

<https://doi.org/10.53317/2786-4774-2026-1-4>
УДК 321.7:351.071(477)

Наталія Кононенко,

кандидат політичних наук,
Інститут політичних і етнонаціональних
досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України

ORCID: 0000-0001-8397-2830
n.kononenko1509@gmail.com

Між легітимацією та імітацією: меритократичні реформи в слабко інституціоналізованій демократії (на прикладі України)

Стаття присвячена критичному аналізу меритократії як інструменту публічного управління в умовах слабко інституціоналізованих демократій на прикладі України. Авторка виходить із тези, що меритократія не є автономним чинником підвищення ефективності та легітимності влади; її результативність визначається якістю ширших політичних інститутів та механізмів відповідальності.

Дослідження базується на двох гіпотезах: (H1) у демократіях зі слабкими інституціями формальне впровадження меритократичних інструментів (підвищення оплати праці, професіоналізація добору) без належної підзвітності не забезпечує стійкого позитивного впливу на соціально-економічні результати; (H2) за умов ослабленої політичної відповідальності меритократичні реформи можуть посилювати асиметрії у доходах і статусі всередині державної служби та між елітами і суспільством, не підвищуючи ефективності публічної політики.

Методологія поєднує підходи порівняльного інституціоналізму, теорії демократичної підзвітності, порівняльний та інституційний аналіз нормативно-правових актів, а також вторинний аналіз даних. Систематизовано теоретичні підходи до меритократії як принципу організації, моделі винагороди та інструменту легітимації. Порівняння зі стабільними демократіями та країнами Центрально-Східної Європи дозволяє окреслити структурні обмеження її застосування в умовах інституційної крихкості.

Емпіричний розділ охоплює період після 2014 р. в Україні. Показано, що фрагментарність реформ, слабкість горизонтальної відповідальності (зокрема обмежений парламент-

Цитування: Кононенко Н. Між легітимацією та імітацією: меритократичні реформи в слабко інституціоналізованій демократії (на прикладі України). *Політичні дослідження*. № 1 (11). 2026. С. 69—90. <https://doi.org/10.53317/2786-4774-2026-1-4>

Стаття опублікована на умовах ліцензії із зазначенням авторства CC BY 4.0 DEED (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en>)

ський контроль за урядом) і збереження неформальних практик зумовили переважно імітаційний характер меритократичних змін. Аналіз не виявляє стійкого зв'язку між зростанням винагороди топпосадовців і покращенням соціально-економічних показників, водночас фіксується посилення внутрішньобюрократичних диспропорцій у доходах.

У підсумку обґрунтовується, що за відсутності дієвих адміністративних санкцій і політичної відповідальності меритократія в Україні виконує радше функцію зовнішньої легітимації та «керованої професіоналізації», ніж інструменту демократичної підзвітності й підвищення результативності врядування. Стверджується необхідність інтеграції меритократичних процедур у цілісну систему політичної та адміністративної відповідальності як передумови їх ефективності.

Ключові слова: меритократія, публічне управління, державна служба, демократична легітимність, інституційна слабкість, політична підзвітність, горизонтальна відповідальність, порівняльний інституціоналізм, ефективність врядування.

Постановка проблеми. Меритократія є одним із ключових концептів у сучасних дослідженнях демократичного врядування, державної спроможності та легітимності публічної влади. У політичній та управлінській теорії вона зазвичай розглядається як нормативна модель, покликана поєднати ефективність державного управління з принципами неупередженості та процедурної справедливості. Відповідно, меритократичні інструменти (конкурсні процедури добору кадрів, професіоналізація публічної служби, підвищення рівня оплати праці тощо) стали поширеним елементом реформ публічного управління як у стабільних демократіях, так і в державах перехідного типу.

Однак популярність цього інструментарію не повинна затьмарювати критичних питань щодо його реальної ефективності та умов, за яких він може досягти заявлених цілей. Оскільки емпіричний досвід багатьох демократій вказує на значний розрив між формальним запровадженням меритократичних норм та їхнім практичним впливом, виникає необхідність емпіричної перевірки двох центральних тез. Відповідно, ця стаття ґрунтується на наступних гіпотезах, що формують її аналітичну рамку:

— *гіпотеза 1 (H1):* у слабо інституціоналізованих демократіях (як в Україні) впровадження меритократичних інструментів (зокрема підвищення винагороди та професіоналізація добору кадрів) не має стійкого позитивного впливу на соціально-економічні результати, якщо воно лишається формальним (не супроводжується ефективними механізмами відповідальності та підзвітності);

— *гіпотеза 2 (H2):* за умов ослабленої політичної відповідальності меритократичні реформи в публічному секторі сприяють зростанню асиметрій у структурі доходів і статусу не лише всередині державної служби, а й між бюрократією та суспільством загалом, при цьому не переходять у підвищення результативності публічної політики та рівня демократичної легітимності.

У цьому контексті український випадок становить особливий аналітичний інтерес. Після 2014 р. в Україні було задекларовано курс на професіоналізацію публічної служби та запровадження меритократичних принципів як альтерна-

тиви патрональним моделям управління. Водночас фрагментарний характер реформ, обмежені механізми політичної відповідальності та поширеність неформальних практик суттєво локалізували їхній трансформаційний ефект. В умовах повномасштабної війни та реалізації євроінтеграційних зобов'язань аналіз фактичної ролі меритократії у формуванні ефективного й легітимного врядування набуває не лише академічного, а й практичного значення.

Розуміння українського контексту повоєнної трансформації дозволяє нам визначити **об'єкт** дослідження (меритократичні моделі публічного управління в демократичних і посткомуністичних державах) та предмет (інституційні механізми функціонування меритократії та їхні емпіричні ефекти в умовах слабко інституціоналізованої демократії на прикладі України). **Метою** дослідження вважаємо теоретичний й емпіричний аналіз меритократії як залежного інституційного механізму та визначення умов, за яких вона сприяє підвищенню ефективності й легітимності демократичного врядування, а за яких — набуває імітаційного характеру. Мета детермінує **завдання** дослідження, а саме: 1) систематизувати сучасні теоретичні підходи до аналізу меритократії як принципу кадрової організації, моделі винагороди та ідеології легітимації влади; 2) проаналізувати інституційну логіку меритократичного врядування в стабільних демократіях та країнах Центрально-Східної Європи та Балтії після вступу до ЄС; 3) виявити ключові обмеження функціонування меритократії в слабко інституціоналізованих демократіях; 4) оцінити український досвід упровадження меритократичних інструментів через призму соціально-економічних результатів, політичної підзвітності та розподільчих ефектів.

Методологія дослідження ґрунтується на підходах порівняльного інституціоналізму та теоріях демократичної підзвітності. Використано якісний порівняльний аналіз, інституційний аналіз нормативно-правових актів, вторинний аналіз статистичних і аналітичних даних міжнародних організацій (OECD, EU, V-Dem), а також елементи процесуального аналізу для реконструкції логіки реформ публічного управління в Україні. Теоретичний аналіз поєднується з емпіричним розглядом соціально-економічних і розподільчих ефектів меритократичних реформ.

Теоретико-методологічна рамка дослідження. У теоріях демократичного управління меритократія (*від лат. meritum — заслуга та kratos — влада, букв. «влада за заслугами»*) розглядається як базовий аналітичний концепт, що використовується для пояснення принципів організації публічної влади, добору кадрів і механізмів легітимації управлінських рішень. У науковій літературі цей концепт аналізується в кількох взаємопов'язаних вимірах: як принцип відбору та просування в публічній службі заради підвищення ефективності врядування; як модель матеріального стимулювання й винагороди, що має на меті зростання якості виконання державою своїх функцій; а також як ідеологія, що структурує уявлення про справедливість, заслуги та соціальну нерівність та виконує функцію політичної легітимації правлячого режиму.

Як принцип кадрової організації меритократія визначається як розподіл посад на основі індивідуальних заслуг — компетентності, освіти та професійних досягнень, а не походження, статусу чи політичної лояльності. Класичне введення терміна пов'язується з роботою Майкла Янга «The Rise of the Meritocracy», яка, попри сатиричний характер, започаткувала широку теоретичну дискусію щодо можливостей і меж «влади гідних» [Young, 1994]. У працях Деніела Белла меритократія інтерпретується крізь призму зростання ролі експертного знання та технократичного управління в постіндустріальному суспільстві [Bell, 1973]. Крістофер Гуд, своєю чергою, інституціоналізує меритократичні принципи в межах доктрини Нового публічного менеджменту (далі — НПМ), яка трансформувала практики державної служби в західних демократіях наприкінці ХХ століття [Hood, 1991]. Поширення НПМ було зумовлене кризою традиційної веберівської бюрократії, звинуваченої у неефективності, неекономності та відчуженні від громадян. Економічна криза 1970-х рр. і зростання фіскального тиску посилили запит на радикальну реформу державного управління. У відповідь НПМ запропонував запозичити з приватного сектору інструменти підвищення ефективності: конкуренцію, контрахтування, орієнтацію на клієнта та винагороду за результатами. Ця доктрина була спрямована на задоволення викликів глобалізації та громадського запиту на якісніші послуги за менші (як очікувалося) бюджетні кошти.

Окремий напрям теоретичного аналізу зосереджується на *матеріальних інструментах* меритократичного врядування, зокрема системах оплати праці та стимулювання в публічному секторі. У рамках підходів НПМ персоналізована оплата за результатами (*performance-based pay*), запозичена з приватного сектору, розглядалася як засіб підвищення ефективності управління через індивідуалізацію та збільшення фінансових стимулів, особливо для вищої ланки держслужби.

Однак порівняльні дослідження реформ державного управління кін. ХХ — поч. ХХІ ст. вказують на обмежену концептуальну сумісність таких інструментів із природою публічного сектору, де результати політики формуються внаслідок колективної інституційної взаємодії, а не індивідуальних зусиль [Bovens et al., 2014; Pollitt & Bouckaert, 2004]. Додатковою проблемою є також складність коректного співвіднесення індивідуального внеску посадовців із комплексними результатами публічної політики [Scharpf, 1999].

Важливим теоретичним виміром аналізу меритократії є її зв'язок із механізмами підзвітності та політичної легітимації. У класичному розумінні підзвітність поєднує обов'язок влади публічно обґрунтовувати свої рішення та наявність санкцій у разі порушення встановлених норм [Schedler, 1999]. У цьому контексті розрізняються політична підзвітність і відповідальність (що реалізується через вибори й парламентський контроль і поширюється на обраних представників — президентів, депутатів, уряд, які відповідають перед виборцями), та адміністративна підзвітність, заснована на ієрархії, процедурах і професійних стандартах публічної служби і поширю-

ється на призначених професійних державних службовців, що відповідають перед керівниками за професійне виконання рішень [Bovens & Wille, 2017]. Концепція горизонтальної відповідальності, що передбачає наявність сильних державних інституцій, таких, як парламент, суди, антикорупційні органи, рахункова палата, які мають **законні повноваження та фактичну здатність** здійснювати контроль, нагляд і, за потреби, санкціонування інших державних органів чи посадових осіб, додатково акцентує роль взаємного контролю у забезпеченні ефективності системи підзвітності [O'Donnell, 1998].

У межах інституційного підходу меритократія розглядається як залежна, а не автономна змінна, ефективність якої визначається якістю політичних інститутів. Сучасні теорії інституціоналізму наголошують, що меритократичні практики стабільно функціонують лише в умовах інклюзивних інститутів, які обмежують патроніалізм, забезпечують передбачуваність правил і знижують стимули до політичної ренти [Acemoglu & Robinson, 2012; Fukuyama, 2014; North, 1990]. Ключову роль у формуванні такого середовища відіграють інституціолізовані партійні системи, ефективний парламентський контроль і незалежна судова влада, без яких меритократичні процедури втрачають легітимність і примусовість [Grzymala-Busse, 2007; Rothstein, 2011].

Паралельно в сучасній політичній теорії сформувався *потужний критичний підхід до меритократії як ідеології*. У цьому вимірі вона аналізується як механізм моральної легітимації нерівності, що трансформує структурні соціальні розриви в «заслужені» результати індивідуального вибору [Sandel, 2020; Littler, 2017]. Інший напрям критики зосереджується на самовідтворенні еліт у формально меритократичних системах, де доступ до успіху дедалі більше залежить від накопичених ресурсів, а не від здібностей [Markovits, 2019]. У працях П. Розанваллона ці процеси пов'язуються з ширшою кризою демократичної легітимації, у межах якої формальна рівність процедур співіснує з відчуттям фактичної несправедливості результатів [Rosanvallon, 2011; Rosanvallon, 2013].

Окремий теоретичний напрям розглядає меритократію як інструмент політичної легітимації. Вона слугує не лише засобом адміністрування, а й способом виправдання влади шляхом апеляції до універсальних критеріїв ефективності, справедливості та неупередженості [Schmidt, 2013]. Меритократичні принципи можуть розглядатися як основа *throughput-легітимності* (від англ. *throughput legitimacy*), яка описує легітимність, що впливає з якості процесів управління — їх прозорості, підзвітності та неупередженості. Тож, меритократія сприяє формуванню суспільної згоди через довіру до процедур, а не лише через результати або участь. У посткомуністичній Україні проголошення та запровадження меритократичних принципів мало б стати ключовою легітимаційною функцією влади через формування сприйняття держави як системи, яка відрізняється від патронажу та корупції, і стає символом проекту модернізації. Цей прорив (як би він відбувся) був би класифікований як частина боротьби з олігархічною систе-

мою відносин, яка ідентифікується як система політичної корупції [Yakovleva et al., 2022]. Крім того, у контексті захисту від зовнішньої агресії, легітимність влади тісно пов'язана з її ефективністю, де меритократичне управління, спрямоване на перемогу, стає ключовим джерелом суспільної підтримки [Farazmand et al., 2024]. Ця легітимаційна логіка особливо яскраво проявляється в ідеологічному протиставленні меритократичної моделі політичним режимам, заснованим на лояльності та персоналізмі. На противагу авторитарній практиці формування замкнутої еліти за критерієм особистої відданості, меритократична риторика є ідеологічним маркером, що засвідчує цивілізаційну відмінність та підкріплює легітимність влади як на внутрішній, так і на зовнішній арені.

У сучасних підходах до аналізу слабко інституціоналізованих демократій такі політичні режими описуються як системи, у яких формально демократичні інститути співіснують із неформальними практиками політичного контролю, патроналізму та вибіркового правозастосування. В *гібридних демократіях меритократія постає як особливо вразливий інституційний механізм*, ефективність якого залежить від стабільності правил, автономії державної служби та наявності дієвих механізмів політичної й адміністративної підзвітності. Дослідження гібридних режимів і конкурентного авторитаризму демонструють, що формальне запозичення демократичних і технократичних інструментів часто має імітаційний характер і не супроводжується реальними змінами у розподілі влади та відповідальності [Levitsky & Way, 2010].

У посткомуністичних державах ця логіка проявляється через поєднання формально меритократичних процедур добору й професіоналізації з неформальним політичним впливом на бюрократію. Як показує А. Гжимала-Буссе, слабка інституціоналізація партійних систем і парламентського контролю сприяє використанню державних інститутів як ресурсу політичної конкуренції, а не як нейтрального інструменту публічної політики [Grzymala-Busse, 2007]. Порівняльні дослідження реформ державної служби в Центрально-Східній Європі підтверджують, що меритократичний добір часто співіснує з практиками політичної лояльності та вибіркового застосування правил, особливо на вищих рівнях управління [Meyer-Sahling & Yesilkagit, 2011; Meyer-Sahling & Veen, 2012]. У таких умовах зростання винагороди публічних службовців не супроводжується посиленням санкційних механізмів, формуючи розрив між оплатою, статусом і реальною відповідальністю [OECD, 2021].

У ширшій перспективі це призводить до формування політичного вакууму контролю, в якому формальні інститути підзвітності зберігаються, але втрачають стримувальну й коригувальну функцію. У разі відсутності ефективних інституційних обмежень держава стає об'єктом «хижацького» використання з боку політичних та адміністративних еліт, а технократичні й меритократичні реформи виконують переважно роль «елітного прикриття». Новіші інтерпретації підкреслюють, що йдеться не про повну відсутність контролю, а про його фрагментацію та символізацію, коли формальні меха-

нізми не здатні реально санкціонувати владу [V-Dem Institute, 2023]. Відповідно, теоретичне очікування для слабко інституціоналізованих демократій полягає в тому, що меритократія функціонує радше як імітаційна практика, ніж як інструмент підвищення ефективності та легітимності врядування, що логічно підводить до аналізу українського випадку.

1. Меритократична модель державного управління в стабільних демократіях: інституційні механізми та сучасна критика. Меритократія як принцип, згідно з яким керівні посади мають обіймати найбільш здатні та кваліфіковані особи незалежно від їхнього походження, все ще залишається одною з фундаментальних цінностей та еталонною моделлю організації публічної влади в стабільних демократіях. Однак практична реалізація цього принципу у країнах з міцними демократичними інститутами є значно складнішою та інституційно обумовленою, ніж просто призначення на посади «найкращих». Цей розділ коротко аналізує, як меритократія функціонує в таких системах через акцентування уваги на трьох ключових аспектах: 1) інституційному дизайні державної служби та механізмів оплати праці; 2) системах політичної та адміністративної відповідальності; 3) науковій критиці обмежень і суперечностей меритократичної моделі.

Інституційна логіка меритократії в зрілих демократіях: некорпоративна винагорода та деполітизоване економічне управління. Як показують порівняльні дослідження європейських демократій, меритократичні системи публічного врядування принципово обмежують використання корпоративної логіки винагород, зокрема індивідуалізованої оплати за результатами. Система оплати праці публічних службовців у таких державах визначається законами або незалежними комісіями, коригується відповідно до середніх зарплат в економіці чи інфляції, практично позбавлена бонусів і майже ніколи не залежить від «індивідуальних результатів». Отже, система оплати праці високопосадовців в урядах цих країні є інституційно протилежною корпоративній моделі винагород [Bovens et al., 2014; Rothstein, 2011].

Для «старих» європейських демократій характерний консенсус щодо того, що урядові програми та коаліційні угоди мають зосереджуватися на стратегічних цілях, реформах та інституційних змінах, а не на макроекономічних прогнозах, досягнення яких складно контролювати. Політичні сили уникають обіцянок, що залежать від зовнішніх чинників, передаючи відповідальність за економічні оцінки, які не мають формат обов'язкових для виконання документів, міністерствам фінансів, центральним банкам та незалежним аналітичним центрам. Вважається, що такий підхід свідчить про інституційну зрілість, де політична відповідальність відокремлена від технократичного прогнозування [Bovens & Wille, 2017; Hay, 2014; Scharpf, 1999; Weingast, 1995].

Механізми відповідальності в меритократичних демократіях: Меритократична система в демократіях функціонує не ізольовано, а вбудована в комплекс інших інститутів, які забезпечують підзвітність та обмежують по-

тенційні зловживання. Відповідальність міністрів, уряду, парламентарів і парламентських партій, президентів за реалізацію передвиборчих програм остаточно вимірюється на виборах. Політична кар'єра залежить від громадської підтримки та вміння формувати коаліції, а не від формальних KPI. Це перетворює вибори на ключовий інструмент оцінки ефективності політичного керівництва [Przeworski et al., 1999; Thomassen & van Ham, 2017].

Топбюрократія виведена з-під прямої політичної підзвітності і відповідає перед професійним співтовариством та суспільством за інституційну спроможність. Маркерами останньої є якість надання державних послуг (безпека, освіта, охорона здоров'я), дотримання процедур та ефективне використання бюджетних коштів [Bovens et al., 2014; Christensen et al., 2020]. Корупція в такій системі стримується не стільки приватним інтересом, скільки працюючою судовою системою та інститутом репутації: втрата професійної репутації означає фактичний кінець кар'єри в державному або академічному секторі.

Меритократія після вступу до ЄС посткомуністичних країн. Польща, Чехія, країни Балтії та решта посткомуністичних європейських країн після вступу до ЄС уніфікували свої системи оплати праці високопосадовців із загальноєвропейською моделлю [Schimmelfennig & Sedelmeier, 2020; Zubek, 2011]. Хоча їхні зарплати залишаються високими порівняно з середніми у країні, вони не конкурують із корпоративним сектором, а елементи преміювання, якщо існують, стосуються якості адміністрування, а не політичних результатів. Ці реформи сприяли створенню професійнішої бюрократії, проте, як показує досвід, порівняно високі зарплати самі собою не замінили фундаментальні механізми відповідальності: сильний парламент, стабільну партійну систему та незалежні суди. Саме ці інституції не дозволяють ігнорувати економічне зростання та добробут громадян, формуючи політичний та адміністративний тиск на виконавчу владу.

Критика меритократичної моделі: структурні обмеження та сучасні виклики. Незважаючи на все ще діючий статус еталона, меритократія як модель управління піддається потужній критиці в науковому дискурсі, що вказує на її внутрішні суперечності та небажані суспільні наслідки. М. Сендел стверджував, що системи, які претендують на нейтральну оцінку «заслуг», насправді часто відтворюють існуючі структурні нерівності. Доступ до якісної освіти, культурний капітал та соціальні зв'язки, що набуваються з дитинства, стають вирішальними перевагами, які система визнає як «індивідуальні заслуги», легітимізуючи таким чином соціальну нерухомість [Sandel, 2020]. Д. Марковіц у своїй роботі «Меритократична пастка» доводить, що сучасна меритократія створює нову форму герметичної еліти. Ця еліта, що «самовідтворюється», витрачає колосальні ресурси на конкурентну боротьбу за статус, що призводить до марнотратства та глибокої тривоги серед самих «переможців» системи, тоді як суспільство розколюється [Markovits, 2019]. У контексті держуправління Г. Пітерс наполягав на тому, що індивідуалізовані

меритократичні моделі оплати в бюрократії є фікцією. Оскільки результати роботи уряду є колективним продуктом інституційної взаємодії, немає надійного способу відокремити індивідуальний внесок окремого чиновника. Спроби це зробити ведуть до спотворень і гри з показниками [Peters, 2018]. П. Розанваллон пояснює, чому меритократія, попри видиму справедливість, руйнує суспільну солідарність і довіру. Суспільство, що ідеалізує успіх як винятково особисту заслугу, втрачає співчуття до тих, хто «не досяг», і знецінює важливість колективних інститутів та соціального забезпечення [Rosanvallon, 2011; Rosanvallon, 2013].

Отже, меритократична модель у стабільних демократіях — це не проста система «найкращих на посаді». Це складний інституційний комплекс, що включає стабільну систему оплати праці, відокремлену від ринкової логіки, механізми колегіальної та професійної відповідальності та глибоко вкорінені критичні дискусії щодо її власних соціальних наслідків. Сьогодні ця модель стоїть на порозі викликів. Криза спроможності європейського інституціоналізму, зростання популізму, внутрішня критика соціальної нерівності — все це тисне на усталені принципи. Наукове співтовариство вже давно не ставиться до меритократії некритично, вказуючи на її здатність генерувати нові форми несправедливості та відчуження. Майбутнє меритократичної моделі в Європі залежатиме від її здатності адаптуватися до цих викликів, не відмовляючись від ідеалів компетентності та неупередженості, але знаходячи шляхи їх поєднання з більшою соціальною інклюзивністю та відновленням громадської довіри.

2. Меритократичне врядування в Україні: інституційні обмеження та емпіричні ефекти. У цьому розділі аналізується специфіка функціонування меритократичного врядування в Україні крізь призму інституційних обмежень та емпіричних результатів. Основна увага зосереджена на співвідношенні між формальним упровадженням меритократичних інструментів і фактичною динамікою соціально-економічних показників, політичної відповідальності та структури стимулів у публічному секторі. Спираючись на підходи порівняльного інституціоналізму, авторка виходить із припущення, що в слабко інституціоналізованих демократіях меритократія є передусім похідною від якості політичних і адміністративних інститутів і через це тепер не може розглядатися як автономний механізм підвищення ані ефективності, ані легітимності врядування в Україні

Емпіричний аналіз охоплює три взаємопов'язані виміри: по-перше, зв'язок між трансформацією системи винагороди публічних службовців і соціально-економічними результатами; по-друге, стан горизонтальної політичної відповідальності; по-третє, соціальні й корупційні ефекти, пов'язані з асиметріями у структурі доходів і системі стимулів державної служби. У сукупності навіть така обмежена кількість аналітичних ракурсів дозволяє показати, яким чином синусоїдний і фрагментований характер реформ державного управління в Україні формує модель «слабкої меритократії», за якої

формальні інституційні зміни не трансформуються у стійкі суспільні результати та дієві механізми демократичної підзвітності.

Меритократія без результатів: винагорода та соціально-економічна динаміка. Емпіричні показники не демонструють стійкого зв'язку між трансформацією системи винагород на вищих рівнях публічної влади та покращенням соціально-економічних результатів. Середні темпи реального зростання ВВП України у 1991—2021 рр. становили близько 0,8—1% на рік, що є одним із найнижчих показників у Європі. Навіть у періоди макроекономічної стабілізації (2004—2008 рр., 2016—2018 рр.) зростання залишалось помірним і нерівномірним [*Ukraine — Real GDP...*, 2024]. З погляду інституційної оптики така динаміка вказує на обмежену здатність держави передавати управлінські стимули у вимірювані суспільні результати і підсвічує слабкість меритократичних інститутів через стійкий дисонанс між формальним запровадженням нових правил та процедур (*input*-реформи) та фактичним покращенням у сфері публічних результатів (*outcome*-показники) [OECD, 2025].

Значною мірою це пояснюється непослідовним характером реформ державного управління в Україні. Перша системна спроба модернізації була здійснена в межах Стратегії реформування державного управління на 2016—2021 рр. [Деякі питання реформування..., 2016], орієнтованої переважно на розбудову внутрішньої спроможності державної служби. Її ключові напрями включали запровадження таких меритократичних інструментів, як стратегічне планування, розвиток політико-аналітичних функцій міністерств, розширення конкурсних процедур добору кадрів, реорганізацію центральних органів виконавчої влади та підвищення прозорості через регулярну звітність. Ця хвиля реформ, попри лише часткову реалізацію, заклала інституційну основу для більш системного ухвалення управлінських рішень і професіоналізації HR-процесів у публічній службі. Водночас низка структурних проблем, надзвичайно важливих для формування інституційної спроможності органів влади, залишилася невирішеною, зокрема обмежена конкуренція за посади, непрозора структура винагороди з домінуванням премій і надбавок, повільне впровадження HRMIS (інформаційної системи управління людськими ресурсами) та недостатня інституційна підтримка оцінювання результативності. Наступна ж Стратегія реформування державного управління на 2022—2025 рр. [Деякі питання реформування..., 2021] змістила фокус із внутрішньої спроможності державних інституцій, яка так і не була остаточно сформована, на розвиток сервісної та цифрової держави. Така зміна пріоритетів посилила фрагментацію реформ і послабила зв'язок між професіоналізацією державної служби та політичною відповідальністю

Під час повномасштабної війни реформа набула подальшого розвитку переважно завдяки вимогам міжнародних партнерів: готовність України впроваджувати зміни в системі державного управління стала одною з умов зовнішньої легітимації українського політичного режиму. Програма *Ukraine Facility* [План для *Ukraine Facility*..., 2024] та Дорожня карта реформи дер-

жавного управління до 2030 р. [Дорожня карта з питань реформи..., 2025] пов'язали фінансування від ЄС із досягненням певних конкретних меритократичних індикаторів — реформою оплати праці, відновленням конкурсного добору та цифровізацією управління персоналом тощо. Втім, навіть за таких обставин український уряд не виконує певні дедлайні, зазначені у згаданих документах: Україна не схвалила наприкінці 2025 р. Стратегію реформи державного управління на 2026—2030 рр.

Як бачимо, реформування публічного управління в Україні починаючи з 2015 р. розвивається як послідовність до певної міри хаотичних хвиль, що не сформували стійкого причинно-наслідкового зв'язку між оплатою праці публічної служби та економічною динамікою, політичною підзвітністю та адміністративною відповідальністю, що є характерною ознакою слабко інституціоналізованої меритократії [Casasnovas & Jones, 2022; Hicken, 2011].

Формалізована підзвітність і дефіцит політичних санкцій. Одним з ключових інституційних обмежень меритократичного публічного врядування в Україні залишається слабка горизонтальна відповідальність, що виявляється в ерозії інституту політичної відповідальності як такої. Слабкість політичної відповідальності детермінує, у свою чергу, і дефектність адміністративної відповідальності, оскільки супроводжується відсутністю політичного замовника, зацікавленого у розробці та імплементації прозорої і зрозумілої системи адміністративної відповідальності. Складно очікувати формування урядом прозорої системи звітування держслужби в умовах, коли після 2014 р. жоден Кабінет Міністрів не був відправлений у відставку парламентом з огляду на результати соціально-економічної політики або системне невиконання програмних зобов'язань. Більше того, законодавча конструкція Закону України «Про Кабінет Міністрів України (ст. 11) фіксує необхідність затвердження урядових програм парламентом, але не запроваджує політичну відповідальність за її несхвалення (або не внесення урядом на розгляд парламенту). Тому в Україні уряд може діяти без схваленої програми або звіту про її виконання (див. табл. 1) [Кононенко, 2025]. І це, незважаючи на нормативно-правове існування парламентських інструментів контролю щодо уряду, таких як підзвітність уряду парламенту, парламентський вотум недовіри, парламентські слухання тощо.

Така ситуація відповідає моделі формалізованої, функціонально ослабленої підзвітності, у якій демократичні процедури зберігаються, однак не часто переходять у реальні контролюючі санкції / дії [Bovens, 2007; Schedler, 1999]. З позицій порівняльного інституціоналізму це узгоджується з аргументом про «вихолощення» представницької відповідальності в умовах слабкої партійної інституціоналізації, нестабільних парламентських коаліцій та слабкої судової влади. Як показує А. Гжимала-Буссе, у посткомуністичних демократіях парламентський контроль часто не виконує функції стримування виконавчої влади, а радше вбудовується в логіку міжелітних домовленостей [Grzymala-Busse, 2007]. Аналогічно П. Меїр описує ситуацію, за якої фор-

Таблиця 1. Урядові програми та їх схвалення українським парламентом*

Уряд/Прем'єр-міністр	Термін перебування при владі	Програма схвалена / не схвалена парламентом	Політичні наслідки
Уряд Арсенія Яценюка	2014—2016	Програма схвалена у 2015 р., звіт про виконання програми у 2016 р. — не схвалений	Прем'єр-міністр пішов у відставку «власним бажанням» ¹
Уряд Володимира Гройсмана	2016—2019	Програма схвалена у 2016 р., звіт про її виконання у 2017 р. не схвалений. Прем'єр-міністр пішов у відставку через обрання нового президента	Прем'єр-міністр пішов у відставку через обрання нового президента
Уряд Олексія Гончарука	2019—2020	Програма схвалена, але Прем'єр-міністр пішов у відставку раніше, ніж за рік, «за власним бажанням»	Прем'єр пішов у відставку раніше, ніж за рік, «за власним бажанням»
Уряд Дениса Шмигала	2020—2025	Програма не схвалена парламентом, затверджена постановою уряду	Прем'єр-міністр йде у відставку «за власним бажанням»
Уряд Юлії Свириденко	з 2025	Програма не схвалена парламентом, затверджена постановою уряду	Уряд Ю. Свириденко працює

* Складено авторкою.

мальна політична відповідальність співіснує в таких політичних режимах з фактичною відсутністю механізмів покарання за неефективне управління [Mair, 2006]. В українському випадку це виявляється у високій політичній толерантності до невисокої результативності уряду за умови збереження коаліційної стабільності та зовнішньополітичної легітимізації.

Структурним чинником цієї слабкості є напівпрезидентська модель з розмитим розподілом відповідальності між урядом, парламентом і президентом. Дослідження українського напівпрезиденталізму показують, що фрагментація виконавчої влади, конкуренція між президентом та парламентом за вплив на уряд і слабка судова система знижують здатність парламенту застосовувати контролюючі санкції до уряду за політичні результати та формують гіпертрофований вплив президента на всі гілки влади [Зеленько, 2025; Майборода, 2023; Protsyk, 2011], що до певної міри може бути виправдано під час фази повномасштабної війни, ведення якої потребує централізації влади [Sedelius et al., 2024]. У довготерміновій перспективі наслідком домінування інституту президентства стає розмивання відповідальності за соціально-економічну політику між різними політичними акторами, що під-

¹ «Піти у відставку за власним бажанням» — не політична відповідальність, оскільки така форма звільнення з посади для керівника уряду не є ані наслідком ухвалення / неухвалення парламентом урядової програми, ані наслідком її виконання / невиконання.

риває саму логіку політичної підзвітності та підважує довготермінові перспективи демократії в Україні [Литвин, 2025].

У такому інституційному середовищі меритократичні механізми (як уже імплементовані, так і лише заплановані) — зокрема підвищення винагороди, формалізація кадрових процедур, покращення якості державних послуг — не компенсують дефіцит політичного контролю, а співіснуюватимуть із ним. Як наголошує Б. Ротстайн, меритократія є ефективною лише за наявності дієвих санкційних інститутів; за їх відсутності вона перетворюється на інструмент відтворення ієрархій [Rothstein, 2011]. Подібну логіку розвиває Ф. Фукуяма, показуючи, що професіоналізація державної служби без політичної відповідальності призводить до зростання автономії еліт без відповідного суспільного контролю [Fukuyama, 2014].

Таким чином, український випадок відповідає типовому теоретичному очікуванню для слабко інституціоналізованих демократій: за умов ослабленого парламентського контролю та обмеженої політичної підзвітності меритократичні механізми не трансформуються у реальну відповідальність за результати публічної політики. Емпіричні дослідження посткомуністичних реформ державної служби показують, що підвищення винагороди топпосадовців у таких умовах формує структурний розрив між оплатою, статусом і політичною ціною неефективного врядування, а не стимулює підвищення його якості [Brioscú et al., 2024; Meyer-Sahling & Yesilkagit, 2011]. За відсутності дієвих санкцій «влада за заслугами» втрачає функцію демократичної легітимації та дедалі більше функціонує як інституційна імітація, що логічно підводить до аналізу українського кейсу в ширшому контексті гібридних і посткомуністичних режимів [Levitsky & Way, 2010].

Розподільчі ефекти «слабкої меритократії» в Україні. Соціальні наслідки чинної конфігурації «меритократичних» реформ в Україні проявляються насамперед у зростанні внутрішніх і зовнішніх розривів у системі доходів. Ідеться не лише про дистанцію між рівнем винагороди вищого корпусу державної служби та середніми доходами населення, а й про структурне розшарування всередині самої бюрократії — між топкерівниками та основним загальом державних службовців.

Реформа державної служби, що розпочалася після ухвалення Закону України «Про державну службу» у 2015 р. [Про державну службу, 2015], заклала правові підстави для індивідуалізації та варіативності системи винагороди, насамперед на вищих щаблях державного управління. Водночас вона не супроводжувалася запровадженням прозорих, універсальних і симетричних правил формування доходів для всіх категорій державних службовців. Як наслідок, сформувалася асиметрична модель оплати праці, в межах якої фінансові вигоди концентруються на верхніх рівнях адміністративної ієрархії та не транслуються ані вниз (у вигляді зрозумілих кар'єрних і матеріальних стимулів для основного загалу бюрократії), ані назовні (у формі вимірюваних суспільних результатів).

Певні кроки з корекції цієї моделі були здійснені упродовж останніх років. Зокрема, у 2023 р. уряд запровадив нову класифікацію посад державної служби [Про класифікацію посад..., 2023], на основі якої визначаються рівні оплати праці, а також затвердив оновлену схему посадових окладів з урахуванням сімей і рівнів посад, юрисдикції та типів державних органів [Про схему посадових окладів..., 2023]. Додатково у березні 2025 р. Верховна Рада ухвалила закон [Про внесення змін..., 2025], який запровадив більш формалізований і прозорий підхід до структури заробітної плати: вона складається зі сталої частини (посадовий оклад, доплати за ранг і вислугу років) та варіативної частини (премії), загальний обсяг якої не може перевищувати 30% річної сталої частини доходу.

Попри ці інституційні зміни, за підсумком 2025 р. міжрівневі розриви в оплаті праці в системі центральних органів виконавчої влади залишаються значними. Наприклад, у міністерствах фінансів і закордонних справ середній рівень винагороди керівного складу більш ніж у чотири рази перевищує оплату праці фахівців, а у міністерствах енергетики, охорони здоров'я, а також у НАЗК і ЦВК цей розрив перевищує три рази [Реформа державного управління в Україні..., 2025] (див. таб. 2). Це свідчить про те, що попри формальне впорядкування системи оплати праці структурна асиметрія між управлінськими рівнями все ще зберігається, обмежуючи як внутрішню мотиваційну функцію меритократії, так і її здатність слугувати інструментом підвищення результативності та легітимності публічного врядування.

Соціальні наслідки цієї конфігурації виявляються насамперед у зростанні як зовнішніх, так і внутрішніх розривів у системі доходів. Ідеться не лише про дистанцію між рівнем винагороди вищого корпусу державної служби та середніми доходами населення, а й про структурне розшарування всередині самої бюрократії — між топкерівниками та рядовими державними службовцями. Водночас ця модель має чітко окреслений корупційний вимір.

За відсутності стабільного зв'язку між результатами діяльності, політичною відповідальністю та винагородою система стимулів у публічному секторі залишається фрагментованою. Для нижчих рівнів бюрократії це означає обмежені легальні можливості матеріального й кар'єрного зростання, тоді як для вищого корпусу — слабку прив'язку високих доходів до вимірюваних результатів державної політики. У поєднанні зі слабкістю інститутів правозастосування така конфігурація формує сприятливе середовище для неформальних практик, у яких доступ до ресурсів, персональна лояльність і неформальні мережі відіграють важливішу роль, ніж формалізовані критерії ефективності.

За умов, коли середні доходи населення залишаються порівняно низькими (за підсумком 2025 року — 20 674 грн.) [Показник середньої заробітної..., 2025], а економічне зростання під час повномасштабної війни є питанням далекої перспективи, підвищення винагороди окремих сегментів державної еліти сприймається не як наслідок підвищення ефективності врядування, а як вияв інституційної закритості та нерівного доступу до ресурсів.

Цей ефект додатково посилюється тим, що значна частка економічної активності перебуває в тіншовому секторі (на рівні 19,3 %) [Ernst & Young Global, 2025], що ускладнює коректне суспільне зіставлення офіційних доходів і підсилює відчуття асиметрії між державою та громадянами, замість політичної легітимації прискорює її делегітимацію. У такому контексті формально меритократичні рішення щодо оплати праці не виконують функції підвищення довіри, а радше загострюють сприйняття соціальної несправедливості.

Тож результати аналізу ставлять під сумнів домінантне технократичне припущення, відповідно до якого формальне запровадження меритократичних інструментів автоматично призводить до підвищення ефективності та легітимності врядування. Український випадок демонструє, що за умов ослабленої горизонтальної політичної відповідальності та відсутності дієвих санкційних (адміністративних та кримінальних) механізмів меритократія не лише не продукує очікуваних соціально-економічних результатів, а й може відтворювати структурні асиметрії у доступі до ресурсів і статусу всередині публічної влади. Отже, меритократичні реформи в Україні функціонували радше як інструмент інституційної легітимації політичного режиму для зовнішніх партнерів, ніж як механізм реального перерозподілу стимулів і відповідальності.

Таблиця 2. Співвідношення заробітних плат у ЦОВ між різними категоріями співробітників*

Назва державного органу	Керівництво, ЗП, тис. грн / щомісячно	Керівники структурних підрозділів, ЗП, тис. грн / щомісячно	Спеціалісти, ЗП, тис. грн / щомісячно	Співвідношення ЗП керівництва інституції та керівництва її структурних підрозділів	Співвідношення рівня ЗП керівництва інституції та її спеціалістів
Міністерство енергетики	152,25	72,48	45,4	2,1	3,4
Міністерство закордонних справ	174,2	82,4	43,2	2,1	4,0
Міністерство охорони здоров'я	141,5	66,5	39,3	2,1	3,6
Міністерство фінансів	210	92	48	2,3	4,4
Національне агентство з питань запобігання корупції	257,6	138,5	83,2	1,9	3,1
Апарат Верховної Ради	212,6	112,8	79,8	1,9	2,7
Центральна виборча комісія	160	71	44	2,3	3,6

* Укладено авторкою на основі матеріалів Мінфіну [Реформа державного управління в Україні..., 2025].

Більше того, емпіричні дані свідчать, що фокус на реформі винагороди та процедур професіоналізації за відсутності політичної підзвітності призводить до зростання автономії управлінських еліт без відповідного підвищення їхньої відповідальності за результати публічної політики. У цьому сенсі український кейс суперечить нормативним очікуванням «*good governance*» і підтверджує аргумент порівняльного інституціоналізму: у слабко інституціонолізованих демократіях меритократія не є нейтральним технічним інструментом, а стає похідною від політичних конфігурацій влади. За відсутності реформ парламентського контролю, судової спроможності та чіткої політичної відповідальності меритократичне врядування ризикує перетворитися на форму «керованої професіоналізації», яка підсилює ієрархії, але не підвищує ані результативність, ані демократичну легітимність держави.

Висновки. Проведений теоретичний та емпіричний аналіз засвідчує, що меритократія не є автономним або універсальним інструментом підвищення ефективності й легітимності демократичного врядування. У стабільних демократіях вона функціонує як елемент складного інституційного комплексу, що поєднує деполітизовану державну службу, некорпоративну систему винагороди та дієві механізми політичної й адміністративної підзвітності. Натомість у слабко інституціонолізованих демократіях формальне впровадження меритократичних процедур за відсутності ефективних санкційних механізмів призводить до імітаційних ефектів: зростання автономії управлінських еліт, розриву між винагородою і суспільними результатами та використання меритократичної риторики як інструменту легітимації існуючих асиметрій влади.

Український кейс підтверджує це теоретичне очікування. Попри декларований курс на професіоналізацію публічної служби та запровадження меритократичних інструментів їхній трансформаційний потенціал був істотно обмежений слабкістю горизонтальної політичної відповідальності, розмитістю розподілу повноважень і домінуванням неформальних практик. У таких умовах реформи системи винагороди та кадрових процедур не демонструють стійких соціально-економічних результатів і не посилюють демократичну легітимність влади. Тож стратегічним завданням подальшої реформи публічного управління в Україні є не розширення меритократичних інструментів як таких, а їхнє жорстке вбудовування в систему політичної та адміністративної підзвітності, без чого меритократія залишатиметься радше формою керованої професіоналізації, ніж інструментом ефективного демократичного врядування.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

Деякі питання реформування державного управління України. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 474-р (2016) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#n9>

Деякі питання реформування державного управління України. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 831-р (2021) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>

- Дорожня карта з питань реформи державного управління. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 475-р (2025) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/127/f545253n18.pdf>
- Зеленько, Г. (Ред.). (2025). *Інституційна (не)спроможність держави в Україні: як розірвати замкнене коло: монографія*. Київ: ІПіЕнд ім. І. Ф. Кураса НАН України. <https://doi.org/10.53317/978-617-14-0363-5>
- Кононенко, Н. (2025). Формування інституційної спроможності урядів в Україні. У Г. Зеленько та ін. (Ред.). *Інституційна (не)спроможність держави в Україні: як розірвати замкнене коло: монографія* (с. 205—232). Київ: ІПіЕнд ім. І. Ф. Кураса НАН України. <https://doi.org/10.53317/978-617-14-0363-5>
- Литвин, В. (2025). Ефекти напівпрезиденталізму в умовах політичного транзиту, криз та війн: порівняльний аналіз. *Політичні дослідження*, 2(10), 106—128. <https://doi.org/10.53317/2786-4774-2025-2-5>
- Майборода, О. М. (2023). Структура політичного поля — ознаки нових ліній розмежування. В О. О. Рафальський, & О. М. Майборода (Ред.). *Політична безпека України: проблеми політичного і державного правління. прогностична оцінка, механізми забезпечення: монографія* (с. 92—144). Київ: ІПіЕнд ім. І. Ф. Кураса НАН України. <https://doi.org/10.53317/978-617-14-0188-4>
- План для Ukraine Facility: задачі та зміст*. (2024). Кабінет Міністрів України, ЄС. <https://ucsi.org.ua/uploads/files/660538ef4bad0109308362.pdf>
- Показник середньої заробітної плати за 2025 рік*. (2025). Пенсійний фонд України. <https://www.pfu.gov.ua/2170600-pokaznyk-serednoyi-zarobitnoyi-platy-za-2025-rik/>
- Про внесення змін до деяких законів України щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад. Закон України № 4282-IX (2025) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4282-20#Text>
- Про державну службу. Закон України № 1774-VIII (2015) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
- Про класифікацію посад державної служби. Постанова Кабінету Міністрів України № 1109 (2023) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1109-2023-%D0%BF/ed20231023#n16>
- Про схему посадових окладів на посадах державної служби. Постанова Кабінету Міністрів України № 1409 (2023) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1409-2023-%D0%BF/ed20231229#Text>
- Реформа державного управління в Україні. Дашборди Міністерства фінансів України (2025) (Україна). <https://mof.gov.ua/uk/governance-649>
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Publishing Group.
- Bell, D. (1973). *The Coming of Post-Industrial Society*. Basic Books.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447—468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Bovens, M., & Wille, A. (2017). *Diploma Democracy: The Rise of Political Meritocracy*. Oxford University Press.
- Bovens, M., Goodin, R. E., & Schillemans, T. (Eds.). (2014). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press.
- Brioscú, A., Lauringson, A., Saint-Martin, A., Xenogiani, T., & OECD. (2024). *A new dawn for public employment services: Service delivery in the age of artificial intelligence. OECD Artificial Intelligence Papers No. 19*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5dc3eb8e-en>
- Casasnovas, G., & Jones, J. (2022). Who Has a Seat at the Table in Impact Investing? Addressing Inequality by Giving Voice. *Journal of Business Ethics*, 179, 951—969. <https://doi.org/10.1007/s10551-022-05154-6>
- Christensen, T., Lægreid, P., & Røvik, K. A. (2020). *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth* (2nd ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780367855772>
- Ernst & Young Global. (2025). *EY global shadow economy report 02—2025*. EY.

- Farazmand, A., Danaeefard, H., & Kazemi, S. (2024). The Nexus of Policy Legitimacy and Crisisman-ship Performance: Examining the Harmonizing Role of Value-Based Decision Making. *Public Organization Review*, 24, 521—538. <https://doi.org/10.1007/s11115-023-00720-6>
- Fukuyama, F. (2014). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. Farrar, Straus and Giroux.
- Grzymala-Busse, A. (2007). *Rebuilding Leviathan: Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies*. Cambridge University Press.
- Hay, C. (2014). *The Depoliticisation of Economic Policy*. Palgrave Macmillan.
- Hicken, A. (2011). Clientelism. *Annual Review of Political Science*, 14, 289—310. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.031908.220508>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3—19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Levitsky, S., & Way, L. A. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge University Press.
- Littler, J. (2017). *Against Meritocracy: Culture, Power and Myths of Mobility* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315712802>
- Mair, P. (2006). Ruling the void. *New Left Review*, 42, 25—51.
- Markovits, D. (2019). *The Meritocracy Trap*. Penguin Press.
- Meyer-Sahling, J. H., & Veen, T. (2012). Governing the post-communist state: Government alterna-tion and senior civil service politicisation in Central and Eastern Europe. *East European Poli-tics*, 28(1), 4—22. <https://doi.org/10.1080/13523279.2011.635651>
- Meyer-Sahling, J. H., & Yesilkagit, K. (2011). Differential legacy effects: Three propositions on the impact of administrative traditions on public administration reform. *Journal of European Public Policy*, 18(2), 311—322. <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.544515>
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- O’Donnell, G. (1998). Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112—126. <https://doi.org/10.1353/jod.1998.0051>
- OECD. (2021). *Public employment and management 2021*. OECD Publishing.
- OECD. (2025). *Government at a glance 2025*. OECD Publishing.
- Peters, B. G. (2018). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Adminis-tration* (7th ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315813653>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Ox-ford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780199268481.001.0001>
- Protsyk, O. (2011). Semi-presidentialism under post-communism. In R. Elgie, S. Moestrup, & Y.-S. Wu (Eds.). *Semi-presidentialism and democracy* (p. 98—116). Palgrave Macmillan.
- Przeworski, A., Stokes, S. C., & Manin, B. (Eds.). (1999). *Democracy, Accountability, and Represen-tation*. Cambridge University Press.
- Rosanvallon, P. (2011). *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*. Princeton Uni-versity Press.
- Rosanvallon, P. (2013). *The Society of Equals*. Harvard University Press.
- Rothstein, B. (2011). *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in Inter-national Perspective*. University of Chicago Press.
- Sandel, M. J. (2020). *The Tyranny of Merit: What’s Become of the Common Good?* Farrar, Straus and Giroux. <https://doi.org/10.13001/jwcs.v7i1.7251>
- Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198295457.001.0001>
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. In A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner (Eds.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (p. 11—28). Lynne Rienner Publishers. <https://doi.org/10.1515/9781685854133-003>
- Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (2020). The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited. *Journal of European Public Policy*, 27(6), 814—833. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1617333>

- Schmidt, V. A. (2013). Democracy and Legitimacy in the European Union revisited: Input, Output and "Throughput". *Political Studies*, 61(1), 2—22. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>
- Sedelius, T., Mashtaler, O., & Raunio, T. (2024). Semi-presidentialism and war: executive leadership models in Ukraine during Zelenskyi's presidency. *East European Politics*, 40(4), 658—683. <https://doi.org/10.1080/21599165.2024.2369978>
- Thomassen, J., & van Ham, C. (2017). A Legitimacy Crisis of Representative Democracy? In C. van Ham, J. Thomassen, K. Aarts, & R. Andeweg (Eds.). *Myth and Reality of the Legitimacy Crisis: Explaining Trends and Cross-National Differences in Established Democracies* (p. 3—16). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198793717.003.0001>
- Ukraine — Real GDP [Data set]. (2024). EconScope. <https://econscope.com/economies/ukraine/gdp-real>
- V-Dem Institute. (2023). *Democracy Report 2023: Defiance in the Face of Autocratization*. University of Gothenburg. https://v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf
- Weingast, B. R. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Economic Perspectives*, 11(1), 245—264. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jleo.a036861>
- Yakovleva, L., Dubinskiy, O., & Kotenko, Y. (2022). Legitimacy on the Frontline. Public Policy in Ukraine Between Public Good and Private Interests. *Baltic Journal of Economic Studies*, 8(3), 228—234. <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2022-8-3-228-234>
- Young, M. (1994). *The Rise of the Meritocracy* (2nd ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315134642>
- Zubek, R. (2011). Negative Agenda Control and Executive—Legislative Relations in East Central Europe, 1997—2008. *The Journal of Legislative Studies*, 17, 172—192. <https://doi.org/10.4324/978131586829>

REFERENCES

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Publishing Group.
- Bell, D. (1973). *The Coming of Post-Industrial Society*. Basic Books.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447—468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Bovens, M., & Wille, A. (2017). *Diploma Democracy: The Rise of Political Meritocracy*. Oxford University Press.
- Bovens, M., Goodin, R. E., & Schillemans, T. (Eds.). (2014). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press.
- Brioscú, A., Lauringson, A., Saint-Martin, A., Xenogiani, T., & OECD. (2024). *A new dawn for public employment services: Service delivery in the age of artificial intelligence*. *OECD Artificial Intelligence Papers No. 19*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5dc3eb8e-en>
- Casasnovas, G., & Jones, J. (2022). Who Has a Seat at the Table in Impact Investing? Addressing Inequality by Giving Voice. *Journal of Business Ethics*, 179, 951—969. <https://doi.org/10.1007/s10551-022-05154-6>
- Christensen, T., Lægreid, P., & Røvik, K. A. (2020). *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth* (2nd ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780367855772>
- Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy [Some Issues of Reforming Public Administration in Ukraine]. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy № 474-r (2016) (Ukraina). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#n9> [in Ukrainian].
- Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy [Some Issues of Reforming Public Administration in Ukraine]. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy № 831-r (2021) (Ukraina). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
- Dorozhnia karta z pytan reformy derzhavnoho upravlinnia [Roadmap for Public Administration Reform]. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy № 475-r (2025) (Ukraina). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/127/f545253n18.pdf> [in Ukrainian].

- Ernst & Young Global. (2025). *EY global shadow economy report 02—2025*. EY.
- Farazmand, A., Danaeefard, H., & Kazemi, S. (2024). The Nexus of Policy Legitimacy and Crisismanship Performance: Examining the Harmonizing Role of Value-Based Decision Making. *Public Organization Review*, 24, 521—538. <https://doi.org/10.1007/s11115-023-00720-6>
- Fukuyama, F. (2014). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. Farrar, Straus and Giroux.
- Grzymala-Busse, A. (2007). *Rebuilding Leviathan: Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies*. Cambridge University Press.
- Hay, C. (2014). *The Depoliticisation of Economic Policy*. Palgrave Macmillan.
- Hicken, A. (2011). Clientelism. *Annual Review of Political Science*, 14, 289—310. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.031908.220508>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3—19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Kononenko, N. (2025). Formuvannia instytutsiinoi sprovmozhnosti uriadiv v Ukraini [Formation of Institutional Capacity of Governments in Ukraine]. U H. Zelenko ta in. (Red.). *Instytutsiina (ne) sprovmozhnist derzhavy v Ukraini: yak rozirvaty zamknene kolo: monografii* (s. 205—232). Kyiv: IPIEnD im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy. <https://doi.org/10.53317/978-617-14-0363-5> [in Ukrainian].
- Levitsky, S., & Way, L. A. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge University Press.
- Littler, J. (2017). *Against Meritocracy: Culture, Power and Myths of Mobility* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315712802>
- Lytvyn, V. (2025). Efekty napivprezidentalizmu v umovakh politychnoho tranzytu, kryz ta viin: porivnialnyi analiz [Effects of Semi-Presidentialism in Times of Political Transition, Crises, and Wars: A Comparative Analysis]. *Politychni doslidzhennia*, 2(10), 106—128. <https://doi.org/10.53317/2786-4774-2025-2-5> [in Ukrainian].
- Maiboroda, O. M. (2023). Struktura politychnoho polia — oznaky novykh liniy rozmezhuvannia [The Structure of the Political Field — Signs of New Demarcation Lines]. V O. O. Rafalskyi, & O. M. Maiboroda (Red.). *Politychna bezpeka Ukrainy: problemy politychnoho i derzhavnoho pravlinnia. prohnazna otsinka, mekhanizmy zabezpechennia: monograph* (s. 92—144). Kyiv: IPIEnD im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy. <https://doi.org/10.53317/978-617-14-0188-4> [in Ukrainian].
- Mair, P. (2006). Ruling the void. *New Left Review*, 42, 25—51.
- Markovits, D. (2019). *The Meritocracy Trap*. Penguin Press.
- Meyer-Sahling, J. H., & Veen, T. (2012). Governing the post-communist state: Government alternation and senior civil service politicisation in Central and Eastern Europe. *East European Politics*, 28(1), 4—22. <https://doi.org/10.1080/13523279.2011.635651>
- Meyer-Sahling, J. H., & Yesilkagit, K. (2011). Differential legacy effects: Three propositions on the impact of administrative traditions on public administration reform. *Journal of European Public Policy*, 18(2), 311—322. <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.544515>
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (1998). Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112—126. <https://doi.org/10.1353/jod.1998.0051>
- OECD. (2021). *Public employment and management 2021*. OECD Publishing.
- OECD. (2025). *Government at a glance 2025*. OECD Publishing.
- Peters, B. G. (2018). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration* (7th ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315813653>
- Plan dlia Ukraine Facility: zadachi ta zmist [Plan for Ukraine Facility: objectives and content]. (2024). Kabinet Ministriv Ukrainy, YeS. <https://uccu.org.ua/uploads/files/660538ef4bad0109308362.pdf> [in Ukrainian].
- Pokaznyk serednoi zarobitnoi platy za 2025 rik [Average Wage Indicator for 2025]. (2025). Pensiynyi fond Ukrainy. <https://www.pfu.gov.ua/2170600-pokaznyk-serednoyi-zarobitnoyi-platy-za-2025-rik/> [in Ukrainian].
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780199268481.001.0001>

- Pro derzhavnu sluzhbu [On Civil Service]. Zakon Ukrainy № 1774-VIII (2015) (Ukraina). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> [in Ukrainian].
- Pro klasyfikatsiiu posad derzhavnoi sluzhby [On the Classification of Civil Service Positions]. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 1109 (2023) (Ukraina). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1109-2023-%D0%BF/ed20231023#n16> [in Ukrainian].
- Pro skhemu posadovykh okladiv na posadakh derzhavnoi sluzhby [On the Salary Scale for Civil Service Positions]. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 1409 (2023) (Ukraina). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1409-2023-%D0%BF/ed20231229#Text> [in Ukrainian].
- Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo vprovadzhennia yedynykh pidkhdoviv v oplati pratsi derzhavnykh sluzhbovtziv na osnovi klasyfikatsii posad [On Amendments to Certain Laws of Ukraine Regarding the Introduction of Uniform Approaches to the Remuneration of Civil Servants Based on Job Classification]. Zakon Ukrainy № 4282-IX (2025) (Ukraina). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4282-20#Text> [in Ukrainian].
- Protsyk, O. (2011). Semi-presidentialism under post-communism. In R. Elgie, S. Moestrup, & Y.-S. Wu (Eds.). *Semi-presidentialism and democracy* (p. 98—116). Palgrave Macmillan.
- Przeworski, A., Stokes, S. C., & Manin, B. (Eds.). (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press.
- Reforma derzhavnoho upravlinnia v Ukraini [Reform of Public Administration in Ukraine]. Dashboard Ministerstva finansiv Ukrainy (2025) (Ukraina). <https://mof.gov.ua/uk/governance-649U> [in Ukrainian].
- Rosanvallon, P. (2011). *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*. Princeton University Press.
- Rosanvallon, P. (2013). *The Society of Equals*. Harvard University Press.
- Rothstein, B. (2011). *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. University of Chicago Press.
- Sandel, M. J. (2020). *The Tyranny of Merit: What's Become of the Common Good?* Farrar, Straus and Giroux. <https://doi.org/10.13001/jwcv.v7i1.7251>
- Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198295457.001.0001>
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. In A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner (Eds.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (p. 11—28). Lynne Rienner Publishers. <https://doi.org/10.1515/9781685854133-003>
- Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (2020). The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited. *Journal of European Public Policy*, 27(6), 814—833. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1617333>
- Schmidt, V. A. (2013). Democracy and Legitimacy in the European Union revisited: Input, Output and “Throughput”. *Political Studies*, 61(1), 2—22. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>
- Sedelius, T., Mashtaler, O., & Raunio, T. (2024). Semi-presidentialism and war: executive leadership models in Ukraine during Zelenskyi's presidency. *East European Politics*, 40(4), 658—683. <https://doi.org/10.1080/21599165.2024.2369978>
- Thomassen, J., & van Ham, C. (2017). A Legitimacy Crisis of Representative Democracy? In C. van Ham, J. Thomassen, K. Aarts, & R. Andeweg (Eds.). *Myth and Reality of the Legitimacy Crisis: Explaining Trends and Cross-National Differences in Established Democracies* (p. 3—16). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198793717.003.0001>
- Ukraine — Real GDP [Data set]. (2024). EconScope. <https://econscope.com/economies/ukraine/gdp-real>
- V-Dem Institute. (2023). *Democracy Report 2023: Defiance in the Face of Autocratization*. University of Gothenburg. https://v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf
- Weingast, B. R. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Economic Perspectives*, 11(1), 245—264. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jleo.a036861>

- Yakovleva, L., Dubinskiy, O., & Kotenko, Y. (2022). Legitimacy on the Frontline. Public Policy in Ukraine Between Public Good and Private Interests. *Baltic Journal of Economic Studies*, 8(3), 228–234. <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2022-8-3-228-234>
- Young, M. (1994). *The Rise of the Meritocracy* (2nd ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315134642>
- Zelenko, H. (Red.). (2025). *Instytutsiina (ne)sprozozhnist derzhavy v Ukraini: yak rozirvaty zamknene kolo: monohrafiia* [Institutional (In)Capacity of the State in Ukraine: How to Break the Vicious Circle: monograph]. Kyiv: IPIEnD im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy. <https://doi.org/10.53317/978-617-14-0363-5> [in Ukrainian].
- Zubek, R. (2011). Negative Agenda Control and Executive—Legislative Relations in East Central Europe, 1997—2008. *The Journal of Legislative Studies*, 17, 172—192. <https://doi.org/10.4324/978131586829>

Надійшла: 30.12.2025

Прорецензовано: 26.01.2026

Прийнято до друку: 31.01.2026

Оприлюднено: 31.03.2026

Nataliia Kononenko,
Candidate of Political Sciences,
Kuras Institute of Political
and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine

BETWEEN LEGITIMATION AND IMITATION: MERITOCRATIC REFORMS IN WEAKLY INSTITUTIONALIZED DEMOCRACIES (Evidence from Ukraine)

This article provides a critical analysis of meritocracy as an instrument of public governance in weakly institutionalized democracies, using Ukraine as a case study. It argues that meritocracy is not an autonomous driver of governmental effectiveness or political legitimacy; its impact depends on the quality of broader political institutions and accountability structures.

The study advances two hypotheses. (H1) In weak democracies with limited institutional capacity, the formal introduction of meritocratic instruments — higher remuneration and professionalized recruitment — without effective accountability mechanisms does not produce sustainable positive socio-economic outcomes. (H2) Where political accountability is weakened, such reforms intensify asymmetries in income and status both within the civil service and between top officials and society, without improving public policy performance.

Methodologically, the article draws on comparative institutionalism and theories of democratic accountability. It combines comparative analysis, institutional examination of legal frameworks, and secondary data analysis. The paper systematizes key theoretical approaches to meritocracy as an organizational principle, a reward system, and a source of legitimation, and contrasts its functioning in consolidated democracies and Central and Eastern Europe with its constraints in weakly institutionalized systems.

The empirical section examines Ukraine after 2014. It shows that fragmented reforms, weak horizontal accountability — particularly limited parliamentary oversight of the executive — and the persistence of informal practices have rendered meritocratic innovations largely imitative. The analysis finds no stable correlation between increased remuneration for top officials and improvements in socio-economic indicators, while documenting widening income asymmetries within the bureaucracy.

The article concludes that in the absence of effective administrative sanctions and political accountability, meritocracy in Ukraine operates primarily as a mechanism of external legitimation and “managed professionalization”, rather than as a tool for strengthening democratic accountability and governance effectiveness. It argues that meritocratic procedures must be embedded in a comprehensive system of political and administrative accountability to generate substantive institutional change.

Key words: meritocracy, public administration, civil service, democratic legitimacy, institutional weakness, political accountability, horizontal accountability, comparative institutionalism, government effectiveness.