінні зміни саме конфігурації політичних інститутів у частині їх взаємної відповідальності і взаємовпливу, щоб запас міцності держави не закінчився раніше перемоги у війні. Слід розуміти, що війна не є індульгенцією на покращення правил гри, а, навпаки, спонукає до змін, адже через війну Україна погіршила усі свої базові індекси. А це потребує тверезого і професійного підходу до оцінки ситуації і такого ж професійного підходу до того, щоб її виправити.

Однак перш ніж перейти до аналізу "пасток спроможності", слід звернути увагу на зміни настроїв в українському суспільстві. На перший погляд, воно є справді консолідованим щодо розуміння необхідності і готовності вистояти у війні з Росією. Проте неможливо не помітити зміни настроїв щодо ставлення до влади. Одним із найбільш тривожних сигналів є зниження довіри в суспільстві до органів державної влади, а отже, і послаблення їхньої легітимності. Про це свідчать дані соціологічного опитування, проведеного в червні 2024 р. соціологічною службою Центру Разумкова (табл. 2) [*Оцінка ситуації в країні ...*, 2024]. Як можна побачити з таблиці, рівень довіри до майже всіх органів

державної влади протягом останнього року істотно знизився і, за винятком Збройних сил України та Президента України, наблизився до довоєнних значень.

Таблиця 2.

Рівень довіри до органів влади *

Державні інституції	Липень – серпень 2021			Червень 2024		
	Не довіряють	Довіряють	Баланс довіри/недовіри	Не довіряють	Довіряють	Баланс довіри/недовіри
Збройні сили України	24,8	68,3	43,5	7,7	90	82,3
Президент України	57,6	36,2	-21,4	42,7	49,6	6,9
Місцева влада вашого міста/селища/села	37,8	51,4	13,6	45,6	44,8	-0,8
Уряд України	72,0	21,5	-50,5	72,8	21,6	-51,2
Верховна Рада України	75,1	18,7	-56,4	76,2	19,3	-56,9
Суди (судова система в цілому)	74,2	15,5	-58,7	73,4	17,1	-56,3
Державний апарат (чиновники)	75,7	14,9	-60,8	78,5	15,7	-62,8

* Складено за [Оцінка ситуації в країні ..., 2024].

Показово, що знизилися також і показники довіри до місцевих органів влади, що можна пояснити певним відстороненням цих інституцій від ухвалення рішень на користь військових адміністрацій через запровадження правового режиму воєнного стану.

Це означає, що в Україні розпочався своєрідний "відкат" і зниження рівня суспільної мобілізації. Зауважимо, що це цілком закономірний процес, адже у мобілізованому стані суспільство довго існувати не може, і радше свідчить про повернення суспільства до свого природного стану – з високим рівнем недовіри до органів державної влади. Однак цей цілком закономірний процес в умовах війни може створювати певні ризики і загрози як для політичної стабільності всередині країни, так і для інституційної спроможності держави. Зниження рівня довіри до органів державної влади зазвичай обертається саботажом виконання державних рішень. У нинішній ситуації – ситуації повномасштабної війни – це виявляється насамперед в ухилянні від мобілізації, намаганні втекти за кордон, небажанні платити податки або, інакше кажучи, у невиконанні того, що в конституції називається "громадянські обов'язки".

Щоб дати відповідь на запитання: у чому саме полягають проблеми інституційного характеру, їх причини, де саме "пастки спроможності" і як можна виправити ситуацію, коротко охарактеризую обставини формування політичних інститутів в Україні.

Умови формування політичних інститутів в Україні. Як відомо, для України характерна висока інституційна нестабільність (неусталеність), пов'язана з частими змінами конституційної моделі організації влади [Зеленько та ін.,

2023]. Наразі цикл політичних режимів, зумовлених дією різних конституційних моделей організації влади, є таким, як показано на рис. 2.



Рис. 2. Цикл політичних режимів в Україні *

* Складено авторкою.

Наразі в Україні діє правовий режим воєнного стану, що формує, відповідно, політичний режим воєнного часу, який було б неграмотно класифікувати відповідно до загально визнаних параметрів, таких як політичні свободи чи змагальний політичний процес. Проте воєнний стан не скасовує і не нівелює системні проблеми інституційної спроможності, які під час війни чи повоєнного відновлення лише загострюються. Понад те, під впливом дії правового режиму воєнного стану формуються нові управлінські практики, які істотно впливають на інституційну спроможність держави і створюють нові системи причинно-наслідкових зв'язків і нову якість системи ухвалення рішень [Рафальський та Майборода, 2023а].

Загалом модель демократичного транзитиву, яка була втілена в Україні від початку 1990-х рр., характеризується як "реформа згори". Тобто ініціатором змін була політична еліта, оскільки активність суспільства загалом, рівень розвитку політичних партій, інститутів громадянського суспільства, політичної культури, свідомості були недостатніми для істотного і цілеспрямованого впливу. За такої моделі важливе значення має пакт еліт щодо системи державного правління, яка фіксується у конституції. Стосовно Конституції України, то вона, нагадаю, була утверджена у 1996 р. і набула схвальних відгуків міжнародної демократичної спільноти в частині забезпечення політичних прав і свобод та соціальних гарантій. Однак за своєю суттю Конституція України є телеологічною (орієнтовною, цільовою), тобто конституційні норми про правову, демократичну, соціальну державу мали орієнтовний характер і на момент ухвалення Конституції були радше бажаним напрямом розвитку країни, ціллю, а не відображенням реального стану речей. Наголошу, що такий конституціоналізм притаманний усім посткомуністичним державам. З одного боку, він здавався своєрідним запобіжником від авторитарного рецидиву, а з іншого – окреслював стратегію розвитку державності, що видавалося цілком логічним [Зеленько, 2013].

Проте конституція – це документ, який фіксує певні правила гри і задає правові рамки для розвитку політичних практик. Від того, які механізми закладено в конституції, залежить, по суті, подальша траєкторія розвитку держави. Для того, щоб досягти такого стану політичних і суспільних інститутів, який закладався

телеологічною конституцією, потрібно було ухвалити низку процесуальних законів, які б забезпечили виконання норм конституції відповідно до високих соціальних стандартів, які у ній закладені. Це саме стосується і функціонування системи стримувань і противаг, яка мала б бути не лише ефективною, але ще й гарантувати високий рівень спадковості політики, щоб уникнути "авторитарних рецидивів" і привчити суспільство до нових інститутів. Тобто йдеться про високу політичну відповідальність еліт.

Однак такі норми або взагалі не запроваджувалися, або запроваджувалися з великим запізненням. Достатньо згадати, що перший Закон "Про Кабінет Міністрів України" було ухвалено у 2008 р., Закон "Про регламент Верховної Ради України" – у 2010 р., т. зв. Закон "Про імпідмент президента..." – у 2019 р. і т. д. Досі, наприклад, діє вкрай спрощений механізм реєстрації політичних партій, що було необхідністю на початку демократичного транзиту, але має надзвичайно деструктивний вплив на партійну систему зараз. Досі немає закону про Президента України, про Верховну Раду і т. ін. Аргумент про те, що конституція – це закон прямої дії, не витримує критик, адже для реалізації будь-якого рішення потрібна процедура. У разі її відсутності неможливі ні імпідмент, ні розпуск парламенту, ні переформатування уряду чи окремі звільнення високопосадовців. Саме через вкрай заплутане законодавство Україна тривалий час є в трійці лідерів (після Туреччини і РФ) за кількістю звернень до Європейського суду з прав людини [Україна на третьому місці ..., 2024].

Що відбувається з телеологічною конституцією, якщо відсутні необхідні процесуальні закони? У разі дефіциту норм права (дефіциту унормування соціально-політичних процесів) виникає *правовий вакуум*. Проте це неприродний стан для суспільства, а тому він зазвичай заповнюється довільно, часто неправовими практиками [Політичний процес ..., 2022]. Це приблизно, як люди протоптують стежку там, де їм зручно, незважаючи на чужі городи, а не там, де задумано задля спільного блага. Якщо ж цей процес триває довго, то починають формуватися *інституційні пастки*, або "пастки спроможності" (термін Д. Асемоглу та Дж. Робінсона) – комбінація правових норм, існування і поєднання яких знову і знову відтворює негативні (нездорові) політичні практики [Acemoglu & Robinson, 2012].

В Україні це відбувалося в умовах, коли було запроваджено ваучерну модель приватизації, тобто не було встановлено обмежень на скуповування ваучерів в одні руки і не допущено міжнародних інвесторів. Таким чином процес первинного нагромадження капіталу відбувся за кілька років. Уже у кінці 1990-х – початку 2000-х рр. в Україні сформувалися фінансово-промислові групи, або монополії, які задля збереження статус-кво почали формувати політичні інститути в своїх інтересах. Йдеться насамперед про тип виборчої системи, принципи формування уряду, обмежений вплив парламенту, перетворення політичних партій та організацій громадянського суспільства на інструменти впливу цих фінансово-промислових груп [Зеленько та ін., 2023]. Завдяки цьому повністю деформувалася система інтеракцій знизу по лінії

"суспільство – держава". Іншими словами – держава і суспільство продовжили існування ніби в паралельних реальностях, оскільки інститути, які забезпечували систему інтеракцій – політичні партії і громадські організації, – так і залишилися в доволі аморфному стані. Крім того, слабка дисперсія влади призвела до того, що інститут президентства став недоторканим, непідзвітним і фактично опинився поза системою стримувань і противаг, став над усіма гілками влади, порушивши тим самим базовий принцип демократії – поділ влади на законодавчу, виконавчу й судову [Зеленько, 2024].

Власне, саме тому ще з кінця 1990-х – початку 2000-х рр. ми зіткнулися з проблемою "захопленої держави", коли політика вироблялася на основі консенсусу різних фінансово-промислових груп, а суспільству відводилася роль легітимації їхньої влади на виборах. Тобто фактичним власником країни стали фінансово-промислові групи. У міжвиборчий період впливати конвенційним способом на державу не вдавалося, оскільки не було відповідних інструментів – нерозвиненість партійної системи і громадянського суспільства, умовна незалежність медій, слабкі можливості впливу на виконавчу владу представницьких органів влади, непрацюючий неформальний інститут "громадської думки" тощо. Саме тому проблеми вирішувалися у формі масових протестів, відомих як майдани. А це неконвенційні (тобто малопрогнозовані і радикальні) форми впливу. Черговим поштовхом, який перекотив українське "квадратне колесо суспільного розвитку" (у термінах бразильського історика Вернека-Содре) стала Революція гідності [Зеленько, 2014]. Після неї в Україні вчергове відбулися зміни інституційного характеру, які у поєднанні з інституціоналізацією проєвропейської політики сприяли посиленню інституційної спроможності держави.

Ідеться насамперед про такі інституційні зміни:

– відновлення парламентсько-президентської республіки (дисперсія влади), чим забезпечується ідея кооптації (інкорпорації) більшої кількості політичних акторів до вироблення політичних рішень, що посилює процеси політичної конкуренції і є умовою розвитку країни, незважаючи на вкрай брудні методи такої конкуренції;

– розширення установчих повноважень парламенту (це також посилення політичної конкуренції) і тим самим створення передумов для формування органічної моделі взаємодії держави і суспільства, де забезпечується логіка демократичної держави, – суспільство голосує за партії, парламентські фракції стають продовженням партій, за які проголосувала більшість виборців, фракції формують уряд;

– запровадження електронного декларування для високопосадовців, що дало можливість бодай якось бачити структуру доходів і моніторити стиль життя високопосадовців і на основі цього вдаватися до розслідувань у разі їх невідповідності (залишимо поза дужок критерії цього моніторингу, але як інститут – це вкрай корисний метод);

– формування антикорупційної інфраструктури; наразі ця реформа вважається однією з найсильніших у структурі реформ судової влади;

– децентралізація фінансів і фактичне виведення територіальних громад з-під ручного керівництва центру на основі критерію особистої лояльності до центральної влади, що також сприяло посиленню політичної конкуренції; найбільш яскравим свідченням є сплеск регіональних партій (близько 190) на місцевих виборах 2020 р.;

– запровадження пропорційної виборчої системи (вибори за цією системою ще не відбулися, але ліквідація мажоритарної складової істотно знижує лауну для парламентської корупції, а запровадження преференційного голосування виводить партії з-під диктату її лідерів, а по суті – фінансово-промислових груп);

– запровадження державного фінансування політичних партій і тим самим також зменшення їх залежності від фінансово-промислових груп;

– адміністративно-територіальна реформа, в основу якої покладено принцип концентрації ресурсів, що спричинило формування великої кількості сильних територіальних громад;

– інституціоналізація проєвропейської політики (спрацював т. зв. "закон сполучених посудин", коли країна, беручи на себе зобов'язання інституційного характеру, ніби підтягується до більш розвинутого державного або інтеграційного утворення);

– антиолігархічне законодавство, що дало можливість поставити питання про ефективність антимонопольної політики і зменшення ролі і ресурсів впливу (зокрема через медіа, політичні партії) фінансово-промислових груп;

– дерегуляція економіки і зменшення впливу "людського фактору" у бізнесі завдяки цифровізації великої кількості державних послуг [Зеленко, 2024].

Проте, незважаючи на важливі інституційні реформи політичної системи, їх виявилось недостатньо, деякі з них було істотно вихолощено (як от т. зв. закон про декларування високопосадовців, про державне фінансування політичних партій), система норм права лишається часто неузгодженою і не відповідає європейським стандартам, а остаточно "пастки спроможності" не було ліквідовано і тому вони й надалі справляють негативний вплив на політичні процеси, а в умовах повномасштабної російсько-української війни таять у собі загрози іншого порядку.

Перша системна проблема полягає в тому, що на сьогодні у нас залишається *нормативно перевантажена конституція*, чим на конституційному рівні закладено передумови для політичного популізму. А це зворотний бік телеологічного конституціоналізму і політичного компромісу, досягнутого між політичними силами середини 1990-х (комуністами і демократами та націоналістами), оскільки держава не в змозі забезпечити всі соціальні гарантії, зафіксовані в конституції. Ситуація, коли норми конституції не виконуються, девальвує конституцію як основний закон і є першою найбільшою проблемою.

Друга системна проблема стосується т. зв. *дефіциту інституціоналізації влади* (термін – Авт.), про що йтиметься далі, і ця проблема лише поглиблюється

через воєнний стан. Тобто система стримувань і противаг в Україні так і залишається недосформованою, що виявляється, зокрема, у дублюванні повноважень, подвійному підпорядкуванні органів виконавчої влади тощо. Наприклад, незважаючи на те, що конституційні норми є нормами прямої дії, в Україні неможливо провести референдум, неможливо відправити у відставку уряд, який отримав парламентський вотум недовіри, неможливо заслухати звіт міністра, якому "поставили двійку", неможливо позбавити депутатського мандата депутата, який паплюжить цей статус або не виконує своїх безпосередніх функцій тощо. Найбільше "пасток спроможності" лежить у площині "парламент – уряд – президент". Маючи нібито парламентсько-президентську республіку, за фактом, поєднання функцій та компетенцій цих органів виписано так, що на практиці маємо істотне нівелювання ролі парламенту, зокрема його контрольної функції, і ще більше уряду на користь перетікання повноважень до інституту президентства. Правовий режим воєнного стану лише поглибив цю проблему [Ситник, 2023], хоча тут це має об'єктивне пояснення. А наявність однопартійної парламентської коаліції, що є унікальною ситуацією як для країни з атомізованою партійною системою, лише сприяє процесу перетікання повноважень до інституту президентства. В сумі внаслідок дефіциту інституціоналізації влади ми отримали абсолютну недовіру інституту політичної відповідальності і вкрай неефективний механізм стримувань і противаг. Ці процеси мають кумулятивний ефект, що призводить не просто до зниження, а до колапсу інституційної спроможності держави і ходіння по колу.

Які найбільш загрозливі "пастки спроможності" зберігаються?

– розмита (неоднозначна) кадрова суб'єктність виконавчої вертикалі. Ця дуальність у підпорядкуванні виконавчої вертикалі є рідкісною, як підмітила Н. Кононенко, для інституційної архітектури країн-членів ЄС, в яких представники виконавчої влади в регіонах, як правило, підзвітні та підпорядковані виключно парламенту. В політичних практиках, поширених у слабких демократіях, таких як українська, значне делегування гаві держави кадрових повноважень (поза межами виконавчої гілки влади) зумовлює великий обсяг його функцій, а також поступове привласнення неприцатанних президенту функцій координації діяльності виконавчої влади [Кононенко, 2024]. Це створює серйозні небезпеки, пов'язані з відсутністю ефективного контролю над інституцією президента та поступовою інституційною деградацією уряду;

– відсутність правової норми щодо незворотності відставки уряду в разі неухвалення Верховною Радою України програми діяльності уряду (так званий "напівакцептований уряд"). Відсутність програми уряду унеможливує формальну оцінку парламентом його діяльності, в якій саме програма є відправною точкою. Тому діяльність уряду без програми є частиною проблеми недовіри інституту політичної відповідальності органів державної влади. За підрахунками Н. Кононенко, з моменту ухвалення 1996 р. чинної Конституції, що унормовує роботу урядових кабінетів без підтримки їхніх програм

парламентом, українські уряди працювали без ухвалення Програми діяльності Уряду Верховною Радою 59% робочого часу, або сумарно 16,5 року [Кононенко, 2024]. Показово те, що українське законодавство взагалі не передбачає тривалий період діяльності уряду без затвердженої парламентом програми його діяльності. Однак лакуни у законодавстві і відсутність прямих формулювань щодо санкцій діяльності без затвердженої програми дозволяє такі ситуації, що вкрай дезорієнтують і парламентські партії, і негативно впливає на розуміння, куди рухається держава;

– відсутність затвердженої парламентом Програми діяльності уряду має й інші наслідки. За таких обставин уряд ніби втрачає своє політичне обличчя і перетворюється на суто технічний орган, якому нібито й не треба ініціювати власні політики, адже він не має імунітету від звільнення, який мав би тривати рік у разі затвердження програми його діяльності. За таких обставин і за наявності однопартійної парламентської більшості уряд фактично перетворюється у групу менеджерів Офісу Президента. В урядовців зникає потреба брати участь у засіданнях профільних комітетів (під час війни така практика стала нормою), приходити у парламент зі звітами, давати формальні відповіді на депутатські запити і т. д.;

– відсутність норми, яка б передбачала санкції стосовно президента у разі, коли той не підписує або накладає вето щодо ухваленого парламентом закону у чітко визначений термін. Це призводить до того, що закони, ухвалені ВРУ, можуть місяцями без підписання і без накладання вето лежати в Офісі Президента. Натомість у парламентських демократіях зазвичай по закінченні визначеного конституцією терміну законопроекти стають законами у редакції, прийнятій парламентом, що також є формою впливу парламенту;

– недостатньо врегульоване питання парламентської коаліції та відсутність вимог щодо членства урядовців у партіях, які входять до проурядової коаліції в парламенті. Тим самим розвивається ідея політичної відповідальності партії, яка є базовим принципом демократії, коли аксіомою є те, що політика реагує на організовані суспільні інтереси, представлені партією. Партія є суб'єктом виборчого процесу, а фракція, як продовження партії в парламенті, – суб'єктом законодавчого процесу, і цілком логічно, що вона мала б нести політичну відповідальність. На виборах – коли за неї голосують чи не голосують, а у міжвиборчий період це зазвичай репутаційна відповідальність – у разі будь-яких підозр щодо недобросовісності такий політик іде у відставку. Натомість в Україні за партіями, які стали парламентськими, зазвичай стояли фінансово-промислові групи, і в таких випадках власники партій наймають кваліфікованих політтехнологів, ті вивчають настрої громадян, проводять ребрендинг партії, але такий, що партію і не впізнати, і ті самі ФПГ заводять партію у владу. Звісно, це вже нові обличчя, інша назва партії, але за нею стоять ті ж самі люди, які зазвичай лишуються в тіні – т. зв. олігархи [Політичний процес ..., 2022]. Причому їх вплив з часом став настільки руйнівним, що однією з вимог до України задля реалізації ідеї членства в ЄС стала вимога деолігархізації;

– неефективна система інкорпорації (відбору) еліт й інституту репутації. Так, навіть складно згадати випадки, коли б високопосадовці в Україні добровільно йшли у відставку у разі підозри у незаконних діях (недостовірні дані у деклараціях, корупційні скандали, плагіат, конфлікти інтересів). Як наслідок, це зумовлює інституційну ерозію насамперед ВРУ, яка втрачає вплив на виконавчу владу, оскільки уряд добровільно передає значну частину своїх компетенцій президенту, який фактично парламенту не підзвітний, не підпорядкований і не підконтрольний [Кононенко, 2024]. Адже процедура імпичменту, незважаючи на ухвалений у 2019 р. т. зв. Закон "Про імпичмент", настільки складна і тривала, що фактично нереалізовувана;

– правова неврегульованість діяльності парламентських коаліцій дозволяє політичним акторам в Україні використовувати у реальному житті цей інструмент для реалізації власних інтересів (за принципом "каламутної води"), що стає однією з причин інституційної деградації як уряду, так і Верховної Ради і є джерелом політичної корупції; створивши коаліцію у парламенті, що є умовою початку нової каденції парламенту, представники коаліції часто голосують усупереч загальній позиції фракції або ж висувують умови в обмін на голосування, чи ж саботують діяльність коаліції, пропускаючи засідання комітетів, чим не забезпечують кворум, необхідний для ухвалення рішень і т. д.;

– відсутність чіткого механізму подолання урядових криз, що підштовхує суб'єктів політичного процесу до застосування переважно таємних (кулуарних) політик, політичних торгів, коли міністром призначається представник певної ФПГ, а ніяк не фахівець. Або ж міністр, який не справляється з обов'язками, не звільняється саме тому, що за ним стоять особи, які саботують призначення нового міністра. За таких умов урядова криза може тривати до 60 днів. Лише тоді, якщо уряд так і не призначено, президент розпускає Верховну Раду. Для порівняння, у країнах ЄС переважно застосовується конструктивний вотум недовіри і формуються тіньові уряди, які в разі відставки швидко підхоплюють владу;

– деструктивний вотум недовіри: за останні десять років єдиним прем'єром, який хоча б формально після свого призначення на посаду дотримався принципу погодження з Верховною Радою України складу уряду, був А. Яценюк (2014–2016 рр.). Така імітація конструктивного вотуму недовіри порушує чинне в Україні законодавство, яке чітко фіксує необхідність багатоетапного публічного процесу формування уряду (навіть в умовах кризи) і свідчить про домінування кулуарних домовленостей над відкритими політичними практиками [Кононенко, 2024], а за таких умов в Україні предметом політичних торгів стають не задекларовані у виборчих програмах принципи, а особисті вигоди "власників" парламентських партій, груп і депутатів-мажоритарників;

– розмита відповідальність міністрів; так, хоча міністра звільняє виключно Верховна Рада України, міністр може написати заяву на звільнення Президенту України, Прем'єр-міністру або Верховній Раді. Тобто, по суті, маємо 3 суб'єкти, до яких може звернутися міністр-претендент на звільнення за власним бажанням, але перед жодним з них міністр не зобов'язаний звітувати. Натомість відсутність

норми про обов'язкове звітування міністра перед Верховною Радою України при звільненні фактично нівелює його політичну відповідальність і не дає розуміння того, що було не так у роботі міністерства, які причини спонукали міністра до звільнення тощо;

– відсутність у парламенту права поточного коригування складу уряду, ситуативне використання такої форми парламентського контролю, як "година запитань до уряду", що нехарактерно для парламентських республік; тобто парламент не може після заслуховування звіту міністра ініціювати його відставку у разі негативної оцінки його діяльності. Це нівелює роль парламенту як вищого представницького органу і саму ідею парламентської республіки;

– відсутність норми про долю закону у разі його непідписання чи незастосування права вето президентом у визначений термін, що є інструментом зловживання владою главою держави і послаблення ролі парламенту (зазвичай у європейських демократіях у таких випадках законопроект оприлюднюється у редакції, ухваленій парламентом);

– відсутність інституту інтерпеляції як форми парламентського контролю. В Україні діє інститут депутатського запиту, але депутатські запити не є публічними, їх обговорення можливе лише у разі наполягання його автора. Така непублічність створила в парламенті цілий "ринок депутатських запитів", які продаються. Найгучнішою з цього розряду стала справа народного депутата І. Мосейчука з Радикальної партії О. Ляшка, який торгував депутатськими запитами, коли тому чи іншому бізнесмену потрібно було гарантовано зібрати певну інформацію. Іншою проблемою є те, що ця форма парламентського контролю допускає формальні відписки від органів виконавчої влади і не передбачає обов'язкового обговорення [Впровадження внутрішньої реформи ..., 2022–2023], тоді як інтерпеляція передбачає більш жорсткий контроль за виконавчою владою і обговорення офіційної відповіді з обов'язковою участю міністра або його заступників під час обговорення цього питання, і, що особливо важливо, процедура інтерпеляції передбачає постановку питання про політичну відповідальність міністра, що посилює роль парламенту;

– розмита кадрова суб'єктність нівелюється вже більш розподіленим впливом між головою уряду та керівником держави на місцеві органи державної влади ("виконавчу вертикаль"), відповідальні перед Президентом України, але підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів. Ініціатива звільнення голів місцевих державних адміністрацій може походити й від Президента України, й від Прем'єр-міністра. Президент має призначати голів місцевих державних адміністрацій, підібраних і рекомендованих урядом. Але Глава Держави має право відхилити подання уряду та запропонувати іншого кандидата. Запровадження правового режиму воєнного стану ще більше відірвало уряд від здійснення виконавчої влади на місцях через створення підпорядкованих Президенту тимчасових військових адміністрацій [Кононенко, 2024], чия діяльність, зі зрозумілих причин, не є ані прозорою, ані підконтрольною

місцевим представницьким органам влади. Тривалий характер війни, по суті, формує паралельну систему влади в Україні – непідконтрольну і непрозору;

– недосконалість імперативного мандата і відсутність можливості бодай якось вплинути на депутата, який не виконує свої функції, за винятком норми, внесеної у 2023 р. до Закону "Про Регламент Верховної Ради України" [2010], про нарахування заробітної плати за умови відвідування депутатом не менш як 70% засідань ВРУ; звідси й депутати, які або самоусунулися від своїх обов'язків, або відверто займаються колабораціоністською діяльністю і, при цьому, надалі отримують депутатську платню і мають статус народного депутата;

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

– недосконалості системи стримувань і противаг сприяє й такий нібито позасистемний фактор, як деінституціоналізація партійної системи. Але з огляду на те, що саме партії мали б виконувати кадрову і владну функції, деінституціоналізація партійної системи через вихолощення функцій політичних партій і перетворення їх на бізнес-проєкти унеможлиблює ефективні (конвенційні) механізми взаємодії та впливу суспільства на владу через украї неефективні, з погляду реалізації, ідеї народного волевиявлення виборчої системи і процедури реєстрації політичних партій.

Це далеко не повний перелік інституційних пасток, які роками формували в Україні слабкі та несуб'єктні (практично неспроможні) уряди та парламенти, безвідповідальні політичні партії і, найгірше, абсолютно свавільне ставлення до законів і процедур, уповільнювали політичну, економічну та соціальну трансформацію країни. Такі приклади, за висновком С. Ситник, є продовженням розвинутих на початку президентського терміну В. Зеленського тенденцій, коли було прийнято низку рішень, які відображали перебирання на себе функцій уряду у питаннях формування державної політики [Ситник, 2023]. Наголосимо, що такі інституційні лакуни, коли десь не до кінця врегульовано діяльність депутата, десь нечітко виписані компетенції Кабміну, десь проігноровано процедуру проходження законопроекту, десь на питання кворуму парламентського комітету заплющено очі і т. ін., мають кумулятивний ефект і можуть відтворюватися у неправових практиках, що здатне вихолостити роль цілого інституту.

Найбільшою проблемою вкрай недосконалої інституційної матриці є абсолютно неефективний інститут політичної відповідальності і політичної репутації. В умовах політичного режиму воєнного часу ці інституційні пастки становлять смертельну небезпеку.

Який вихід із цієї ситуації? Можна виокремити кілька способів посилення інституційної спроможності держави:

1) *Самолегітимація* – це найнебезпечніший спосіб, адже він здійснюється через заборони та обмеження прав і свобод, систему примусів і покарань і не сприяє динамічній стабільності; поки що в умовах війни в Україні найбільш активно використовуються саме такі методи через намагання сформувати єдиний інформаційний простір у вигляді "Єдиного марафону", а також через обмеження політичних прав і свобод. Зауважимо, що в умовах війни ці методи часто є виправданими, але вони можуть мати дуже погані наслідки.

2) *Внесення змін до Конституції України і ліквідація "пасток спроможності"*, що, однак, неможливо під час дії воєнного стану. Проте з огляду на суспільно-політичні трансформації в Україні в умовах війни саме цей шлях буде найбільш затребуваним під час повоєнного відновлення як запит на новий суспільний договір, і зволікання з його підготовкою – це лише перенесення проблем довоєнної України у повоєнну Україну.

3) *Задіяння неелекторальних інструментів легітимації влади, кооптація* (своєрідна "швидка допомога"), які дозволять підтримувати задовільний на час дії правового режиму воєнного стану рівень легітимності.

З-поміж окреслених способів нівелювання "пасток спроможності" єдиний можливий і необхідний – це внесення змін до Конституції України, що в умовах дії правового режиму воєнного стану нереалізовуваний. Тому в умовах війни владі лишається лише шляхом задіяння неелекторальних інструментів підтримувати власну легітимність, яка б дозволила вистояти у цій війні. Водночас, уже перейти до практичної розробки нового суспільного договору з огляду на необхідність усунення "пасток спроможності" і нових суспільних реалій, породжених війною і попереднім не надто вдалим досвідом політичної трансформації.

Які неелекторальні інструменти легітимації влади як спосіб *тимчасового* посилення інституційної спроможності Української держави можна використати, пояснимо, спираючись на дослідження, проведене в Інституті політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України [Зеленько та ін., 2024].

Задля дослідження найбільш ефективних інструментів легітимації влади було виокремлено чинники, які належать до компетенції органів державної влади, і запропоновано експертам визначити їх вплив у розрізі кластерів "сильний–слабкий" та "сильний–досить сильний". В опитуванні взяла участь 261 особа, що є досить великою вибіркою для експертного середовища. Чинники, які вони оцінювали, – здатність гарантувати безпеку; підзвітність; справедливі політики та практики; взаємодія з громадянами щодо формування політик; довіра громадян; стабільність і прогнозованість; прозорість; локалізована корупція; ефективність (дії в межах Конституції і законодавства (рис. 3.).

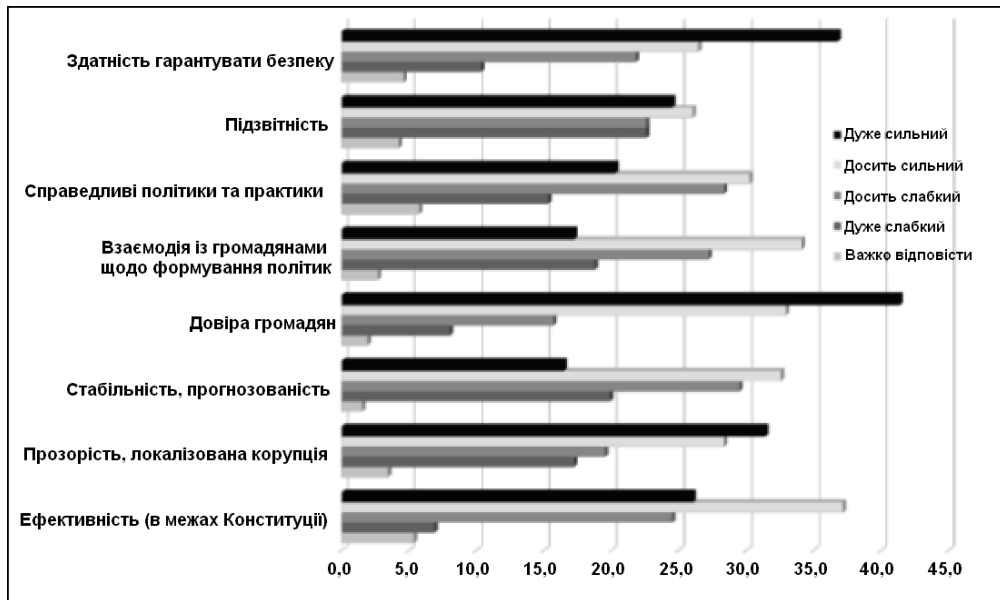


Рис. 3. Вплив окремих чинників на формування загальної легітимності інститутів публічної влади в умовах воєнного стану, %

На основі отриманих відповідей та за результатами аналізу соціологічних даних можна констатувати, що з-поміж неелекторальних інструментів легалізації найбільш ефективними можуть бути аж ніяк не ті, які ми описали як "самолегітимація". Навпаки, надважливою умовою легітимного сучасного владного інституту в Україні є довіра до нього громадян, здатність інституту гарантувати безпеку та реальна ефективність, забезпечувана в межах Конституції. Щодо президента, то особливо важливими інструментами легітимації цього інституту під час воєнного стану є розроблення політики національної безпеки, ведення зовнішньополітичної діяльності та гарантування дотримання Конституції. Для парламенту максимально важливим є чітке і прозоре дотримання ним законотворчих процедур, формування уряду та здійснення парламентського контролю за його діяльністю, а також демонстрація депутатської доброчесності. Для легітимації уряду найбільш дієвими інструментами є довіра до нього міжнародних партнерів, зрозуміла публічна комунікація та реалізація відповідальності Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою. Для легітимації органів місцевого самоврядування, на думку експертів, дуже важливими чинниками є справедливе використання місцевих бюджетів, комунікація з територіальними громадами та ефективне розв'язання місцевих проблем.

Тобто наявне законодавство дає достатній набір інструментів демократичної легітимації влади під час війни. Ці інструменти, навпаки, під час війни дають можливість мобілізувати парламентарів опозиційних фракцій, територіальні громади, організації громадянського суспільства, бізнес, а не виключення їх з

процесів, як це відбувається. Крім того, слід розуміти, що кооптація (інкорпорація широких суспільних прошарків) – це ще й розподіл відповідальності, а відтак зниження політичної напруги в суспільстві, зниження саботажу державних рішень тощо. Звісно, все це неможливе без нормальної комунікативної політики держави, чесної розмови із суспільством.

Висновки. Аналіз інституційної спроможності Української держави в умовах війни дозволяє дійти кількох важливих висновків, що стосуються як поточного стану політичних інститутів, так і можливих шляхів реформування задля підвищення ефективності управління. В умовах повномасштабної війни з Росією виявилися як позитивні, так і негативні аспекти інституційної спроможності України. Зокрема, мобілізаційний потенціал державних інституцій і суспільства сприяв утриманню країни від розпаду в умовах серйозних зовнішніх викликів.

Водночас, серйозними проблемами залишаються недоліки політичної системи, пов'язані з недостатньою інституціоналізацією влади та хронічним дефіцитом реформ у сферах урядування, і, як наслідок, недооформленої системи стримувань і противаг. Незважаючи на збереження високої довіри до Збройних сил та Президента України, загальна картина свідчить про зниження рівня суспільної мобілізації, що є закономірним наслідком тривалих кризових умов. В умовах війни суспільство не може довго залишатися в стані максимальної мобілізації, що спричиняє повернення до звичного рівня недовіри до інститутів. Це, у свою чергу, створює ризики для подальшої політичної стабільності та ефективного управління, оскільки недовіра до державних інституцій може сприяти саботажу виконання рішень та ухилянню від обов'язків, таких як сплата податків чи мобілізація.

Отже, недостатній рівень інституційної спроможності держави є результатом як об'єктивно-історичних обставин (соціальна пасивність громадян, недостатнє відчуття власної відповідальності, суспільний патерналізм і ставлення до держави як до чогось чужого – т. зв. "політичне відчуження", або виключно споживацьке ставлення), так і вкрай невдалою інституційною матрицею, закладеною в Конституції. Тут основними є три проблеми:

1. Телеологічний (орієнтовний) конституціоналізм зі стандартами, притаманними повноцінним демократіям, закладені в Конституцію, можуть бути втілені лише за умови ухвалення відповідних процесуальних норм, які б забезпечили виконання Конституції. В Україні цей процес розтягнувся не на одне десятиліття, внаслідок чого багато норм Конституції щодо прав і свобод були девальвовані, а система стримувань і противаг недосформованою.

2. Високий рівень політичного популізму був закладений в Конституцію, адже молода держава не могла на належному рівні забезпечувати ті громадянські права, соціально-економічні стандарти і соціальні гарантії, які прописані в Конституції (право на безкоштовне лікування, право на гідну оплату праці, право на безкоштовну освіту тощо). Це є фактором девальвації багатьох норм Конституції в частині соціальних прав і гарантій і змушує політичні партії обіцяти на виборах те, що виконати апріорі неможливо.

3. Закладена в Конституцію система стримувань і противаг без урахування того, як така система здатна працювати, створила інституційні умови для поступової деградації інституту політичної відповідальності, для перманентних конфліктів між законодавчою владою та інститутом президентства, який, по суті, сконцентрував у своїх руках усю повноту виконавчої влади з різним ступенем концентрації (залежно від того чи президентсько-парламентська, чи парламентсько-президентська республіка була в Україні). Це не сприяє ані включенню суспільства, ані якісним змінам у системі влади тощо.

Тому нині, після 33 років незалежності, перед Україною стоять ті ж самі завдання: вибудувати інституційно спроможну систему влади, яка б забезпечувала динамічний розвиток і відповідала стандартам і практикам ЄС і, головне, посилювала легітимність влади з огляду на завдання вистояти у війні і повоєнного відновлення. Незважаючи на повномасштабну війну і використання неелекторальних інструментів легітимації влади під час дії правового режиму воєнного стану, така політика не повинна замінювати собою необхідність удосконалення законодавства, що регламентує інституційний дизайн політичної системи України, який потребує змін. Підготовка до конституційної реформи і формування нового суспільного договору під час дії правового режиму воєнного стану має відбуватися на рівні наукової та експертної дискусії і жодним чином не може бути виключно справою політичних сил. Зараз не час для нових експериментів. При цьому стратегічно, з огляду на попередній історичний досвід, соціальний запит і стан розвитку українського суспільства, доцільно впроваджувати механізми кооптації і залучати якомога більше громадян до вироблення державної політики. Цей шлях є більш складним з інструментального погляду. Однак кооптація – це і розподіл відповідальності, і зняття напруги, і стимулювання до активнішої діяльності.

Фактично зараз ми зупинилися на розвилці – чи далі розбудовувати парламентську модель, чи через війну посилювати президентську. На перший погляд, сильна президентська модель здатна посилити керованість державою, і вона насправді виправдала себе у перші роки війни, однак надалі слід усвідомлювати, що ведення тривалої війни – неможливе без причетності усіх громадян (кооптації і дисперсії влади), і ця причетність – не лише підвищення податків. Адже дисперсія влади – це й дисперсія відповідальності. Особливо важливо наголосити, що без посилення інституційної спроможності держави і ліквідації "пасток спроможності" Україні буде вкрай складно адаптуватися до норм і практик ЄС, так само як і здійснювати повоєнне відновлення.

Бібліографічні посилання

Балабан, Р. В., Брехаря, С. Г., Кияниця, Л. Л., Кондратенко, О. Ю., Кононенко, Н. В., & Ляшенко, Т. М. (2022). *Кризи політичного розвитку в Україні: причини, зміст і способи нівелювання: Монографія* (Г. І. Зеленько, Керівник, Наук. Ред.). Київ: ІПіЕнд ім. І. Ф. Кураса НАН України. <http://surl.li/ievafa>

- Впровадження внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Актуальний статус та потенціал впровадження. (2022–2023). *Часопис "ПАРЛАМЕНТ"*, 2. <http://surl.li/xymgqc>
- Зеленько, Г. (2013). Суспільна солідарність в Україні в контексті функціональності політичних інститутів: формальність і реальність. *Studia politologica Ucraino-Polona*, 3, 280–288.
- Зеленько, Г. (2024). Інституційна спроможність України в умовах війни: стенограма доповіді на засіданні Президії НАН України 23 серпня 2024 року. *Вісник Національної академії наук України*, 9, 49–58. <http://e.surl.li/fmkqro>
- Зеленько, Г. І. (Ред.). (2014). *Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації: Аналітична доповідь*. Київ: ІПіЕнд ім. І. Ф. Кураса НАН України. <http://surl.li/ctfgoz>
- Зеленько, Г. І. (Ред.). (2023). *Політична система України: конституційна модель та політичні практики: Монографія*. Київ: ІПіЕнд ім. І. Ф. Кураса НАН України. <http://surl.li/wvihhw>
- Зеленько, Г., Кононенко, Н., Перевезій, В., Овчар, І., & Ситник, С. (2024). *Інструменти легітимації влади в період дії режиму воєнного стану*. <http://surl.li/eudqjf>
- Кононенко, Н. (2024, Травень 01). Ухилинти розподілу влади. Чому система держуправління постійно дає збій. *Дзеркало тижня*. <http://surl.li/phkmpg>
- Конституція України. Закон України 254к/96-ВР (1996) (Україна). <http://surl.li/udpjhf>
- Костюченко, Ю. (2020). Державні інституції України: стан проблеми та шляхи підвищення ефективності. *Актуальні проблеми державного управління*, 1, 27–34.
- Литвин, В. (2010). *Порівняльний аналіз стабільності урядів країн Центральної Європи та України*. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка.
- Литвин, В. (2018). *Інституційно-процесуальні та політично-поведінкові атрибути і різновиди напівпрезидентської системи правління: порівняльний аналіз на прикладі країн Європи*. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка.
- Оцінка ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політиків, посадовців та громадських діячів, ставлення до виборів, віра в перемогу*. (2024, Червень). Центр Разумкова. <http://surl.li/zchvpa>
- Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми*. (2022). (2-ге доп. Вид.). Київ: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. <http://surl.li/zhtzhp>
- Про Кабінет Міністрів України. Закон України (2014) (Україна). <http://surl.li/tvsffw>
- Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент). Закон України (2019) (Україна). <http://surl.li/lebzqa>
- Про Регламент Верховної Ради України. Закон України (2010) (Україна). <http://surl.li/lpytml>
- Про статус народного депутата України. Закон України (1993) (Україна). <http://surl.li/zrsouu>
- Про центральні органи виконавчої влади. Закон України (2011) (Україна). <http://surl.li/lvdniu>

- Програма SIGMA. (2024). Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. <http://surl.li/yqqenz>
- Рафальський, О. О., & Майборода, О. М. (Ред.). (2023а). *Політична безпека України: проблеми політичного і державного правління. Прогнозна оцінка, механізми забезпечення: Монографія*. Київ: ІПіЕнд ім. І. Ф. Кураса НАН України. <http://surl.li/skbgzg>
- Рафальський, О. О., & Майборода, О. М. (Ред.). (2023b). *Адаптивні зміни політичного поля України в умовах війни : Монографія*. Київ : ІПіЕнд ім. І. Ф. Кураса НАН України. <http://surl.li/nqhorb>
- Романюк, А., & Литвин, В. (2020). *Особливості міжінституційних відносин у трикутнику "глава держави–парламент–уряд" та їхні наслідки для політичного процесу*. Львів: ЛНУ імені Івана Франка. <http://e.surl.li/jebhxj>
- Ситник, С. (2023). Структурно-функціональні зміни виконавчої влади. У О. О. Рафальський, О. М. Майборода (Ред.). В *Адаптивні зміни політичного поля України в умовах війни: Монографія* (с. 121–157). Київ: ІПіЕнд ім. І. Ф. Кураса НАН України. <http://surl.li/nqhorb>
- Україна на третьому місці за кількістю справ у ЄСПЛ*. (2024, Січень 24). Європейська правда. <http://surl.li/vgwlmv>
- Шевчук, В. (2022). Інституційна спроможність державних органів в Україні: аналіз сучасного стану та тенденцій розвитку. *Публічне управління та місцеве самоврядування*, 2(1), 55–63.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business.
- Bevir, M. (2010). *Democratic governance*. Princeton University Press.
- Corruption Perceptions Index*. (2023). Transparency International. <http://surl.li/rjokfs>
- Ebbinghaus, B. (2005). Can path dependence explain institutional change? Two institutional regimes in welfare state development. In P. A. Hall & D. Soskice (Eds.). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage* (p. 90–124). Oxford University Press.
- Economist Intelligence Unit. (2023). *Democracy Index 2023: The age of conflict*. Economist Intelligence Unit.
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.
- Fragile State Index*. (n.d.). Global Data. <https://fragilestatesindex.org/indicators/>
- Fraser Institute. (2018). *Bureaucracy Index*. <https://www.fraserinstitute.org/>
- Fukuyama, F. (2004). *State-building: Governance and world order in the 21st century*. Cornell University Press.
- Global Freedom Status*. (2024). Freedom House. <http://surl.li/ypivgq>
- Grindle, M. (2004). *Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries*. World Bank.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

Peters, B. G. (2010). *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. Continuum.

The Legatum Prosperity Index. (2023). Legatum Institute. <https://www.prosperity.com/>

Worldwide Governance Indicators. (2024). World Bank Group. <http://surl.li/urtdyu>

References

Balaban, R. V., Brekharia, S. H., Kyianytsia, L. L., Kondratenko, O. Yu., Kononenko, N. V., & Liashenko, T. M. (2022). *Kryzy politychnoho rozvytku v Ukraini: prychnyny, zmist i sposoby niveliuvannia: Monohrafiia* [Crises of political development in Ukraine: causes, content and methods of leveling]. (G. I. Zelenko, Kerivnyk, Nauk. Red.). Kyiv: IPIEnD im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy. <http://surl.li/ievafo> [in Ukrainian].

Vprovadzhennia vnutrishnoi reformy ta pidvyshchennia instytutysiinoi spromozhnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. Aktualnyi status ta potentsial vprovadzhennia [Implementation of internal reform and enhancement of institutional capacity of the Verkhovna Rada of Ukraine. Current status and potential for implementation] (2022–2023). *Chasopys "PARLAMENT"*, 2. <http://surl.li/xymgqc> [in Ukrainian].

Zelenko, G. (2013). Suspilna solidarnist v Ukraini v konteksti funktsionalnosti politychnykh instytutiv: formalnist i realnist [Social solidarity in Ukraine in the context of the functionality of political institutions: formalist and realist]. *Studia politologica Ucraino-Polona*, 3, 280–288 [in Ukrainian].

Zelenko, G. (2024). Instytutysiina spromozhnist Ukrainy v umovakh viiny: stenohrama dopovidi na zasidanni Prezydii NAN Ukrainy 23 serpnia 2024 roku [Institutional capacity of Ukraine in conditions of war: transcript of the report at the meeting of the Presidium of the National Academy of Sciences of Ukraine on August 23, 2024]. *Visnik Nacionalnoi Akademii Nauk Ukraini*, 9, 49–58. <https://doi.org/10.15407/visn2024.09.049> [in Ukrainian].

Zelenko, G. I. (Red.). (2014). *Instytutysiini zminy politychnoi systemy suchasnoi Ukrainy: otsinka stanu ta napriamy optymizatsii: Analitychna dopovid* [Institutional changes in the political system of modern Ukraine: state assessment and directions for optimization]. Kyiv: IPIEnD im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy. <http://surl.li/ctfgoz> [in Ukrainian].

Zelenko, G. I. (Red.). (2023). *Politychna systema Ukrainy: konstytutsiina model ta politychni praktyky: Monohrafiia* [Political system of Ukraine: constitutional model and political practices]. Kyiv: IPIEnD im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy. <http://surl.li/wvihhw> [in Ukrainian].

Zelenko, G., Kononenko, N., Perevezii, V., Ovchar, I., & Sytnyk, S. (2024). *Instrumenty lehitymatsii vlady v period dii rezhyму voiennoho stanu* [Tools of legitimation of power during the period of martial law]. <http://surl.li/eudqjf> [in Ukrainian].

Kononenko, N. (2024, Traven 01). Ukhylanty rozpodilu vlady. Chomu systema derzhupravlinnia postiino daie zbii [Evaders of power sharing. Why the system of state administration constantly fails]. *Dzerkalo tyzhnia*. <http://surl.li/phkmpg> [in Ukrainian].

Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine]. Zakon Ukrainy 254k/96-VR (1996) (Ukraine). <http://surl.li/udpjhf> [in Ukrainian].

Kostiuchenko, Yu. (2020). Derzhavni instytutsii Ukrainy: stan problemy ta shliakhy pidvyshchennia efektyvnosti [State institutions of Ukraine: the state of the problem

and ways of reporting efficiency]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*, 1, 27–34 [in Ukrainian].

Lytvyn, V. (2018). *Instytutsiino-protsesualni ta politychno-povedinkovi atrybuty i riznovydy napivprezidentskoi systemy pravlinnia: porivnialnyi analiz na prykladi krain Yevropy* [Institutional-procedural and political-behavioral attributes and varieties of the semi-presidential system of government: a comparative analysis on the example of European countries]. Lviv: Lvivskyi natsionalnyi universytet imeni Ivana Franka [in Ukrainian].

Lytvyn, V. (2010). *Porivnialnyi analiz stabilnosti uriadiv krain Tsentralnoi Yevropy ta Ukrainy* [Comparative analysis of the stability of the governments of the countries of Central Europe and Ukraine]. Lviv: Lvivskyi natsionalnyi universytet imeni Ivana Franka [in Ukrainian].

Otsinka sytuatsii v kraini, dovira do sotsialnykh instytutiv, politykiv, posadovtsiv ta hromadskykh diiachiv, stavlennia do vyboriv, vira v peremohu [Assessment of the situation in the country, trust in social institutions, politicians, officials and public figures, attitude to the elections, belief in victory]. (2024, Cherven). <http://surl.li/zchvpa> [in Ukrainian].

Politychnyi protses u nezalezhnii Ukraini: pidsumky i problemy. [Political Process in Independent Ukraine: Results and Challenges]. (2002). (2-he dop. vyd.). Kyiv: Instytut politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy. <http://surl.li/zhtzhp> [in Ukrainian].

Pro Kabinet Ministriv Ukrainy [About the Cabinet of Ministers of Ukraine]. Zakon Ukrainy (2014) (Ukraine). <http://surl.li/tvsffw> [in Ukrainian].

Pro osoblyvu protseduru usunennia Prezydenta Ukrainy z posta (impichment) [On the special procedure for removing the President of Ukraine from office (impeachment)]. Zakon Ukrainy (2019) (Ukraine). <http://surl.li/lebzqa> [in Ukrainian].

Pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy [About the Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Zakon Ukrainy (2010) (Ukraine). <http://surl.li/lpytml> [in Ukrainian].

Pro status narodnoho deputata Ukrainy [About the status of a people's deputy of Ukraine]. Zakon Ukrainy (1993) (Ukraine). <http://surl.li/zrsouu> [in Ukrainian].

Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady [About central bodies of executive power]. Zakon Ukrainy (2011) (Ukraine). <http://surl.li/lvdniu> [in Ukrainian].

Prohrama SIGMA. [Program SIGMA]. (2024). Tsentr adaptatsii derzhavnoi sluzhby do standartiv Yevropeiskoho Coiuzu. <http://surl.li/yqqenz> [in Ukrainian].

Rafalskyi, O. O., & Maiboroda, O. M. (Red.). (2023a). *Politychna bezpeka Ukrainy: problemy politychnoho i derzhavnoho pravlinnia. Prohnozna otsinka, mekhanizmy zabezpechennia: Monohrafiia* [Political security of Ukraine: problems of political and state governance. Predictive assessment of the provisioning mechanism]. Kyiv: IPIeND im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy. <http://surl.li/skbgzg> [in Ukrainian].

Rafalskyi, O. O., & Maiboroda, O. M. (Red.). (2023b). *Adaptyvni zminy politychnoho polia Ukrainy v umovakh viiny: Monohrafiia* [Adaptive changes in the political field of Ukraine in war conditions]. Kyiv: IPIeND im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy. <http://surl.li/nqhorb> [in Ukrainian].

Romaniuk, A., & Lytvyn, V. (2020). *Osoblyvosti mizhinstytutsiinykh vidnosyn u trykutnyku "hlava derzhavy–parlament–uriad" ta yikhni naslidky dlia politychnoho protsesu:*

[Peculiarities of Interinstitutional Relations in the Head of State-Parliament-Government Triangle and Their Implications for the Political Process]. Lviv: LNU imeni Ivana Franka. <http://e.surl.li/jebhxj> [in Ukrainian].

Sytnyk, S. (2023). Strukturno-funktsionalni zminy vykonavchoi vlady [Structural and functional changes of executive power]. U O. O. Rafalskyi, O. M. Maiboroda (Red.). *V Adaptivni zminy politychnoho polia Ukrainy v umovakh viiny: Monohrafiia* (s. 121–157). Kyiv: IPIEnD im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy. <http://surl.li/nqhorb> [in Ukrainian].

Ukraina na tretomu mistsi za kilkistiu sprav u YeSPL [Ukraine is in third place in terms of the number of cases in the European Court of Justice]. (2024, Sichen 24). Yevropeiska pravda. <http://surl.li/vgwlmv> [in Ukrainian].

Shevchuk, V. (2022). Instytutsiina spromozhnist derzhavnykh orhaniv v Ukraini: analiz suchasnoho stanu ta tendentsii rozvytku [Institutional capacity of state bodies in Ukraine: analysis of the current state and development trends]. *Publichne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, 2(1), 55–63 [in Ukrainian].

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business.

Bevir, M. (2010). *Democratic governance*. Princeton University Press.

Corruption Perceptions Index. (2023). Transparency International. <http://surl.li/rjokfs>

Ebbinghaus, B. (2005). Can path dependence explain institutional change? Two institutional regimes in welfare state development. In P. A. Hall & D. Soskice (Eds.). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage* (p. 90–124). Oxford University Press.

Economist Intelligence Unit. (2023). *Democracy Index 2023: The age of conflict*. Economist Intelligence Unit.

Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.

Fragile State Index. (n.d.). Global Data. <https://fragilestatesindex.org/indicators/>

Fraser Institute. (2018). *Bureaucracy Index*. <https://www.fraserinstitute.org/>

Fukuyama, F. (2004). *State-building: Governance and world order in the 21st century*. Cornell University Press.

Global Freedom Status. (2024). Freedom House. <http://surl.li/ypivgq>

Grindle, M. (2004). *Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries*. World Bank.

North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

Peters, B. G. (2010). *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. Continuum.

The Legatum Prosperity Index. (2023). Legatum Institute. <https://www.prosperity.com/>

Worldwide Governance Indicators. (2024). World Bank Group. <http://surl.li/urtdyu>

Стаття надійшла до редакції 30.09.2024