

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

**ІМПЕРАТИВИ ВОЄННОГО
ЧАСУ У СИСТЕМІ
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

Аналітична доповідь



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

Імперативи воєнного часу
у системі державної влади

Аналітична доповідь

КИЇВ – 2025

УДК 35.07:32.019.5:355.02

I 54

Рекомендовано до друку вченою радою Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України (протокол № 6 від 18 грудня 2025 року)

I 54 Імперативи воєнного часу у системі державної влади. Аналітична доповідь. За наук. ред. проф. Г. І. Зеленько. Київ, ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України. 48 с.

УДК 35.07:32.019.5:355.02

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

Зміст

Вступ	4
I. Концентрація та дисперсія влади і проблема збереження демократії під час війни (Тетяна Ляшенко)	7
II. Інструменти легітимації влади в Україні під час повномасштабної війни (2022–2025 рр.) (Наталія Кононенко).....	13
III. Система публічного управління і проблема компетентності вітчизняної бюрократії (Світлана Ситник).....	21
IV. Система правосуддя і антикорупційна система: якісні і кількісні зміни під час війни (Світлана Брехаря).....	29
V. Трансформація вертикалі державного управління: взаємодія місцевих військово-цивільних адміністрацій, військових адміністрацій і територіальних громад у контексті децентралізації та воєнного стану (Ростислав Балабан)	38
ВИСНОВКИ	46

Вступ

Повномасштабна російсько-українська війна стала для українського суспільства критично екстремальним тестом на стійкість, політичну зрілість і здатність державних інститутів функціонувати в умовах екзистенційної загрози. Уперше з моменту відновлення незалежності Україна опинилася у ситуації, коли на карту було поставлено не просто територіальну цілісність, а й саме існування державності. Під впливом екзистенційних викликів країна об'єдналася «навколо прапора», що дало можливість організувати протидію агресору. Однак тривале існування в екстремальних умовах, функціонування правового режиму воєнного стану і відсутність виборів представницьких органів усіх рівнів спричинило інституційні зміни політичної системи, які наразі не дозволяють підтримувати легітимність державної влади на належному рівні. Про це свідчать дані соціологічних опитувань, які фіксують послаблення довіри до усіх, за винятком Президента України, органів публічної влади та послаблення суспільної консолідації. Імперативи у системі органів державної (публічної) влади авторами проаналізовано в рамках виконання науково-дослідної теми «Суспільно-політичні трансформації в Україні в умовах війни». *Метою цього дослідження, ановані результати якого викладено у цій науково-аналітичній доповіді, є системна оцінка інституційних, політичних та управлінських змін, спричинених російською воєнною агресією, а також виявлення їхніх довгострокових наслідків для української демократії, стійкості державних структур і суспільної консолідації.*

Як і будь-яка масштабна криза, війна стала потужним каталізатором змін, водночас посилюючи наявні дисфункції та створюючи нові виклики у сфері державного управління, публічної політики, інституційної спроможності та легітимації влади. Важливою проблемою воєнного часу є *баланс між концентрацією і дисперсією влади*. Історично війни стимулювали посилення виконавчої влади, а потреба в оперативному прийнятті рішень, природно, веде до централізації. Однак у контексті демократичного розвитку України така концентрація влади не може ігнорувати потенційні

ризика: звуження простору для політичної конкуренції, зниження рівня парламентського контролю, обмеження громадянських свобод та переформатування механізмів підзвітності. Збереження демократичних принципів у критичний період є не лише політичною, а й ціннісною проблемою, що визначає майбутню якість Української державності. Тому аналіз механізмів централізації влади та її зворотного процесу – дисперсії, тобто передачі повноважень на локальний рівень чи до різних інституцій – є ключовим для визначення напрямів подальшої інституційної стабілізації.

Важливими елементами функціонування влади у будь-який час є *механізми її легітимації*. Під час існування такої екзистенційної загрози, якою є російська воєнна агресія, зростає роль силових структур, а електоральні інструменти легітимації влади не застосовуються, держава має підтримувати довіру громадян через неелекторальні механізми, якими є ефективна комунікація з суспільством, справедливий розподіл ресурсів та забезпечення результативності політик. Війна трансформувала і зміст, і форми легітимації: на перший план вийшли патріотична мобілізація, наративи національної єдності, політика солідарності, прозорість прийняття рішень та здатність влади демонструвати реальні успіхи в обороні. Проте у довгостроковій перспективі ці механізми повинні бути збалансовані з демократичними стандартами, щоб не допустити критичного дефіциту легітимності влади ще до завершення дії правового режиму воєнного стану і проведення виборів.

Воєнний контекст також загострив питання *компетентності української бюрократії*. Від ефективності державних службовців, їхньої професійної підготовки, швидкості та якості ухвалення рішень безпосередньо залежить життєздатність системи публічного управління у кризових умовах. Наявність проблем із кадровим забезпеченням, нестачею управлінських навичок, інституційною інерційністю та слабкими горизонтальними зв'язками ускладнює реалізацію державної політики. Водночас війна відкрила можливості для формування нової культури публічної служби – адаптивної, технологічно оснащеної та орієнтованої на результат. Тому критично важливим завданням є аналіз трансформацій компетентності й функціональності бюрократичного апарату.

Не менш суттєві зміни відбулися в **системі правосуддя та антикорупційній політиці**. Воєнний стан не скасовує необхідність забезпечення верховенства права, а навпаки – вимагає його зміцнення, адже підвищені ризики зловживань владою, неформального впливу на рішення судів та зміни пріоритетів у діяльності антикорупційних органів створюють додаткові виклики для держави. Водночас війна стала каталізатором низки важливих реформ, спрямованих на підвищення прозорості, цифровізацію процесів та посилення незалежності судової системи, хоча ефективність цих змін залишається нерівномірною. Дослідження якісних і кількісних трансформацій у цій сфері дозволяє оцінити, наскільки система правосуддя здатна діяти в екстремальних умовах, не втрачаючи легітимності та довіри суспільства.

Особливої уваги потребує питання **трансформації вертикалі державного управління**, передусім у контексті взаємодії між місцевими військовими адміністраціями та територіальними громадами. Впровадження військових адміністрацій стало тимчасовим, але критичним інструментом забезпечення керованості на деокупованих і прифронтових територіях. Це суттєво вплинуло на архітектуру державного управління, оскільки запровадження паралельних структур влади змінило баланс між центральними та локальними інституціями, поставило питання про ефективність координації, прозорість процесів ухвалення рішень та взаємодію з громадянами.

Отже, ця науково-аналітична доповідь має на меті комплексно оцінити вплив війни на систему публічної влади. Поєднання теоретичного аналізу, емпіричних спостережень і міждисциплінарного підходу дозволяє виявити ключові імперативи воєнного часу та визначити, які інституційні зміни є ситуативними, а які – структурними і матимуть довготривалий ефект. Розуміння цих процесів є необхідним для формування стратегій післявоєнного відновлення, зміцнення державних інститутів і забезпечення демократичного розвитку України в умовах постійних безпекових викликів.

1. Концентрація та дисперсія влади і проблема збереження демократії під час війни

Повномасштабна війна поставила Україну перед унікальним викликом: необхідністю одночасно забезпечувати ефективне управління та зберігати демократичний характер політичного режиму. Війна як екстремальний стан суспільства змінює звичний баланс влади, активізує механізми централізації, обмежує певні демократичні свободи та підсилює роль виконавчої влади. Водночас демократична система здатна адаптуватися до умов екстремального середовища, використовуючи механізми дисперсії влади – формальні та неформальні інструменти, що стримують монополізацію рішень, зберігають політичний плюралізм і забезпечують залучення суспільства.

Під час війни постає дилема: як поєднати необхідну концентрацію влади для ефективного реагування на загрози із збереженням демократичних інститутів, процедур і норм? Це ключове питання для України у 2022–2025 рр., адже країна має одночасно забезпечувати обороноздатність, функціонування державних інститутів та виконання критеріїв євроінтеграції, серед яких – верховенство права, прозорість та підзвітність влади.

Проблема балансування між централізацією і децентралізацією владних повноважень є центральною в політичній науці, особливо в контексті кризових ситуацій. Теорія надзвичайного стану пояснює, чому держави у періоди загроз тимчасово відходять від звичайних демократичних правил та посилюють виконавчу вертикаль. У класичних працях Карла Шмітта надзвичайний стан є передусім інструментом збереження суверенітету, що дає правителям можливість діяти поза рамками права заради захисту держави.

У сучасній політичній філософії Джорджо Агамбен розглядає надзвичайний стан як технологію влади, що здатна виходити за межі тимчасовості й перетворюватися на нову норму. Таким чином, різниця між звичайним і винятковим управлінням стирається. У гуманітарному та суспільно-політичному вимірі це створює

небезпеку трансформації демократії у режим “гібридної автократії”, формально зберігаючи демократичні процедури, але підтримуючи їхню сутність.

Зі свого боку Мішель Фуко, аналізуючи феномен безпеки та ризиків, доводив, що сучасні держави будують системи управління на основі превенції, контролю та регулювання небезпеки, що може призводити до розширення інструментарію влади. Його концепція біополітики пояснює, як держава у кризових умовах мобілізує соціальні групи, управляє поведінкою населення та змінює функціонування інститутів.

Нарешті, у працях С. Левітські та Д. Зіблатта центральним є питання “повзучої” ерозії демократії. Вони показують, як навіть у державах зі сталими інституціями тимчасові обмеження демократії можуть перетворитися на інструменти довготривалої концентрації влади, якщо суспільство перестає вимагати повернення до нормальних правил гри.

Таким чином, теоретичні підходи дозволяють зрозуміти, що:

- концентрація влади у кризових умовах є закономірною і часто необхідною;
- дисперсія влади є критично важливим запобіжником авторитарних тенденцій;
- демократія виживає тоді, коли тимчасові повноваження не стають постійними, а суспільство та інститути зберігають здатність до контролю та самообмеження влади.

Концентрація влади в Україні під час війни: логіка, механізми, наслідки. Повномасштабне вторгнення створило умови, коли держава була змушена оперативним чином змінити формати ухвалення рішень для забезпечення оборони та управління ресурсами. Природним наслідком стала концентрація влади навколо інституту Президента та виконавчої вертикалі. Це проявилось у кількох напрямках.

Посилення ролі інституту Президента та РНБО

У перші місяці війни ключові рішення щодо оборони, безпеки, санкційної політики та воєнних адміністрацій ухвалювалися через механізм Ради національної безпеки і оборони, яка стала координатором між секторами, що дозволило забезпечити швидкість і

узгодженість рішень, критичну у бойових обставинах. Президент виконував функції верховного головнокомандувача, а фактична концентрація влади в руках однієї інституції відповідала логіці воєнного управління.

Обмеження політичної конкуренції та медіапростору

Під час війни відбулися суттєві зміни медіаринку: консолідація загальнонаціональних телеканалів у форматі “Єдиного марафону”, призупинення діяльності низки політичних партій, а також інформаційні обмеження щодо безпекових тем. Формально ці кроки відповідали необхідності підтримання інформаційної єдності в умовах війни, проте водночас змінили рівень відкритості політичної конкуренції.

Посилення виконавчої вертикалі та військово-цивільних адміністрацій

На окупованих і прифронтових територіях органи місцевого самоврядування були замінені на військові або військово-цивільні адміністрації. Така модель є типовою для воєнного стану і забезпечує швидкість управління, проте водночас знижує автономію місцевого самоврядування та відсуває на другий план механізми громадської участі.

Реальні показники демократичних індексів України

Для оцінки демократії в Україні під час війни важливо розглянути міжнародні індекси, що вимірюють стан політичних прав, громадянських свобод, свободу преси та загальний рівень демократичного розвитку. У всіх цих вимірах Україна демонструє складну динаміку, що поєднує ознаки як певної стійкості демократичних інститутів, так і ризики, пов’язані з концентрацією влади в умовах війни.

1. Індекс “Freedom in the World” (Freedom House)

Організація *Freedom House* у щорічному звіті “Freedom in the World 2025” класифікує Україну як країну з частковою свободою (Partly Free). Загальний бал – 51/100, що включає оцінки політичних прав (Political Rights) та громадянських свобод (Civil Liberties). Це положення визначає Україну як демократичний режим із певними труднощами, але насамперед внаслідок війни та воєнного стану. Демократичні права і свободи зберігаються, але перебувають

під тиском умов війни, що створює дисбаланс між необхідністю централізації рішень і демократичними стандартами. Категорія “Partly Free”, яку присвоює Freedom House, відображає реальність миру і війни одночасно: держава зберігає базові елементи демократії, але функціонування політичних прав і громадянських свобод підривається обмеженнями воєнного стану. Це пояснюється тим, що електоральні процеси призупинені та обмежена політична конкуренція.

2. Індикатори свободи преси (RSF World Press Freedom Index).

Свобода преси є важливим компонентом демократичних інститутів, оскільки незалежні медіа виконують функцію контролю влади. За рейтингом *Reporters Without Borders* (RSF) у 2025 році Україна зайняла 62-ге місце серед 180 країн із загальним балом 63,93/100, що класифікує ситуацію як проблематичну, але не критично низьку. Цей рейтинг складається з кількох компонентів: політичний (37/100), економічний (32/100), законодавчий (39/100), соціальний (50/100), безпековий (126/180). Низький безпековий показник відображає складність для журналістів працювати в зоні бойових дій, де вони піддаються ризику. Попри це, загальний рейтинг свідчить про відносну стійкість свободи слова в Україні порівняно з багатьма іншими державами, де медіа значно обмежені.

До повномасштабного російського вторгнення Україна показувала покращення позицій у рейтингу свободи преси, піднявшись на 18 позицій (61-ше місце) порівняно з попереднім роком, що частково пояснюється зменшенням випадків вбивств журналістів та інших форм насильства проти медіа. Це є прикладом того, як дисперсія влади через незалежні медіа може протистояти централізованому контролю, хоча виклики залишаються значними. Рейтинг RSF (62/180) показує, що незалежні медіа продовжують існувати, але їхня робота ускладнюється не лише війною, але й економічними та законодавчими факторами. Падіння позиції порівняно з попередніми роками відображає зростання тиску на журналістів та скорочення ресурсів незалежних ЗМІ, що є симптомом ослаблення дисперсії влади в інформаційній сфері.

Дані вітчизняних соціологічних опитувань (зокрема, Інститут соціології НАН України, КМІС, Центр Разумкова) показують, що

українці зберігають прихильність до демократичних цінностей навіть у воєнний час. Багато респондентів виражають підтримку демократії як бажаного типу державного устрою, що свідчить про суспільну основу для дисперсії влади через громадську участь та легітимність демократичних норм.

Дисперсія влади та інституційні механізми збереження демократії

Попри об'єктивну логіку концентрації влади, українська політична система продемонструвала наявність інструментів, що стримують надмірну централізацію. Це важливий фактор стійкості демократії в умовах війни. Навіть у період війни парламент продовжував виконувати функції законодавчого органу, ухвалювати ключові рішення щодо бюджету, оборонної політики, євроінтеграційних законів. Хоча його роль у контролі виконавчої влади була частково обмежена, парламент залишався важливим механізмом демократичної дисперсії влади. Попри критику та існуючі проблеми, судова влада продовжувала функціонувати. Реформи, які були запущені до 2022 р., зокрема перезапуск Вищої кваліфікаційної комісії та Вищої ради правосуддя, відіграють роль важливих запобіжників авторитаризації в умовах кризи.

Після 2022 р. волонтерський рух та громадські організації фактично стали додатковим рівнем публічної влади – вони контролюють витрати на оборону, збирають дані, моніторять репресивні ризики та забезпечують канали комунікації між населенням і державою. Їхня діяльність є одним із найбільш дієвих противаг надмірній концентрації влади.

Також Європейський Союз вимагає від України відповідності демократичним стандартам. Це створює зовнішній інституційний тиск на збереження процедур прозорості, антикорупційної політики, незалежності судів і медіа. Європейський моніторинг також стримує можливість інституційного відкату.

Ризики для демократії в умовах тривалого воєнного стану

Концентрація влади у період війни є закономірною. Проте її тривала дія несе низку потенційних загроз:

1. Розмивання меж між нормою та винятком. Надзвичайні рішення мають властивість закріплюватися у політичній практиці.

Чим довше триває війна, тим складніше повернутися до стандартних демократичних процедур, і тим вищою є небезпека формування “гібридної” моделі влади.

2. Зниження парламентського контролю. Якщо парламент факто не може ефективно виконувати функції контролю, формується загроза домінування виконавчої влади та послаблення політичного плюралізму. У довгостроковій перспективі це може послабити баланс між гілками влади.

3. Ризики для свободи медіа. Обмеження, запроваджені під час війни, можуть зберігатися після її завершення. Стискання медіа-простору створює умови для зростання політичної маніпуляції та зниження прозорості державних рішень.

4. Переформатування місцевого самоврядування. Суттєве посилення ролі військових адміністрацій може уповільнити процес повернення до демократичного місцевого врядування та посилити залежність громад від центральної влади.

* * *

Концентрація та дисперсія влади під час війни – це два паралельні процеси, що визначають стійкість демократичного розвитку України. Війна закономірно активізувала механізми централізації, посилила роль виконавчої влади та зменшила відкритість політичної конкуренції. Проте одночасно дисперсія влади – через діяльність парламенту, судової системи, громадянського суспільства і зовнішні демократичні стандарти – не дозволила цим тенденціям перетворитися на системну ерозію демократії.

II. Інструменти легітимації влади України під час повномасштабної війни (2022–2025 рр.)

Проблема легітимації влади стосується кількох системоутворюючих проблем, які визначають її стан. Для того, щоб їх діагностувати, ми зосередилися на трьох завданнях: простежити чинники, що визначили стійкість політичної системи у 2022–2025 роках; визначити трансформацію суспільного запиту; оцінити інституційну адаптацію політичної системи і її вплив на перспективи демократії. При цьому під *політичною легітимністю* слід розуміти **стан**, характеристику влади, що означає наявність або відсутність суспільного визнання. Під *політичною легітимацією* (в демократіях) – **процес** вироблення, підтримання та відновлення легітимності через інституційні практики, політичний дискурс і комунікацію.

Під впливом війни *політична легітимність у демократіях може змінюватися*. Однак вона все одно стосується динамічної і багатовимірної здатності політичного режиму (влади) утримувати суспільне визнання свого права на владу в умовах збройного конфлікту, ґрунтуючись на поєднанні морального обґрунтування, ефективного гарантування безпеки, комунікаційної прозорості та адаптації інституцій до екстремальних викликів. У цьому контексті легітимність спирається не лише на демократичні процедури чи правові норми, а також на здатність держави виконувати функцію захисту, підтримувати довіру до інституцій, гарантувати солідарність, контролювати насильство та забезпечувати базові публічні послуги навіть у стані надзвичайної загрози. За відсутності електоральних (демократичних) інструментів легітимації влади зазвичай відбувається її *делегітимація* – процес втрати довіри та визнання, коли дії чи бездіяльність влади суперечать суспільним очікуванням, а її авторитет підривається як зсередини, так і ззовні. Однак це об'єктивний процес і делегітимація є радше **механізмом** чи проявом ерозії авторитету, ніж підсумковим станом. Проте за невизначеності термінів закінчення війни і відновлення повноцінного демократичного процесу делегітимація влади є причиною послаблення суспільної консолідації.

Криза політичної легітимації у війні – це структурна проблема, коли значна частина населення або соціальних груп втрачає довіру до правомірності, морального авторитету та спроможності політичної влади діяти в інтересах суспільства під час збройного конфлікту. Вона ставить під питання не лише окремих акторів, а саму основу правомірності режиму та його здатність представляти і захищати суспільство. Така криза зазвичай має кумулятивний характер і проявляється через делегітимацію політичного керівництва або армії; соціальну поляризацію; поширення протестних настроїв або пасивної демобілізації; зростання впливу альтернативних центрів влади чи зовнішніх акторів. У війні криза легітимності небезпечна тим, що може паралізувати мобілізацію, підірвати бойовий дух і стимулювати альтернативні центри влади (від повстанських груп до іноземних патронів). За таких умов украй важливо, які конвенційні механізми (інструменти) легітимації влади найбільш придатні для підтримання легітимності влади на належному рівні. *Інструменти легітимації влади (в демократіях) під час війни* – це набір процедур, практик та ресурсів, за допомогою яких демократичні режими намагаються здобути, підтримати та відновити суспільне і міжнародне визнання своєї правомірності у виняткових умовах воєнного стану. Основні групи інструментів: нормативно-правові: дотримання конституційних процедур навіть у кризових умовах, прозоре запровадження обмежень прав і свобод, законодавче унормування надзвичайних повноважень; процедурно-демократичні: збереження виборчої легітимації навіть якщо вибори відкладаються, необхідні чіткі конституційні підстави, функціонування парламенту як інституції контролю, публічна підзвітність виконавчої влади; комунікативно-дискурсивні: формування наративів єдності, публічні звернення лідерів, робота ЗМІ та медіапростору; безпеково-організаційні; міжнародно-дипломатичні; легітимація через міжнародне право.

Український парадокс: централізація влади як ресурс і ризик

До 2022 року політична система України, яка за формою є напівпрезидентською, характеризувалася домінуванням президента та слабкою автономією парламенту й уряду. Парадоксально, але саме ця асиметрія стала ефективною на початку повномасштабного

нападу РФ на Україну: централізація дозволила швидко координувати оборону, дипломатію та мобілізацію. У перший рік війни виникла модель “*воюючої демократії*”: *централізація поєднувалася з елементами демократичної процедури, високою мобілізаційною (апріорною) довірою (легітимацією) та обмеженими механізмами участі*. Телемарафон, військові адміністрації, Ставка Верховного Головнокомандувача, активна зовнішня політика створили єдиний комунікативний простір і забезпечили ефект керованості. У той же час «воююча демократія» підсилювала як структурні вразливості семіпрезиденталізму (персоналізація влади, слабкий парламентський контроль, зниження медійного плюралізму), так і ризики авторитаризації. Один з шляхів ймовірної авторитаризації – перехід від «воюючої демократії» в делегативну, коли суспільство відмовляється від контролю над лідером.

Коли війна перейшла у затяжну фазу, визначилися межі моделі «воюючої демократії», сформованої на посткомуністичних (недеформованих) інституціях. Суспільство підвищило вимоги до прозорості та підзвітності, тоді як інституції залишилися гібридними та залежними від неформальних акторів. Однак з 2023 року розрив між очікуваннями та інституційними можливостями системи поглибився.

Від мобілізаційної легітимації до «легітимації виживанням». Після стабілізації фронту восени 2022 року суспільні очікування змінилися. У 2023–2025 роках суспільними пріоритетами стали справедливість, антикорупційність, ефективність інституцій. Мобілізаційна легітимація поступилася «*легітимації виживанням*», за умови якої підтримка влади тримається вже на раціональному переконанні у її здатності гарантувати безпеку та базову стабільність. Риторичні інструменти легітимації, хоч і залишилися морально-нормативними, виявили структурні обмеження: без результативності у соціальній та антикорупційній політиці вони втрачають ефективність. У межах «*легітимації виживанням*» влада має підтримувати довіру через компетентність, мінімальні гарантії процедурності, відкриту комунікацію і боротьбу з корупцією. Проте дані 2023 – першої половини 2025 років фіксують зниження довіри українців до великої кількості державних інституцій, що

свідчить про те, що процес «легітимації виживанням» мав певні ускладнення. У такій ситуації критичні оцінки з боку громадян не стільки свідчили про кризу легітимності на момент написання цієї роботи, скільки відображали надзвичайну складність завдання збереження довіри в умовах тривалої війни та відсутності виборів. Проте дефіцит системних заходів щодо підвищення відкритості, ефективності й здатності інституцій до діалогу з громадянами посилював ризики делегітимації. У воєнних умовах це формувало дуже серйозні ризики як для демократичної стійкості, так і для самого існування держави.

Інституційні деформації легітимації: парламент, уряд, президент

Науковці Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України протестували модель оцінки ефективності застосування інструментів неелекторальної легітимації (фундаменту «легітимації виживанням»)¹ через показник легітимаційного розриву (PG), що фіксує різницю між значущістю інструменту та рівнем його імплементації.

Анкетування 263 експертів дозволило оцінити функціональність парламенту, уряду та інституту президентства. Парламент продемонстрував найбільший розрив між важливістю інструментів легітимації та рівнем їх застосування в політичному житті (PG=63,5%). У 2024 році довіра до Верховної Ради становила лише 16%. Найбільш недоімplementовані інструменти легітимації: добросовісність депутатів, репрезентативність, якість законодавства та зв'язок із виборцями. Натомість парламент зосереджувався на зовнішній політиці та символічних механізмах.

Кабінет Міністрів мав легітимаційний розрив 60%. Рівень довіри у 2024 році до уряду становив 20,5%. Найважливішими інструментами легітимації, за оцінками експертів, мали бути підзвітність парламенту, прозорість і зрозумілість діяльності,

¹ Інструменти легітимації влади в період дії режиму воєнного стану / Зеленько Г., Кононенко Н., Ситник С. та ін. ППіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2024. URL: <https://ipiend.gov.ua/novyny/provedeno-doslidzhennia-instrumenty-lehitymatsii-vlady-v-ukraini-v-period-dii-rezhymu-voiennoho-stanu/>

антикорупційна спроможність і робота з міжнародними партнерами. Урядова легітимація зводилася переважно до формування зовнішньої підтримки та євроінтеграції, тоді як внутрішні механізми легітимації залишалися слабкими.

Президент продемонстрував найнижчий розрив між важливістю інструментів легітимації та їх практичною імплементацією (PG =47,5%). Довіра у 2024 році до президента становила 61,6%. Ключовими інструментами легітимації були концентрація на оборонній, безпековій й зовнішній політиці, які й справді імплементувалися найповніше. Найбільші прогалини – у дотриманні конституційних меж повноважень і кадровій політиці. *Загалом усі три інституції, згідно із результатами дослідження, демонструють нерівномірність використання інструментів легітимації. Переважає опора на інструменти «швидкого результату» – передусім міжнародну підтримку. Натомість процедурні, правові та комунікаційні механізми підтримки довіри лишалися недорозвиненими.*

Інтерпретація результатів цього дослідження потребує стислого окреслення чинників інституційної слабкості, що формують легітимаційний дефіцит. *Йдеться про системні вади, які знижують спроможність центральних органів влади послідовно використовувати інструменти легітимації під час затяжної війни.* Серед них – крихкість партійної системи та підконтрольність політичних сил неформальним акторам; обмежена інституційна суб'єктність парламенту й уряду; вразливість судової гілки; надмірна концентрація влади у президента, яка послаблює і парламент, і уряд; незавершеність реформ державного управління. У межах моделі «легітимації виживанням» ці чинники обмежують дієздатність інституцій і ускладнюють інклюзивне виконання їх функцій. Через структурну слабкість і невідповідність сучасним вимогам прозорості та підзвітності влада вдається переважно до швидких інструментальних рішень, що не потребують глибокої інституційної трансформації. Натомість нормативно-комунікаційні засади та механізми участі відсуваються на периферію, бо вимагають автономності й інституційної зрілості, яких поки немає.

У підсумку, це сформувало своєрідну вітчизняну модель «легітимації виживанням», що забезпечувала короткострокову

стабільність завдяки безпековим та зовнішньополітичним ресурсам, але послаблювала нормативно-партисипативні основи довіри. Такий дисбаланс дозволяв втримувати керованість у воєнний час, проте звужував можливості для формування довгострокової демократичної легітимності. Тому, якщо мобілізаційний ефект послабиться, інституції у своєму нинішньому стані можуть виявитися неспроможними підтримувати довіру, що ґрунтується на процедурній справедливості, інклюзивності та підзвітності. Внаслідок цього легітимність під час війни тримається переважно на екзогенних ресурсах, тоді як ендогенні механізми залишаються недостатньо розвиненими. Такий відкладений інституційний дефіцит створює ризик для післявоєнної демократичної стійкості та може похитнути баланс між ефективністю й цінностями демократії у майбутньому розвитку держави.

* * *

Український досвід “воюючої демократії” демонструє, що легітимність влади в умовах екзистенційної загрози формується не як стабільна характеристика політичного режиму, а як процес постійного відновлення суспільного консенсусу навколо цінності державного виживання. Вона постає водночас як ресурс і як виклик – механізм підтримання політичного порядку та дзеркало суспільних очікувань щодо якості управління.

Еволюція від емоційної мобілізації до раціоналізованої «легітимації виживанням» засвідчує, що Українська держава частково змогла трансформувати довіру, засновану на патріотичній єдності, у форму функціональної підтримки, однак цей процес виявився нерівномірним і залежним від ефективності управлінських рішень, прозорості використання ресурсів та спроможності гарантувати справедливість. Таким чином, формування нової моделі легітимації відбувається у режимі неповної адаптації – між успадкованими практиками централізованого управління та зростаючим запитом на інклюзивність і підзвітність.

Разом з тим війна оголила глибинну суперечність між високим рівнем суспільної лояльності та обмеженою інституційною спроможністю держави. Посилення виконавчої вертикалі виявило

ефективність централізаційних моделей, проте водночас загострило проблему дефіциту інклюзивності, участі та підзвітності. Цей парадокс – концентрація влади заради збереження держави – відтворює типову для посткомуністичних демократій дилему «стабільності без підзвітності». Втім, український випадок демонструє, що легітимність, отримана через успішну мобілізацію, поступово втрачає стабілізуючий ефект без належного відновлення горизонтальної довіри та комунікативних каналів між державою і громадянським суспільством.

Розроблена авторами аналітична модель виявлення легітимісційних розривів дає змогу емпірично підтвердити, що затребувані в межах моделі «легітимації виживанням» інструменти неелекторального формування довіри – нормативно-правова та комунікативна – залишаються периферійними у політичній практиці сучасної України. Як наслідок, формується асиметрія між очікуваннями громадян і реальним рівнем інституційної спроможності, у разі консервації якої без поступової реінституціалізації демократичних механізмів, така ситуація веде до ерозії демократичного порядку.

Теоретично можливість корекції виявлених проблем існує, хоча її масштаб є асиметричним для різних інститутів. Для парламенту усунення дефіциту інституційної спроможності, що зумовлює низький рівень легітимації, не потребує конституційних змін, а передбачає подолання нормативно-правових вад – слабкості партійної системи, відсутності унормованого статусу парламентської опозиції та коаліції, формального характеру імперативного мандата й недостатнього контролю над урядом. Ці недоліки можуть бути виправлені через ухвалення законів відкладеної дії (*delayed enforcement*), що створюють позитивні сигнали політичним стейкхолдерам і відкладають реалізацію реформ на післявоєнний період. Така практика, апробована як в Україні, так і в країнах Центральної та Східної Європи (Польща, Словаччина, Хорватія). Натомість для уряду інституційний дефіцит має конституційне підґрунтя – дуальність підзвітності Кабінету Міністрів президентові та парламенту, закріплена в Основному законі. Усунення цієї пастки потребує конституційних змін, що

неможливо і недоцільно у воєнний час. Водночас навіть без конституційних поправок можливе поступове зменшення цього дефіциту через запровадження партійного членства для міністрів, конструктивного вотуму недовіри, формалізацію звітності урядовців і уточнення компетенцій парламентської коаліції шляхом ухвалення процесуальних законів відкладеної дії. Такі кроки здатні посилити інституційну автономію виконавчої влади, підвищити її підзвітність і зміцнити легітимність у системі «воюючої демократії».

Відновлення, чи в нашому випадку буде коректніше сказати розбудова, легітимності в її демократичному вимірі у повоєнний період вимагатиме від українських інститутів переходу від мобілізаційного управління до керованої відкритості – здатності діяти ефективно, залишаючись підзвітними суспільству.

III. Система публічного управління та проблема компетентності бюрократії

У 2025 році із завершенням реалізації «Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки» припиняється черговий етап реформування публічної служби. Ця реформа розпочалася з набранням 1 травня 2016 року чинності Закону «Про державну службу». Однак, уже на самому старті реформи, за підсумками першого року, експерти оцінили її як провальну, а громадськість серед основних гальм реформи на перше місце поставила бюрократію та чиновників. Тобто з самого початку спроби реформувати бюрократичний апарат зіткнулися з опортуністичним опором бюрократії. Набір заходів для подальшого етапу реформи розроблявся у час, коли можливість великої війни вже була присутня у публічному дискурсі. Однак наявні загрози були проігноровані та був обраний шлях продовження планомірного євроінтеграційного поступу. У реальних умовах дії воєнного стану реалізація політичних цілей Стратегії реформування державного управління виявилася частково обмеженою. Хоча стратегічний курс на професіоналізацію та деполітизацію публічної служби залишався формально незмінним, практична логіка управління в кризовому контексті зсунулася у бік централізації та концентрації влади. Війна об'єктивно вимагала оперативності, спрощення процедур, що, своєю чергою, звузило простір для реалізації принципів відкритості, конкурсного відбору та довгострокового кадрового планування. Тож, попри збереження стратегічного бачення реформи воєнний стан поставив під загрозу сталість ключових реформаторських принципів, особливо в частині інституційної автономії та меритократичного добору кадрів. Це засвідчує потребу в розробленні механізмів, які дозволяли б зберігати основні стандарти належного врядування навіть за таких умов, як війна, щоб не допустити розбалансування системи державного управління у післявоєнний період.

Особливості функціонування органів державної влади в умовах війни визначено Законом «Про правовий режим воєнного

стану», однак інституційна адаптація державного апарату до такого режиму здійснювалася в міру проблем, що виникали, та які необхідно було розв'язувати.

У кризових умовах, зокрема під час війни, питання компетентності як складової професійності бюрократії набуває особливої гостроти. Саме на державний апарат покладається завдання забезпечення безперервності управління, реалізації стратегічних рішень та підтримання стабільності функціонування інститутів. Довіра до бюрократії може розглядатися як зовнішня проєкція оцінки її інституційної компетентності. Також довіра до державного апарату – один із ключових чинників ефективності публічного управління, особливо в умовах війни чи трансформацій. Серед ключових факторів, які зумовлюють стабільно низький рівень довіри до державних службовців, домінують морально-етичні та поведінкові аспекти діяльності чиновників. Зокрема, до таких належать отримання неправомірних вигод, зловживання службовим становищем з метою особистого збагачення, а також непотизм, який суспільством сприймається як форма кланової закритості влади. Чинником, що негативно впливає на суспільну оцінку публічної служби, є ототожнення державних службовців із політичними фігурами. В умовах високої персоніфікації політики, притаманній українському контексту, репутаційні скандали, пов'язані з політичними або урядовими діячами, часто поширюються на весь бюрократичний корпус. Механізмом підтримання довіри є відповідальність державних службовців перед суспільством і державою. Моніторингові дослідження НАДС вказують на збільшення кількості дисциплінарних проваджень в органах державної влади протягом 2022–2024 рр. Серед них основна питома вага покладається на невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень. Як наслідок, на 60% зросла загальна кількість застосованих дисциплінарних стягнень. Застосування звільнень державних службовців серед дисциплінарних стягнень зросло на 90%.

Збільшення кількості дисциплінарних проваджень та покарань, що застосовуються у державному апараті, є суперечливим: з

одного боку, це можна розцінювати як свідчення підвищення інституційної прозорості та зниження толерантності до порушень службової дисципліни, з іншого – як показник того, що в умовах війни, коли виникає необхідність тотальної мобілізації суспільства на протистояння ворогові, відбувається погіршення фактичної виконавчої дисципліни державних службовців та неналежне виконання покладених на них функцій держави. Водночас суспільне сприйняття зростання кількості дисциплінарних проваджень та покарань може сприяти кризі легітимності державних органів, знижуючи рівень довіри до них, оскільки створюються умови для формування у суспільства уявного негативного образу публічної служби як неефективної та схильної до зловживань.

Негативне ставлення до державної служби і побутуючі стереотипи також є наслідком низки невирішених проблем інституційної компетентності бюрократії, що проявилися в умовах воєнного стану. Серед них, у першу чергу, ресурсна проблема – брак людських ресурсів та забезпеченості кадрами. За даними НАДС, у перші три місяці повномасштабного вторгнення за кордон виїхало 5281 державних службовців, з них 42,2% – працівники територіальних органів ЦОВВ, 14,1% – апаратів міністерств та ЦОВВ, 12,1% – обласних державних адміністрацій та 11,3% – районних державних адміністрацій. Також 3144 – проходили службу в лавах ЗСУ, і їх кількість на 2025 рік зросла до 4505 осіб. У перші місяці повномасштабного вторгнення звільнилися – 5971 державних службовців. Найбільше звільнень зазнали територіальні органи ЦОВВ – 27,4% від загальної кількості звільнених державних службовців, територіальних органів міністерств – 15,5%, 12,2% – РДА, 8,9% – ОДА. На середину 2025 року кількість звільнених державних службовців зросла більш ніж утричі та становила 19049 осіб. Лише за рік після повномасштабного вторгнення Кабінет Міністрів України ухвалив рішення обмежити перетин державного кордону для окремих посадових осіб центральної та місцевої влади. Зміни вносилися до постанови КМУ від 27 січня 2023 року № 69 «Про внесення змін до Правил перетинання державного кордону громадянами України». Частково проблема була розв’язана на рівні підзаконних актів. Однак

урядове рішення не стосувалося більшості державних службовців категорії «Б», а також не зачіпало категорію «В». Водночас саме до цих категорій належить більшість державних службовців. Враховуючи постійність ризиків та загроз з боку РФ, вирішення кадрової проблеми забезпечення публічної служби має розв'язуватися через принцип пріоритетності забезпечення реалізації функцій держави. Тож доцільно розглянути питання подальшої інституціоналізації та правової визначеності функціонування публічної служби в умовах воєнного стану та перехідного періоду після його завершення з метою забезпечення не лише безперервності, а й належної реалізації державної влади шляхом внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (2015).

Кадрова укомплектованість державного апарату стала одним із ключових викликів в умовах війни. Протягом чотирьох років дії воєнного стану відбулося суттєве скорочення граничної чисельності працівників державних органів. Найбільших змін зазнали такі центральні органи виконавчої влади, як: агентства (скорочення граничної чисельності на 23,1%); комісії (24,7%) та служби (20,3%), інспекції (28,4%), у той час як кількість працівників міністерств та Секретаріату КМУ, хоч також була суттєвою, але порівняно з іншими державними органами все ж меншою – 18,2%. У динаміці між 2022 та вереснем 2025 року простежується виразна тенденція до поступового відновлення кадрового потенціалу державних органів. Якщо у 2022 році кількість вакантних посад була близько 22,2%, що відображало наявність кадрової турбулентності, з якою КМУ входив у правовий режим воєнного стану, то станом на вересень 2025 року цей показник знизився до 17,2%. Найпомітніше скорочення частки вакансій зафіксовано в інспекціях (з 32,1 до 18,0%), державних комісіях (з 22,7 до 13,0%) та інших державних органах (з 24,9% до 12,0%), що свідчить про достатньо результативне відновлення кадрової стабільності в органах контролю та реалізації спеціалізованих функцій. Водночас зберігається питання ефективності та компетентності кадрів. Спрощення процедур добору персоналу на висококваліфіковані посади, зокрема відміна конкурсів, сприяла кадровому наповненню та адаптації управлінських структур до умов воєнного часу. Однак

наявність дискреції суб'єктів призначення ставить під сумнів рівень професіоналізму утворених кадрів. Вагомим чинником у відновленні дії не лише конституційного принципу рівного доступу до державної служби, а й забезпечення професійності бюрократичного апарату могло б стати не лише декларування намірів щодо відновлення конкурсних процедур, а й їх як найшвидшої реалізації.

Проблема компетентності бюрократичного апарату на територіальному рівні потребує особливої уваги. Продовженням руху до створення політично нейтральної служби з прийняттям Закону «Про державну службу» (2015) було не лише відновлення в системі державного управління інституту державного секретаря, а й передача йому від міністра повноважень щодо призначення на посади керівників територіальних органів міністерства. Вважаємо, що така новація – це не лише спосіб усунення інституційних проблем, пов'язаних з підміною професійності персональною лояльністю, а й мінімізація ризиків використання бюрократичного апарату, який на територіальному рівні найбільш сконцентрований, у «захопленні держави». Однак проблема підвищених ризиків політизації зберігається у діючій процедурі призначення керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади (не міністерств), яку здійснює керівник ЦОВВ за погодженням з відповідним міністром (стаття 19, пункт 16 Закону «Про центральні органи виконавчої влади»). Отже, 79% бюрократичного апарату, які припадають на територіальні органи ЦОВВ, потенційно може піддаватися політичним впливам. Необхідність здійснення погодження кандидатури на посаду з міністром порушує логіку здійснюваної реформи щодо відокремлення політичної складової від діяльності бюрократичного апарату. На наш погляд, повноваження щодо здійснення погодження призначення на посаду керівника територіального органу ЦОВВ доцільно передати державному секретареві, що дозволить більш ефективно забезпечити автономію інституту державної служби та політично неупереджену діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави.

Важливою новацією також стала відміна процедури погоджень призначень керівників територіальних органів міністерств з

головами МДА. Надання повноважень державному секретареві міністерства відповідно до статті 10, пункту 10 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» самостійно здійснювати призначення та звільнення керівників територіальних органів міністерств та їх заступників змінило баланс між політичним та адміністративним рівнями управління. Це посилює кадрову автономію міністерств шляхом зниження політичного впливу на державну службу та забезпечення єдиних стандартів управління. В умовах запровадження військових державних адміністрацій таке рішення набуло особливого значення. Що ж до територіальних органів не міністерств, а інших центральних органів виконавчої влади, то законодавчі зміни щодо вилучення з процедури узгодження кандидатури на посаду керівника територіального органу з головою МДА були запроваджені лише у 2024 році. Це, з одного боку, усунуло низку інституційних проблем, тепер очільники МДА позбавлені можливості політичного впливу та блокування призначення територіальних органів ЦОВВ у разі наявності «політичних розколів» у виконавчій вертикалі. Однак, з іншого – виникли інші проблеми інституційного характеру, які створили нові дисбаланси, що мають потенційні ризики до посилення в умовах правового режиму воєнного стану. Така централізована кадрова практика здійснення призначень керівництва територіальних органів ЦОВВ хоч безсумнівно має значення для формування цілісної системи з внутрішньою автономією в межах цих органів, однак без ефективних механізмів комунікації між рівнями влади створює ризики появи управлінських розривів, коли територіальні органи фактично діють автономно від місцевих державних адміністрацій. За наявності недостатньої інституційної координації між міністерствами та місцевими адміністраціями може відбуватися ослаблення горизонтальної взаємодії та втрати регіонального контексту у формуванні та реалізації державної політики. Розбалансованість системи виконавчої вертикалі залишається через незавершеність реформи публічного управління. Такий стан є наслідком незавершеності реформи децентралізації та реформування державної влади на територіальних рівнях.

Також потребують уваги проблеми пов'язані також з інститутом патронатної служби. З прийняттям Закону «Про державну службу» (стаття 92 «Патронатна служба») він набув більш чіткого правового оформлення, однак й до сьогодні залишається інституційно проблемним. Закон виокремив патронатних працівників із системи державної служби, визначивши їх як політично довірених осіб, що здійснюють обслуговування діяльності міністра або керівника органу. В умовах застосування політичної практики частоті ротачії очільників міністерств значення патронатної служби зростає. Уже стали підвищені ризики тимчасовості перебування на посаді спонукають міністра віддати пріоритет власній патронатній службі, водночас ігноруючи потребу у налагодженні конструктивних відносин із апаратом державної служби. Це створює «сіру зону» відповідальності та підзвітності – коли працівники патронатної служби справляють реальний вплив на ухвалення рішень, але не підпадають під регулювання дисциплінарних чи антикорупційних процедур, які застосовуються до держслужбовців. Зміни, спрямовані на удосконалення інституту патронатної служби в органах публічного управління мають враховувати особливості її функціонування в умовах правового режиму воєнного часу, оскільки на сьогодні ми маємо ситуацію, коли особи, які не проходять спеціальних перевірок, залучені до розробки державних рішень та можуть справляти безпосередній вплив на суб'єктів їх прийняття, тим самим підвищуються ризики для національної безпеки України. Окрім цього, інформація подана Міністерством фінансів України показує, що у 2025 році у переважній більшості міністерств середня заробітна плата працівників, які належать до патронатної служби, значно перевищує середню заробітну плату спеціалістів (фаховий рівень), а в окремих з них була більшою, аніж у керівників структурних підрозділів. Особливістю в оплаті праці працівників патронатної служби – низькі посадові оклади та високий рівень інших доплат. Такий підхід створює не лише додаткові дисбаланси в оплаті праці працівників органів державної влади, а й може слугувати демотивуючим чинником для державних службовців. Хоча правове відокремлення патронатної служби і відповідає європейській практиці адміністративного забезпечення

політичного рівня управління, однак інститут патронатної служби потребує належного законодавчого врегулювання у напрямі прозорості його формування та перетворення на компетентний інструмент політичної підтримки. Також важливим є забезпечення контролю за потенційним конфліктом інтересів шляхом підпорядкування патронатних служб загальним антикорупційним стандартам, зокрема обов'язку подання декларацій.

Режим відкладення нерозв'язаних інституційних проблем поступово послаблював функціональність бюрократичного апарату в умовах воєнного стану. Накопичені дисфункції – кадрові провали, незавершені реформи управління, нечіткість процедур, дефіцит відповідальності – стали бар'єрами для швидкої адаптації системи до екстремальних умов.

IV. Система правосуддя і антикорупційна система: якісні і кількісні зміни під час війни

Сьогодні на тлі війни Україна продовжує реформи, серед яких реформа судової влади і антикорупційна реформа. Опір агресору та розбудова правової держави в Україні мають відбуватися одночасно, адже дієве функціонування судової гілки влади, відповідність прийнятих судових рішень інтересам громадян, суспільства, національним інтересам та боротьба з корупцією, як і боротьба з агресором – питання виживання країни.

23 червня 2022 року Україна офіційно отримала статус кандидата в члени Європейського Союзу. Надавши Україні статусу кандидата, Брюссель висунув на адресу Києва сім вимог щодо проведення реформ, виконання яких було необхідною передумовою для відкриття переговорів про членство. Серед них – судова реформа, блок змін у сфері боротьби з корупцією та реформа Конституційного Суду, який, відповідно до Конституції, не належить до жодної з гілок влади, тому що має виступати як арбітр у спорах між ними. *Євроінтеграційний фактор суттєво прискорив необхідні зміни у судовій гілці влади та антикорупційному блоці.* Адже за оновленою у 2020 році методологією розширення ЄС перший кластер «Основи процесу вступу до ЄС» є визначальним упродовж усього процесу переговорів про вступ: його відкривають першим і закривають останнім. Тобто навіть якщо досягнуто всіх критеріїв за всіма іншими переговорними кластерами, вони не будуть остаточно закритими до моменту закриття першого кластера. Саме до цього кластера входить переговорний розділ 23 «Судова влада та основоположні права та свободи», однією зі складових частин якого є сфера боротьби з корупцією. Європейська Комісія вперше включила окремі питання боротьби з корупцією до всіх переговорних розділів – будь-то енергетика чи цифрова трансформація та медіа. Відповідно, ми не зможемо закрити жоден розділ, доки не виконаємо відповідні вимоги щодо боротьби з корупцією в його межах.

Судова система: якісні і кількісні зміни в період війни

На порядку денному реформи сьогодні – вимога нівелювати ймовірність політичного впливу на суди, у тому числі на

Конституційний Суд. Адже, як демонструє історія незалежної України, політичні гравці весь час намагалися здобути вплив на ключовий суд в країні, аби визнавати потрібні закони конституційними, а непотрібні – ні. Рішення КСУ не підлягають перегляду, їх не можна оскаржити в жодному іншому суді. Нівелювати політичний вплив на Конституційний Суд має Закон України №3277-ІХ2, який передбачає нову конкурсну процедуру відбору кандидатур на посаду суддів Конституційного Суду України (набув чинності 20 серпня 2023 року). За нормами Закону призначати кандидатів на посади суддів Конституційного Суду Верховна Рада, з'їзд суддів або президент можуть лише після оцінки таких кандидатів Дорадчою групою експертів. Саме Дорадча група експертів, керуючись затвердженою методологією, оцінює моральні якості й рівень компетентності у сфері права кандидатів на посаду судді. Зараз у складі ДГЕ є троє українських членів і троє іноземних. Останні мають вирішальний голос у випадку, якщо голоси розділяться.

Маємо відзначити, що до 2016 року суддів КСУ призначали без конкурсу. Ані президент, ані парламент, ані судді не мали пояснювати, чому і кого призначають. У 2016 році в Конституції з'явилася вимога добирати суддів КСУ на конкурсних засадах. Процедура конкурсу відбувалася таким чином: президент створював власну конкурсну комісію, парламент – свою, з'їзд суддів – свою. Конкурс не містив критеріїв доброчесності, полягав у вивченні документів та відомостей про кандидата і у співбесіді з ним.

Конституційний Суд України 27 січня 2025 року втратив кворум. Одразу у трьох суддів закінчилися повноваження. З 18 членів КСУ залишилося лише 11. Мінімальний кворум у 12 суддів було відновлено лише 27 червня – суддею Конституційного Суду президент призначив екскерівника Конституційного проєкту Програми підтримки ОБСЄ для України Олександра Водяннікова. На сьогодні у складі КСУ бракує ще шести суддів. Дві вакансії за з'їздом суддів, ще чотири – за парламентом і президентом.

Що стосується політичного тиску на суддів, то з 2016 року на законодавчому рівні Україна суттєво мінімізувала такі можливості. Ні президент, ні парламент не мають сьогодні впливу на кар'єру

судді. Це зафіксовано в ухваленому у 2016 році Законі «Про судоустрій і статус суддів», який позбавив Верховну Раду повноважень призначати та звільняти суддів, а роль президента звів до видання указу про призначення суддів.

Одне з головних завдань сьогоденного етапу судової реформи – оновлення судової влади. Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВККС) та Вища рада правосуддя (ВРП) відновили реалізацію наданих їм повноважень. Оновлена ВРП запрацювала у січні 2023 р., ВККС – у червні 2023 р. Відбір до ВККС відбувся за новими правилами – було введено процедуру конкурсу, за добір кандидатів відповідала конкурсна комісія, склад якої був сформований з шістьох членів: трьох пропонувала Рада суддів України, а трьох – міжнародні партнери. Конкурсна комісія перевіряє, чи відповідають кандидати критеріям доброчесності та професійної компетентності. Вже після роботи Комісії ВРП проводить співбесіду з кандидатами та визначає – призначати їх на посаду або ні.

Робота ВККС та ВРП дала змогу розпочати добір суддів до ВАКСу, місцевих та апеляційних судів. На червень 2025 року, через два роки з початку роботи оновленої ВККС, кваліфікаційне оцінювання завершили 297 суддів, були перевірені знання права, психологічна стійкість та доброчесність суддів:

- 61 суддя пройшов оцінювання ВККС і залишився на посадах;
- 51 суддю було подано до звільнення;
- стосовно 85 суддів ВККС ухвалила інше рішення.

Члени ВККС розглянули 120 негативних висновків Громадської ради доброчесності та надали рекомендацію про звільнення 51 судді за результатами цих висновків.

У грудні 2024 року ВРП затвердила уніфіковані стандарти для оцінювання доброчесності та професійної етики судді, які використовуватимуть Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Громадська рада доброчесності. Оцінювання відповідності судді (кандидата на посаду судді) відбувається за критеріями: незалежність, неупередженість, дотримання етичних норм, чесність, сумлінність, непідкупність, законність джерел походження майна.

У 2023 році Верховна Рада ухвалила два закони, якими відновлювалася дисциплінарна функція ВРП та впроваджувався прозорий конкурс до Служби дисциплінарних інспекторів: Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо негайного відновлення розгляду справ стосовно дисциплінарної відповідальності суддів» та Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо зміни статусу та порядку формування служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя.

Служба дисциплінарних інспекторів – самостійний структурний підрозділ у складі секретаріату ВРП, на який покладено функцію розгляду дисциплінарних скарг на суддів – запрацювала вже у грудні 2024 року. Конкурс на посади інспекторів проводила комісія у складі трьох міжнародних експертів та трьох членів ВРП.

За шість місяців роботи СДІ опрацювала 4810 скарг. За перші півроку інспектори стали ініціаторами відкриття 225 дисциплінарних справ. Висновки дисциплінарних інспекторів стали підставою для притягнення 27 суддів до дисциплінарної відповідальності.

Сьогодні будь-хто може подати скаргу на суддю. Це можливо зробити письмово або онлайн – на сайті ВРП розміщено шаблон форми, яку необхідно заповнити та надіслати разом із доказами про порушення суддею. Дисциплінарне провадження проти судді ВРП може ініціювати і самостійно у разі наявності доказів. Якщо порушення буде підтверджено – суддя може отримати попередження, догану, його можуть відсторонити, перевести в інший суд або звільнити.

Найвищий суд у системі судоустрою України – Верховний Суд – ухвалює остаточні рішення у цивільних, господарських, адміністративних і кримінальних справах. Верховний Суд є останньою інстанцією під час розгляду судових справ. Серед сфер, на які впливають рішення суду – верховенство права, вибори, оборона та відбудова. Сьогодні за статистикою 51% чинних суддів Верховного Суду мають негативні висновки Громадської ради доброчесності (34 судді) або мають рішення ГРД про надання ВККС інформації, що може свідчити про недоброчесність (44 судді). Отже, незважаючи на застереження ГРД, судді були призначені на

посади. Маємо констатувати, що Громадська рада доброчесності так і не отримала важелів впливу на ситуацію призначення суддів. Саме у висновках Громадської ради доброчесності була зафіксована інформація щодо непрозорих статків тестя Всеволода Князева та публічні заяви В. Князева, спрямовані проти певних ідей оновлення судової влади. Висновки датовані 2017 роком, коли Князев проходив конкурс на посаду судді Верховного Суду. 15 травня 2023 НАБУ та САП затримали тоді вже голову ВСУ Всеволода Князева за підозрою в отриманні близько трьох мільйонів неправомірної вигоди та повідомили, що фігурувати у справі можуть ще тринадцять суддів.

Окрім корупційного скандалу з В. Князевим, гучними виявилися журналістські розслідування, які виявили принаймні у двох суддів Верховного Суду російське громадянство – йдеться про колишнього голову Касайційного господарського суду у складі ВС Богдана Львова та суддю у відставці Валентину Симоненко.

Деякі рішення Верховного Суду створюють шкідливі прецеденти, які негативно впливають на процес кваліфікаційного оцінювання суддів та ставлять під загрозу зусилля судової реформи: кейс у справі судді Віталія Усатого (справа № 9901/198/20) та кейс у справі судді Ганни Андрієнко (справа №990/68/24).

Антикорупційна система: якісні і кількісні зміни в період війни

На тлі війни більшість звичних проблем втратили свою актуальність, водночас запит на боротьбу з корупцією та соціальну справедливість залишаються у фокусі уваги українського суспільства. Стратегію і тактику боротьби з корупцією в Україні сьогодні визначають два документи: Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки та Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки. ***Профілактика корупції.*** Запроваджене у 2016 році обов’язкове декларування посадовців через війну було призупинено, а реєстр декларацій закрито, адже в деклараціях присутня особиста інформація, якою міг скористатися ворог. Обов’язок декларування був відновлений 10 грудня 2023 року, а тимчасово закритий реєстр декларацій знов став публічним.

Іншим інструментом фінансового контролю, спрямованим на виявлення необґрунтованих активів та незаконного збагачення, є моніторинг способу життя – саме цей механізм працював, коли обов’язок декларування було припинено. Основна мета моніторингу способу життя – пошук незбігу між придбаним майном та офіційними доходами посадовця. Результатом виявлення необґрунтованих активів може стати цивільна конфіскація – механізм стягнення необґрунтованих активів у дохід держави, який було запроваджено у 2019 році. Для конфіскації майна достатньо встановити, що державний службовець витрачає більше, ніж законно отримав. Сьогодні ВАКС ухвалює по декілька рішень щодо цивільної конфіскації щомісяця.

У вересні 2023 року розпочав роботу Єдиний портал повідомлень викривачів. За два роки роботи порталу 138 осіб офіційно здобули статус викривача.

Вимоги Єврокомісії стали каталізатором ухвалення у 2024 році Закону «Про лобіювання», який має регулювати взаємодію між бізнесом і владою. Реалізація закону покликана реформувати відносини влади і бізнесу, вивести лобіювання (вплив на ухвалення політичних рішень) з тіні та запровадити рівні умови для всіх. Реєстр прозорості, який забезпечує відкритий доступ до звітності лобістів, розпочав свою роботу з першого вересня 2025 року.

Досудове розслідування. Корупційні злочини, що стосуються високопосадовців або розкрадання великих сум державних коштів, розслідує НАБУ. Державне обвинувачення у таких справах підтримує САП. Правове регулювання конкурсу на відбір очільника САП зазнало змін у грудні 2023 року, коли був ухвалений Закон «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури». Раніше очільника САП обирала комісія у складі чотирьох представників від Ради прокурорів України (РПУ) та семи – від Верховної Ради, що фактично не виключало ймовірного політичного впливу. Тепер конкурсна комісія формується Генеральним прокурором у складі шістьох осіб, три з яких – за пропозицією міжнародних партнерів. Як і у випадку конкурсу на посаду директора НАБУ, рішення

комісії вважається прийнятим, якщо за кандидата на засіданні проголосувало не менше чотирьох членів конкурсної комісії, зокрема не менше двох міжнародних експертів. Завдяки нормам Закону САП вийшла з підпорядкування Офісу Генпрокурору – сьогодні САП функціонує як самостійна структура – саме керівник САП є фігурою, яка оголошує підозру в усіх антикорупційних провадженнях проти топпосадовців, а не Генеральний прокурор.

22 липня 2025 року Президент України підписав ухвалений парламентом законопроект №12414, який суттєво обмежив незалежність та повноваження НАБУ і САП. Відповідно до документа, Генеральний прокурор отримав прямий контроль над працівниками САП, а також можливість змінювати підслідність НАБУ – передавати справи НАБУ іншим правоохоронним органам. Законопроект суттєво змінив правила та розширив повноваження Генерального прокурора, якому було надано виняткове право оголошувати підозру в корупційних злочинах високопосадовцям (раніше таке право мав керівник САП, але законопроект №12414 виключив цю норму); Генпрокурор отримав можливість давати прямі вказівки прокурорам САП, запросити в будь-якого прокурора САП матеріали досудового розслідування та передати їх прокурору іншого правоохоронного органу; також отримав можливість передати справи НАБУ іншому органу (раніше закон забороняв змінювати підслідність справ НАБУ). Проти ухваленого законопроекту виступили очільники НАБУ і САП, представники громадських організацій та міжнародні партнери. Реакцією на законопроект стали і суспільні протести, що прокотилися великими містами країни. Через два дні після підписання законопроекту під тиском суспільства та міжнародних партнерів Володимир Зеленський вніс до парламенту новий законопроект №13533, який мав на меті відновлення незалежності НАБУ і САП. 31 липня законопроект був проголосований і підписаний президентом, НАБУ і САП позитивно оцінили законопроект №13533. За оцінкою антикорупційних органів, він відновлює усі процесуальні повноваження й гарантії незалежності НАБУ і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

У Законі прибрали норму про те, що Генпрокурор може забирати справи в НАБУ й передавати їх іншим правоохоронним

органам, Закон передбачає, що генпрокурор може отримати доступ до матеріалів справ усіх органів, окрім НАБУ, також Закон зобов'язує детективів НАБУ, співробітників САП, БЕБ, Офісу Генпрокурора, ДБР і поліції з допуском до державної таємниці раз на два роки проходити перевірку внутрішньої безпеки на поліграфі на предмет співпраці з ворогом. Проте застосування поліграфа – не нова норма для НАБУ, адже співробітники Бюро і так проходили поліграф під час службових розслідувань, призначень і перепризначень.

Судовий процес. За 6 років роботи судді Вищого антикорупційного суду ухвалили вирокі щодо 432 осіб. Із них – 369 осіб засуджено. Зокрема, 195 – до позбавлення волі.

Рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 23 листопада 2023 року оголошено конкурс на обіймання 25 вакантних посад суддів Вищого антикорупційного суду, з яких до Вищого антикорупційного суду як суду першої інстанції – 15 вакантних посад суддів; до Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду – 10 вакантних посад суддів. За результатами проведення конкурсу рішенням ВККС від 31 березня 2025 року лише двох кандидатів рекомендовано для призначення на посади суддів Вищого антикорупційного суду як суду першої інстанції. У зв'язку з цим рішенням ВККС від 3 червня 2025 року оголошено новий конкурс на обіймання 23 вакантних посад у ВАКС.

Важливим аспектом оновлення судової гілки влади залишається участь міжнародних експертів у Конкурсних комісіях та процедурах добору суддів. 1 червня 2025 року спливає строк повноважень міжнародних експертів у Конкурсній комісії, яка добирає членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів, а у листопаді мандат міжнародних експертів у Громадській раді при Вищому антикорупційному суді. На сьогодні у Верховній Раді зареєстровано законопроект №13382, який передбачає участь міжнародних експертів у Конкурсній комісії до ВККС аж до 2028 року. Законопроект зареєстрований 18 червня 2025 року, проте будь-який рух стосовно нього на момент жовтня відсутній. Натомість 25 серпня в Раді був

zareestrovaniy inshiy zakonoproekt №13697, yakyy proponuє prib-rati mižnarodnih ekspertiv iz procedur dobory, stosovno nyogo takozh vidсутній будь-який рух.

Нова Антикорупційна Стратегія та Державна антикорупційна програма мають бути створені вчасно, адже чинні добігають кінця у 2025 році.

Ситуація у Верховному Суді (корупційний скандал з Головою Суду Всеволодом Князєвим, кейси з російськими паспортами суддів, негативні висновки Громадської ради доброчесності щодо 51% чинних суддів Верховного Суду) вимагає детальної перевірки чинних суддів.

Маємо зазначити, що станом на 10.11.2025 на офіційному сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в розділі «Облік посад суддів» зафіксовано 49 вакантних посад суддів у Верховному Суді. Ще одне завдання – прозорий відбір на існуючі вакансії.

Базовими завданням судової реформи на цьому етапі мають стати оновлення суддівського корпусу, удосконалення роботи Верховного Суду України, забезпечення прозорого процесу відбору на посади суддів Конституційного Суду, реформування юридичної освіти та узгодження вітчизняного законодавства із європейським.

V. Трансформація вертикалі державного управління: взаємодія місцевих військово-цивільних адміністрацій, військових адміністрацій і територіальних громад у контексті децентралізації та воєнного стану

Реформа децентралізації, започаткована в Україні у 2014 році, стала однією з наймасштабніших інституційних трансформацій після здобуття незалежності. Вона була спрямована на переформування системи територіального врядування шляхом посилення суб'єктності місцевих громад, зміни просторової конфігурації районів, перерозподілу ресурсів і створення нової моделі міжбюджетних відносин. Однак повномасштабна агресія РФ та впровадження правового режиму воєнного стану істотно змінили архітектуру державної влади та зумовили формування паралельної системи військових адміністрацій. Таким чином, українське врядування наразі функціонує у змішаній моделі, яка поєднує елементи демократичної децентралізації та тимчасової мілітаризованої централізації. Аналіз взаємодії цих інституційних рівнів дозволяє не лише оцінити адаптивність держави до екстремальних умов, але й окреслити ризики та перспективи розвитку після завершення воєнних дій.

Реформа децентралізації як структурна передумова трансформації державного управління

До 2014 року українська модель територіального устрою характеризувалася надмірною фрагментарністю та низькою спроможністю місцевих рад: понад 11 тисяч територіальних громад, більшість з яких не мала ні кадрових, ні економічних ресурсів для ефективного надання послуг. Реформа децентралізації кардинально змінила цю конфігурацію: було утворено 1 469 об'єднаних територіальних громад, а кількість районів скорочено з 490 до 136. Ці кроки забезпечили створення адміністративно й економічно спроможних суб'єктів місцевої влади, які стали базовим рівнем виконання суспільно значущих функцій.

Одночасно відбулася глибока бюджетна реформа: було визначено перелік податків і зборів, частка яких залишається у місцевих

бюджетах. Зокрема, 60% податку на доходи фізичних осіб, 100% податку на прибуток комунальних підприємств, значна частина рентних платежів, акцизів та адміністративних зборів стали основою фінансової автономії громад. За чотири роки бюджетні надходження місцевого рівня зросли в 3,3 раза, а частка місцевих податків – із 2,5% до 30%. У 2018 році обсяг місцевих бюджетів уперше перевищив половину державного бюджету. Таким чином, було сформовано нову систему фінансової децентралізації, в якій місцеві бюджети перестали бути переважно трансфертозалежними.

Водночас структурні дисбаланси залишалися значними. Не всі громади стали спроможними: у 2021 році 75% громад отримували базову дотацію, а у 2023 – вже 84%. Це свідчить про нерівномірність розвитку та незавершеність реформи, що стало критичним чинником у момент повномасштабної війни. Укрупнення районів у 2020 році – інший важливий елемент змін – фактично позбавило районні ради ресурсної бази, перетворивши їх на інституції з мінімізованими повноваженнями, зосередженими здебільшого на передачі майна громадам та координації окремих адміністративних функцій.

Таким чином, децентралізація створила можливість для розвитку місцевої автономії, однак залишила відкритими питання розмежування повноважень, фінансової стійкості та формування зрілих локальних інституцій.

Поява військово-цивільних адміністрацій як інструмент прямого державного управління в умовах війни

Перші військово-цивільні адміністрації (ВЦА) були утворені у 2015 році виключно на територіях, що перебували в зоні так званої АТО. Закон «Про військово-цивільні адміністрації» визначав їх як тимчасові державні органи, покликані забезпечити виконання функцій місцевих рад і державних адміністрацій у разі неможливості їх діяльності. ВЦА концентрували повноваження у сферах соціально-економічного розвитку, управління комунальним майном, бюджетного планування, освіти, охорони здоров'я, благоустрою, а також регулювання використання природних ресурсів та забезпечення громадської безпеки.

У цьому сенсі ВЦА стали інститутами «надзвичайної адміністрації», що поєднують цивільну та військову компоненти. Їх персональний склад формувався із військовослужбовців, представників правоохоронних органів і цивільних фахівців, відряджених до них без конкурсних процедур. Це означало не лише централізацію, а й мілітаризацію управлінської вертикалі – закономірний процес у зоні бойових дій, але дискусійний з точки зору демократичного розвитку.

Правовий режим воєнного стану, вперше запроваджений у листопаді 2018 року на частині території України, показав обмежену суспільну підтримку мілітаризації влади: близько 60% не схвалювали введення воєнного стану, а 76% не підтримували його запровадження по всій країні. Ця динаміка відображала дисонанс між потребами оборони й наявним рівнем політичної довіри.

Повномасштабне вторгнення РФ 24 лютого 2022 року радикально змінило ситуацію: уже за кілька годин після початку атак було утворено 25 обласних військових адміністрацій. Таким чином, механізм, що спочатку був інструментом локального управління в зоні конфлікту, став загальнодержавною моделлю кризового урядування.

Інституційна логіка функціонування військових адміністрацій: повноваження, ресурси, підпорядкування

Військові адміністрації здійснюють повноваження органів місцевого самоврядування у випадку, якщо місцеві ради не можуть проводити свої засідання або їх повноваження припинено. Одночасно вони реалізують і функції державних адміністрацій, виконуючи «подвійний» набір компетенцій – від управління майном до забезпечення оборонних заходів.

Фінансування діяльності військових адміністрацій населених пунктів здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету територіальної громади, у якій її утворено, а обласних та районних військових адміністрацій – за рахунок державного та відповідно обласного чи районного бюджетів. У такий спосіб територіальні громади, з одного боку, залучені до фінансового забезпечення тимчасових державних органів, які реалізують у тому числі повноваження ОМС, з іншого – територіальні громади як

первинний суб'єкт місцевого самоврядування не входять до багаторівневої системи підконтрольності та підзвітності ВА.

Запровадження військових адміністрацій населених пунктів у період воєнного стану означає якісну трансформацію місцевого рівня публічної влади. На відміну від органів місцевого самоврядування, які базуються на принципах виборності та підзвітності територіальній громаді, військові адміністрації включені до централізованої державної вертикалі та підконтрольні Президенту України й військовим адміністраціям вищого рівня. Така модель управління передбачає тимчасове «замороження» демократичних механізмів місцевого представництва на користь логіки безпеки та оперативного управління.

Підпорядкування ВЦА також є багаторівневим: у сфері безпеки та оборони вони координуються Генеральним штабом ЗСУ; у питаннях цивільного управління – Кабінетом Міністрів та обласними державними адміністраціями; в організаційному аспекті – інтегровані у структуру Антитерористичного центру при СБУ або Об'єднаного оперативного штабу ЗСУ. Така інституційна матриця забезпечує високу вертикальну інтегрованість, але слабку горизонтальну співпрацю із громадами, що створює потенціал для конфліктів юрисдикцій та політичних суперечностей.

Функціонально-управлінські аспекти взаємодії ВА та ОМС

Управлінська взаємодія військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування стала вкрай неоднорідною залежно від регіону, інтенсивності бойових дій, логістичних умов і кадрового потенціалу на місцях. Умовно можна виокремити три моделі, кожна з яких демонструє різну конфігурацію співвідношення повноважень та ролей.

1. Модель повного заміщення місцевого самоврядування

Ця модель характерна для районів активних бойових дій, де органи місцевого самоврядування були евакуйовані, втратили можливість скликати сесії або перебували на окупованій території. Тут військові адміністрації виконували весь спектр функцій – від організації оборони та евакуації до координації гуманітарної допомоги та житлово-комунальної сфери. Фактично місцеве самоврядування у цих територіях було повністю «поглинуте» військовою

моделлю управління. Перевагою такого підходу була швидкість і централізованість ухвалення рішень; недоліком – майже повна відсутність механізмів прозорості, контролю та комунікації з громадою.

2. Модель «подвійного управління»

У значній кількості прифронтових територій та областей, що залишилися під контролем України, але відчували періодичні обстріли, функціонувала модель «поділених повноважень». ОМС формально продовжували існувати, але реальний вплив зменшувався на користь військових адміністрацій, особливо в питаннях безпеки, мобілізації, логістики, оборонних заходів, контролю за критичною інфраструктурою та комунальними підприємствами. У таких громадах нерідко виникали управлінські колізії, зокрема у сферах бюджетного планування, розпорядження землею, управління ресурсами та кадрових питань. Відсутність чіткої юридичної ієрархії між військовими адміністраціями та ОМС створювала «зону невизначеності», яка могла бути інтерпретована ситуативно залежно від умов і конфліктності конкретних акторів.

Найбільшою проблемою цієї моделі стала фрагментація управління: одночасне існування кількох інституційних центрів, кожен з яких має власну логіку, завдання та канали звітності.

3. Модель «цивільного домінування» з військовим контролем

У регіонах, віддалених від фронту, військові адміністрації часто виконували функції координації або контролю, тоді як ОМС зберігали повноцінні повноваження. Фактично це були гібридні моделі, де військова адміністрація виконувала роль швидше безпечового наглядача, ніж альтернативного центру влади. У таких умовах громади працювали майже повноцінно, проте все одно залежали від рішень, що ухвалювалися на рівні військових адміністрацій у питаннях цивільного захисту, евакуаційних заходів, мобілізації ресурсів і координації волонтерських потоків.

Призначення керівників військових адміністрацій із числа представників органів місцевого самоврядування у 70% випадків забезпечило певну тяглість локальних еліт і зменшило ризики управлінської дезінтеграції. Проте це також створило неоднозначні політичні практики: паралельне існування «обраних» та

«призначених» керівників місцевого рівня породило конфлікти, зокрема у Чернігові, Рівному, Сумах і Києві. У цих кейсах йдеться не стільки про оборонні потреби, скільки про боротьбу між політичними групами, яка проявляється через кадрові рішення військових адміністрацій.

Перенесення бюджетних повноважень на ВЦА, зокрема можливість оперативного змінювати рішення щодо місцевих бюджетів без погодження профільних комісій, підвищило швидкість реагування на загрози, але істотно послабило механізми демократичного контролю та прозорості. Ризики зловживань у таких умовах є суттєвими, що підтверджується аналітикою громадських моніторингових груп.

Паралельно воєнний стан призвів до уповільнення децентралізаційних процесів: понад половина територіальних громад досі не відповідають вимогам спроможності, а на деокупованих територіях ВЦА фактично замінюють місце самоврядування. Станом на березень 2025 року 460 громад перебували під окупацією, ще 160 – у зоні активних бойових дій. У цих умовах військові адміністрації звісно є своєрідним владним каркасом, але не створюють умов для сталого інституційного розвитку.

Інституційні ризики: рецентралізація, політичний вплив та відкат реформи

Запровадження військових адміністрацій, попри їхню необхідність, створило низку системних ризиків:

По-перше, існує загроза надмірної концентрації влади в руках президентської вертикалі, що може зберегтися і після війни, якщо не буде чітких механізмів переходу від військових адміністрацій до цивільних органів.

По-друге, політичний компонент діяльності ВЦА проявляється значно сильніше, ніж у системі звичайних місцевих рад, оскільки призначення керівників є одноосібним рішенням президента, а контроль за їх діяльністю значною мірою залежить від виконавчої гілки влади.

По-третє, нерозвиненість локальної демократії та слабкість громадських інститутів підвищують ризики недоброчесності та управлінської непрозорості.

По-четверте, відсутність нормативних механізмів відновлення місцевого самоврядування на деокупованих територіях ставить під сумнів здатність держави до швидкої демократичної реконфігурації після закінчення війни.

Таким чином, трансформація державної вертикалі в умовах війни не лише продемонструвала високу адаптивність української моделі врядування, але й загострила ключові структурні проблеми інституційного розвитку, накопичені у мирний період.

* * *

Трансформація моделі державного управління в Україні під впливом повномасштабної війни призвела до формування подвійної вертикалі влади – децентралізованих територіальних громад і централізованих військово-цивільних адміністрацій. Ця модель водночас забезпечує управлінську стійкість і породжує суттєві ризики для демократичної цілісності системи. Подальший розвиток залежатиме від тривалості війни, ефективності реформ у сфері територіального устрою та здатності держави забезпечити інституційну сталість і прозорість. У разі затяжних бойових дій не виключене посилення централізації та подальша мілітаризація управління, що може на певний період призвести до фактичної підміни місцевого самоврядування системою військових адміністрацій. Навіть припинення активних бойових дій, зокрема у форматі тривалого перемир'я, а також перемога України не усунуть ризиків для стабільності та інституційної стійкості реформи, що зумовлює потребу у її перезавантаженні за кількома можливими сценаріями. У цьому контексті посиленого значення набуватиме сегмент територіальної оборони, який, імовірно, буде інтегрований у нову конфігурацію територіального врядування.

Законодавчий процес демонструє намір продовжувати модернізацію територіального управління з урахуванням перспективи вступу до ЄС, проте низка ключових проблем залишається невирішеною. Насамперед це: незавершене й нечітке розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади; нерозвиненість локальної демократії; відсутність нормативного механізму відновлення діяльності органів

самоврядування на деокупованих територіях і переходу від військової до цивільної адміністрації; недостатня фінансова спроможність громад та недосконалість механізмів бюджетного вирівнювання. Усе це обмежує потенціал нарощування суспільної довіри та створює передумови для недоброчесного врядування.

Оцінювання якості публічних послуг ускладнене відсутністю уніфікованих стандартів, процедур моніторингу та оцінювання (за винятком сфери соціальних послуг). В умовах війни не гарантуються доходи місцевих бюджетів, що унеможлиблює стратегічне планування й посилює вразливість громад. Брак інституційних практик обміну досвідом між громадами свідчить про повільне, фрагментарне нарощування спроможності й загальну кволість розвитку. Відсутність дієвих запобіжників проти відкату децентралізації та незавершеність розмежування повноважень формують додаткові інституційні ризики, які в умовах війни можуть перетворитися на своєрідні «пастки» управління.

ВИСНОВКИ

Повномасштабна війна спричинила глибинні трансформації у системі державної влади України, які одночасно посилили її спроможність у сфері безпеки та управління кризами, але суттєво послабили ті передумови, що традиційно забезпечували стабільність політичної системи. Ключовим викликом стає ерозія інституційної довіри – саме тієї складової легітимності, яка базується не на формальній законності, а на суспільному визнанні, підтримці й готовності громадян співпрацювати з державою.

Законність влади навіть у ситуації продовження каденцій у межах воєнного стану, суспільством не ставиться під сумнів. Проте інша складова легітимності – визнання (довіра) – демонструє стійку негативну динаміку. Інституційна довіра (за винятком Президента України та ЗСУ) повернулася до рівня 2021 року, а баланс довіри/недовіри став від'ємним. Це свідчить про прогресуюче політичне відчуження, що руйнує основу для добровільної підтримки державних політик, знижує ефективність мобілізаційних та фіскальних зусиль і створює ризики для загальної керованості держави.

Послаблюються і традиційні механізми стримування політичної напруги. За умов «поставленого на паузу» політичного процесу, коли відсутні вибори, нормальне функціонування місцевого самоврядування та політична конкуренція, суспільне невдоволення не може інституційно каналізуватися. Натомість воно перетворюється на недовіру, апатію, небажання дотримуватися державних рішень або переходить у тіньові практики – ухилення від мобілізації, роботи у тіні, пошук альтернативних каналів інформації, еміграційні настрої. Усе це підточує соціальну базу стабільності.

Суттєво зростають ризики, пов'язані з нездатністю держави забезпечити запит на соціальну справедливість. У воєнний час саме питання справедливого розподілу «тягаря війни», прозорості кадрових рішень, рівності доступу до соціальних послуг і гарантій стають критичними маркерами легітимності влади. Невирішеність цих питань провокує емоційні, непередбачувані реакції суспільства, підживлює відчуття несправедливості та формує вразливий

соціальний фон, який може бути легко використаний ворожими інформаційними операціями.

У стратегічному вимірі ключовою проблемою стає розрив між якісно зміненим суспільством та менш гнучкою, архаїчною структурно політичною системою, яка все більше функціонує у режимі надмірної централізації та ручного управління. Така модель є ефективною у короткострокових кризових ситуаціях, але у середньостроковій перспективі поглиблює ризики концентрації помилок, сприяє корупційним скандалам, підсилює відчуження та створює передумови для потенційних соціально-політичних вибухів.

Отже, трансформації воєнного часу оголили слабкі місця інституційної архітектури влади та значно послабили ті засадничі передумови, що забезпечують політичну стабільність: передбачуваність, інклюзивність, представництво, довіру й підзвітність. Відновлення цих базових механізмів – через повернення повноважень представницьким органам, посилення політичної відповідальності, реформування кадрової політики, налагодження професійної комунікації та забезпечення справедливості – стає критично необхідною умовою збереження легітимності влади та стабільності Української держави у воєнний і післявоєнний період.

Наукове видання

**Імперативи воєнного часу
у системі державної влади**

Аналітична доповідь

Літературний редактор – С. Носова, М. Ковальова
Комп’ютерна верстка та макетування – Н. Лисенко

Підписано до друку 08.01.2026 р. Формат 60x84/16.
Гарнітура Times. Ум. друк. арк. 2,8. Обл.-вид. арк. 2,18.
Папір офсетний. Наклад 50 прим. Зам. № 2361

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

Виготовлювач ПП Лисенко М. М.
вул. Шевченка, 20, м. Ніжин, Чернігівська область, 16600.
Тел. +38 (067) 441-21-24; e-mail: vidavec.lisenko@gmail.com

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції
серія ДК № 2776 від 26.02.2007 р.