УКРАЇНА У БОРОТЬБІ:

ВІЙНА ТА ПЕРЕТВОРЕННЯ ДЕРЖАВИ

Монографія

ІПіЕнД
ім. І.Ф. Кураса

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

УКРАЇНА У БОРОТЬБІ: ВІЙНА ТА ПЕРЕТВОРЕННЯ ДЕРЖАВИ

Монографія

Київ
2025

УДК 321:351:355.01(477)
У 45

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

Рецензенти:
Майборода О. М. – доктор історичних наук, професор, член-кореспондент НАН України
Малкіна Г. М. – доктор політичних наук, професор
Чабанна М. В. – доктор політичних наук, доцент

Колектив авторів:
Балабан Р. В. – кандидат політичних наук
Брехаря С. Г. – кандидат політичних наук
Зеленько Г. І. – доктор політичних наук, член-кореспондент НАН України
Кононенко Н. В. – кандидат політичних наук
Ляшенко Т. М. – доктор політичних наук
Рафальський О. О. – доктор історичних наук, академік НАН України
Ситник С. В. – кандидат політичних наук, доцент

У 45 Україна у боротьбі: війна та перетворення держави: монографія / за ред. академіка НАН України Олега Рафальського, чл.-кор. НАН України Галини Зеленько. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2025. 208 с.

ISBN 978-617-14-0505-9

Монографія присвячена комплексному аналізу трансформацій системи державної влади України в умовах російсько-української війни як ключового чинника глибоких інституційних змін. У центрі дослідження – суперечливі процеси концентрації та дисперсії владних повноважень, а також механізми збереження демократичних процедур у період дії правового режиму воєнного стану. Розкрито особливості функціонування системи державного управління в кризових умовах, трансформацію компетентностей бюрократії, зміни у сфері правосуддя та антикорупційної політики. Значну увагу приділено взаємодії військових адміністрацій і органів місцевого самоврядування, а також інструментам легітимації публічної влади в умовах війни.

Видання адресоване науковцям, викладачам, державним службовцям, управлінцям, а також усім, хто цікавиться проблемами державного управління, політичних інституцій і демократичних трансформацій у ситуації воєнних викликів.

УДК 321:351:355.01(477)

ISBN 978-617-14-0505-9
DOI: 10.53317/978-617-14-0505-9

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

NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES OF UKRAINE
Kuras Institute of Political and Ethnic Studies

UKRAINE IN STRUGGLE: WAR AND THE RECONFIGURATION OF STATE POWER

Monograph

Kyiv
2025

UDC 321:351:355.01(477)
U 45

Recommended for publication by the Academic Council of the Kuras Institute of Political and Ethnic Studies, NAS of Ukraine (protocol_№6, Desember, 18, 2025)

Reviewers:
Mayboroda O. M. – Doctor of Historical Sciences, Professor, Corresponding Member of the NAS of Ukraine
Malkina H. M. – Doctor of Political Sciences, Professor
Chabanna M. V.– Doctor of Political Sciences, Associate Professor

Team of authors:
Balaban R. – Candidate of Political Sciences
Brekharya S. – Candidate of Political Sciences
Kononenko N. – Candidate of Political Sciences
Lyashenko T. – Doctor of Political Sciences
Rafalskiy O. – Doctor of Historical Sciences, Professor, Academician of the NAS of Ukraine
Sytnyk S. – Candidate of Political Sciences, Associate Professor
Zelenko G. – Doctor of Political Sciences, Professor, Corresponding Member of the NAS of Ukraine

U 45 Ukraine in Struggle: War and the Transformation of the State: Monograph / ed. by Oleg Rafalskiy, Academician of the NAS of Ukraine, and Galyna Zelenko, Corresponding Member of the NAS of Ukraine. Kyiv: Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the National Academy of Sciences of Ukraine, 2025. 208 p.

ISBN 978-617-14-0505-9

The monograph is devoted to a comprehensive analysis of transformations in Ukraine's system of state power under the conditions of the Russian-Ukrainian war, which has become a key driver of profound institutional change. The study focuses on the contradictory processes of concentration and dispersion of power, as well as on the mechanisms for preserving democratic procedures during the legal regime of martial law. It examines the specific features of public administration functioning in crisis conditions, the transformation of bureaucratic competencies, and changes in the system of justice and anti-corruption policy. Particular attention is paid to the interaction between military administrations and territorial communities, as well as to the instruments of legitimizing public authority in wartime.

The publication is intended for scholars, educators, civil servants, public managers, and all those interested in issues of public administration, political institutions, and democratic transformations in the context of wartime challenges.

UDC 321:351:355.01(477)
ISBN 978-617-14-0505-9
DOI 10.53317/978-617-14-0505-9
© Team of authors, 2025
© Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine, 2025

ЗМІСТ

Передмова. Війна як точка перелому: логіка суспільно-політичних трансформацій Української держави
(Олег Рафальський) 5

Розділ І. Вплив війни на політичні та інституційні зміни: теоретичний аналіз
(Олег Рафальський) 11

Розділ ІІ. Концентрація і дисперсія влади і проблема збереження демократії під час війни
(Тетяна Ляшенко) 26

Розділ ІІІ. Система публічного управління і проблема компетентності вітчизняної бюрократії
(Світлана Ситник) 54

Розділ IV. Система правосуддя і антикорупційна політика: якісні і кількісні зміни
(Світлана Брехаря) 101

Розділ V. Трансформація вертикалі державного управління: взаємодія місцевих військових адміністрацій і територіальних громад
(Ростислав Балабан) 129

Розділ VI. Інструменти легітимації влади під час війни
(Наталія Кононенко) 145

CONTENTS

Introduction. War as a Turning Point: The Logic of Socio-Political Transformations of the Ukrainian State
(Oleg Rafalskiy) 5

Section I. The Impact of War on Political and Institutional Change: A Theoretical Analysis
(Oleg Rafalskiy) 11

Section II. Concentration and Dispersion of Power and the Problem of Preserving Democracy in Wartime
(Tetyana Lyashenko) 26

Section III. The System of Public Administration and the Problem of Domestic Bureaucratic Competence
(Svitlana Sytnyk) 54

Section IV. The Justice System and Anti-Corruption Policy: Qualitative and Quantitative Changes
(Svitlana Brekharya) 101

Section V. Transformation of the Vertical Structure of Public Administration: Interaction between Local Military Administrations and Territorial Communities
(Rostyslav Balaban) 129

Section VI. Instruments of Government Legitimation in Wartime
(Nataliia Kononenko) 145

ПЕРЕДМОВА
Війна як точка перелому: логіка суспільно-політичних трансформацій Української держави

Повномасштабна російсько-українська війна стала для української держави не лише екзистенційним викликом, а й каталізатором глибоких суспільно-політичних трансформацій, які за масштабами та структурними наслідками є безпрецедентними за всі роки незалежності. Інститути, що формувалися в умовах відносної внутрішньої фрагментації та перманентних політичних криз, опинилися перед необхідністю діяти в режимі воєнної доцільності, коли норми, процедури, традиційні механізми контролю й балансування влади проходили випробування на реальну спроможність забезпечувати життєстійкість держави. Війна оголила слабкі місця та водночас виявила ті приховані ресурси державності, які в мирний час не були очевидними: оперативну адаптивність окремих інституцій, потенціал суспільної мобілізації, яка дістала назву «єднання навколо прапора», здатність до швидкого ухвалення рішень, ліквідації вже звичних наслідків руйнувань цивільної інфраструктури росіянами, питання, пов'язані з демографічним зрушенням і т. ін.

До проблематики характеру та якості політичної системи і політичних процесів в Україні автори цієї монографії зверталися й раніше, однак війна як самостійний і всеосяжний чинник змін не була в центрі уваги. Здебільшого йшлося про проблеми повоєнного відновлення. Однак робити будь-які прогнози на повоєнне відновлення неможливо, не знаючи змін під впливом війни. В Україні є доволі багато досліджень, які зосереджені на окремих суспільних зрізах: соціологи аналізують соціальні зсуви, економісти – структурні й фінансові наслідки, демографи – міграційні та відтворювальні процеси і т.д. Їхні праці, а також праці зарубіжних авторів використані під час проведення цього дослідження. Проте у цій монографії автори також говорять «про своє» – про суспільно-політичні трансформації, про зміну конфігурації влади, логіки функціонування держави та політичних інститутів, про трансформацію політичних процесів в умовах затяжної війни, що дедалі виразніше формує нову реальність українського політичного розвитку.

Україна увійшла у війну як держава з багаторівневою асиметрією розвитку інституцій, фрагментованим політичним полем і дефіцитом довіри до ключових органів влади. За численними авторитетними індексами та індикаторами (WGI, V-Dem, Індекс верховенства права), система державного управління України перебувала у стані хронічного дефіциту інституціоналізації влади, коли правові норми існували, але реальні практики часто не відповідали формальним правилам.

Війна радикально змінила контекст, у якому ці диспропорції проявилися. Імперативи виживання держави створили ситуацію, коли політична система була змушена одночасно концентрувати владу для забезпечення оперативного ухвалення рішень і зберігати достатній рівень демократичної відкритості, аби не допустити ерозії легітимності, яка у воєнний час є критичним ресурсом. Власне ці процеси спонукали проаналізувати глибше і в тривалому часовому проміжку суспільно-політичні трансформації в Україні під впливом війни і кількарічної дії правого режиму воєнного стану.

Теоретичними засадами цього дослідження є сучасний інституціоналізм з акцентом на концепціях державної стійкості (state resilience), кризового врядування (crisis governance) та легітимності у виняткових умовах (legitimacy under emergency) та ін. При цьому важливо усвідомлювати, що воєнний стан змінює спосіб функціонування політичних інститутів: частина процедур неминуче відходить на другий план, натомість вагу набувають неформальні практики, швидкість ухвалення рішень, персоналізоване лідерство. В інституціональному вимірі це створює «ефект подвійного руху»: інститути одночасно зміцнюються як оперативні механізми, але послаблюються як демократичні інструменти врівноваження влади. Вивчення цієї подвійної динаміки є ключовим для розуміння того, як змінюється українська державність у тривалій перспективі.

Методологічно монографія спирається на поєднання неоінституціоналізму та структурно-функціонального аналізу, системного підходу та елементів порівняльного дослідження воєнних демократій. ***Емпірична база*** включає нормативно-правові акти, ухвалені в рамках переходу країни до правового режиму воєнного стану, дані соціологічних опитувань щодо довіри до інститутів, оцінки

діяльності влади та сприйняття реформ; міжнародні індекси якості врядування, верховенства права, рівня демократії та корупції; окремі кейси діяльності органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій, зміни в управлінських процедурах, кадрові рішення; публічні комунікації інститутів влади, які суттєво впливають на підтримання легітимності; результати моніторингів та аудитів Рахункової палати, НАЗК, НАБУ, Офісу Омбудсмана; експертні інтерв'ю та дослідження українських й іноземних аналітичних центрів. Такий емпіричний масив дозволяє не лише фіксувати зміни, а й описувати механізми, що їх запускають: чому державна машина функціонує саме так, які фактори блокують або, навпаки, пришвидшують трансформації, як співвідносяться формальні повноваження та фактичні управлінські практики.

Монографія охоплює шість тематичних блоків, кожен з яких висвітлює окремий вимір воєнних трансформацій. ***Перший розділ*** – теоретичний і присвячений огляду основних сучасних теорій, в яких обґрунтовується війна як фактор суспільно-політичних трансформацій. ***Другий розділ*** присвячено динаміці концентрації та дисперсії влади, зокрема співвідношенню між централізованими рішеннями і демократичними механізмами контролю. ***У третьому розділі*** розглядається проблема компетентності державної бюрократії – один із найменш досліджених, але критично важливих аспектів успішності воєнного управління. ***У четвертому розділі*** проаналізовано систему правосуддя й антикорупційної політики, які під час війни зазнають і тиску, і суспільного запиту на очищення. ***У п'ятому*** – трансформацію вертикалі державного управління та особливості взаємодії військових адміністрацій з місцевими громадами. Останній – ***шостий розділ*** присвячено аналізу інструментів легітимації влади у воєнний час, включно з роллю публічних комунікацій, медіа, символічного виміру політики та довіри як структурного ресурсу.

Загальна логіка цієї роботи полягає не в тому, щоб зафіксувати окремі управлінські рішення чи політичні епізоди, а в тому, щоб показати внутрішню архітектоніку трансформацій, які війна запустила в Українській державі. Війна є тим критичним моментом, коли інститути або доростають до рівня державницької відповідальності,

або остаточно демонструють свою неспроможність. Від того, який баланс між ефективністю, процедурністю та демократичними нормами буде сформовано у цей період, залежатиме характер держави після припинення дії правового режиму воєнного стану – чи залишиться вона відкритою, підзвітною та модерною, чи дрейфуватиме у бік надмірної централізації та управлінського патерналізму.

Ця монографія має на меті не лише описати воєнні трансформації, а й поставити ширше питання: чи здатна українська політична система перетворити надзвичайні обставини на імпульс для глибокої трансформації? Чи зможе вона зберегти демократичний потенціал, водночас підвищивши ефективність державного апарату? Чи вистачить суспільної стійкості, щоб протистояти загрозам як зовнішнім, так і внутрішнім? Пошук відповідей на ці запитання і становить основний зміст цієї праці.

Олег РАФАЛЬСЬКИЙ – керівник проєкту,
директор Інституту політичних
і етнонаціональних досліджень
ім. І. Ф. Кураса НАН України, академік НАН України.

РОЗДІЛ І

ВПЛИВ ВІЙНИ НА ПОЛІТИЧНІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ

Навіть у ІІІ тисячолітті людство, на жаль, не навчилося уникати воєн як способу розв'язання міжнародних конфліктів. Незважаючи на те, що тисячі воєн, які зазнало людство, закінчувалися підписанням мирних договорів, війни знову й знову вибухали з новою силою, змінюючи світ, народи, території тощо. Не змогла уникнути такої трагічної долі й Україна – молода держава, яка зазнала збройної агресії з боку РФ.

Російсько-українська війна розпочалася фактично з анексії Криму й інспірації самопроголошених республік на Донбасі – т. зв. «Донецької та Луганської народних республік» у 2014 р. Потім війна тривала у форматі так званої «антитерористичної операції» (АТО) з боку України. Тоді як РФ трактувала її як «громадянську війну» всередині України, де сторонами були т. зв. «Донецька і Луганська народні республіки», а з українського боку т. зв. «Київський режим». Однак неможливість імплементувати в Конституцію України положень відомих «Мінських домовленостей», де Україна мала б визнати статус так званих «Донецької і Луганської народних республік» як повноправних суб'єктів української політики з правом вето на рішення парламенту, а також упевненість у нездатності України чинити опір РФ спонукали її розпочати повномасштабну збройну агресію.

Задля організації опору в Україні було запроваджено правовий режим воєнного стану, який істотно змінив конфігурацію влади, а також обмежив низку політичних і громадянських прав. Це мало наслідком інституційні зміни власне політичної системи. До того ж екзистенційні загрози, які виникли внаслідок повномасштабної війни, спричинили зміни у політичних настроях населення, стрімку суспільну самоорганізацію – т. зв. «об'єднання навколо прапора» – консолідацію суспільства і влади для організації опору, масовий демографічних шок внаслідок того, що близько 10 млн громадян

змінили місце проживання – ставши або внутрішньо переміщеними особами, або ж біженцями за кордон і т. ін. Такі масштаби змін не могли не мати наслідків для політичних та соціокультурних трансформацій, що своєю чергою, істотно позначиться як на короткотривалій, так і довготривалій перспективі розвитку України. Суть цих трансформацій є предметом вивчення у рамках цього дослідження. Але, щоб зрозуміти фактор війни у процесах трансформації українського соціуму та політикуму, звернемося до наукових теорій.

Отже, у ***політичних теоріях*** війна як соціально-політичний феномен традиційно розглядається як один із найпотужніших чинників трансформації держави та її інституцій. Класичними працями, де описано вплив війни, є праці Ч. Тіллі, який у межах історико-соціологічного аналізу довів, що війна є ключовим фактором формування спроможності держави [Tilly, 1992]. Підходи Тіллі базуються на аналізі воєн, які мали місце у ранньомодерній Європі. Натомість війни, які виникають у наш час, істотно відрізняються тим, що вони відбуваються в умовах доволі розвиненої і деталізованої міжнародної системи права, глобалізованої економіки, взаємозалежності від технологій та ресурсів, що створює механізми правового, політичного та економічного тиску на державу-агресора і теоретично полегшує (або стримує) інтенсифікацію воєн, ускладнюючи агресору шлях до досягнення ним цілей війни. Однак такий спосіб стримування агресора на практиці часто не працює. Власне конкретний кейс російсько-української війни є тому підтвердженням.

Саме тому сучасні дослідження дедалі частіше звертаються до *неоінституційних підходів*, у межах яких війна аналізується як *критичний момент (critical juncture)* – подія, що різко змінює траєкторію інституційного розвитку [Collier, R. & Collier D., 2002], [Capoccia & Kelemen, 2007]. Тобто у такий критичний момент виникає цілком обґрунтований запит на посилення ролі держави, одночасно легітимуючи нетипові для мирного часу рішення (обмеження політичних і громадянських прав, наприклад, масова мобілізація тощо). Як показують Д. Норт, Дж. Волліс і Б. Вайнгаст, у кризових умовах спостерігається зсув від «відкритих порядків» до

більш закритих, персоналізованих форм управління, навіть якщо формально демократичні інститути зберігаються [North at al., 2009). Цей підхід безпосередньо релевантний для аналізу українського досвіду, де значна частина управлінських рішень під час повномасштабної війни ухвалюється поза звичними процедурами, але легітимується міркуваннями безпеки.

У контексті теми цього дослідження *принципово важливо розрізняти вплив війни як міжнародного збройного конфлікту* та *війни як громадянського конфлікту.* Відмінність цих типів воєн описали С. Каливас та Дж. Фірон, які зазначали у своїх дослідженнях, що громадянські війни, як правило, руйнують базову легітимність держави та фрагментують інституційну структуру. Натомість зовнішня агресія, навпаки, сприяє консолідації суспільства навколо державних інститутів [Fearon & Laitin, 2003; Kalyvas, 2006]. Саме ця обставина пояснює, чому в Україні після 2022 р. спостерігається не інституційний колапс, а радше функціональна переорієнтація існуючих інститутів (це детально проаналізовано в емпіричних розділах, присвячених виконавчій владі, правосуддю та місцевому самоврядуванню).

Також неоінституційний підхід дозволяє зафіксувати напруження між формальними правилами та політичними практиками, яке загострюється в умовах війни. Як показує Ґ. Гельмке та С. Левіцкі, неформальні інститути можуть як доповнювати, так і підривати формальні правила [Helmke & Levitsky, 2006]. В українському контексті це виявляється у поширенні ручного управління, персоналізованих каналів ухвалення рішень та винятків із процедур, що надалі аналізуватиметься на прикладі функціонування військових адміністрацій та кадрової політики в публічному секторі. Фактором, який ускладнює ситуацію, є, на наш погляд, і той факт, що Україна зазнала агресії з боку РФ, будучи транзитною країною, а не повноцінною демократією. Специфічні політичні практики, які дають підстави багатьом дослідникам, і авторам цієї монографії зокрема, класифікувати політичний режим в Україні як кланово-олігархічний, істотно ускладнили можливість країни максимально сконцентруватися на організації опору. Країну навіть на четвертому році війни не припиняють потрясати корупційні

скандали, причому у сферах, які безпосередньо стосуються організації опору та суспільної мобілізації. Незважаючи на це, Україна вже майже чотири роки чинить опір російській військовій агресії, що спричиняє особливий дослідницький інтерес до її досвіду.

У теоретичному вимірі війна розглядається в цій монографії як структурна умова, що одночасно підвищує державну спроможність і продукує довгострокові наслідки для подальшого розвитку країни. Ця подвійність – між мобілізацією та потенційною ерозією демократичних норм – є аналітичним ключем для подальшого дослідження українського досвіду.

Проблема концентрації влади в умовах війни

Концентрація влади є одним із найбільш типових наслідків функціонування держави в умовах війни та інших екзистенційних криз. У теоретичному вимірі цей процес традиційно пояснюється необхідністю забезпечення оперативності ухвалення рішень і координації ресурсів. У сучасній політичній науці концентрація влади в кризових умовах найчастіше аналізується через теорії *надзвичайних станів* і розширення повноважень виконавчої влади [Gross & Ní Aoláin, 2006]. Однак їх автори наголошують, що надзвичайні повноваження мають бути обмеженими в часі та предметі регулювання. Проте, як показують емпіричні дослідження, саме війна створює умови, за яких такі обмеження стають розмитими або відкладеними на невизначене майбутнє. В контексті цього дослідження особливу аналітичну цінність має *концепція концентрації виконавчої влади* («*executive aggrandizement*»), розроблена Н. Бермео та поглиблена в працях С. Левіцкі й Д. Зіблатта [Bermeo, 2016; Levitsky & Ziblatt, 2018]. У межах цього підходу концентрація влади розглядається не як різкий авторитарний злам, а як поступове й формально легальне посилення виконавчого центру за збереження демократичних інститутів. Саме ця модель є релевантною для аналізу України, де під час війни не відбулося формального демонтажу демократії, але суттєво змінився реальний баланс повноважень між гілками влади. Тут слід нагадати, що цьому сприяло лише частково повномасштабне російське вторгнення. Як відомо, за результатами дострокових парламентських виборів 2019 р. уперше за всю історію

України парламентська більшість набула однопартійного формату внаслідок формування парламентської більшості партією «Слуга народу». Це доволі рідкісний випадок як для країни з навіть не багатопартійною, а вкрай атомізованою і квазіпартійною системою. Як наслідок, в Україні – формально парламентсько-президентській республіці – політична вага президента стала максимально можливою для таких типів форм правління. Звісно, це стало підставою для звинувачень в узурпації влади. Однак, з погляду законності, така концентрація влади цілком обґрунтована, адже установчі повноваження парламентської коаліції та президента дають їм право в такій конфігурації здійснювати кадрові ротації без залучення опозиційних політичних сил. А запровадження правового режиму воєнного стану після початку повномасштабного російського вторгнення 24 лютого 2022 р. лише посилило цю концентрацію за рахунок утворення військово-цивільних адміністрацій, які підпорядковуються Главі держави, і перерозподілу повноважень від місцевих рад на їхню користь.

З позицій *теорії функціональної доцільності* концентрація влади постає як раціональна відповідь на кризу. Як зазначає Ф. Фукуяма, у надзвичайних умовах ключового значення набуває не стільки форма режиму, скільки спроможність держави діяти ефективно [Fukuyama, 2014]. Ця логіка безпосередньо проявляється в українському випадку, де суспільна підтримка рішень виконавчої влади значною мірою ґрунтується на їхній ефективності у забезпеченні оборони та базового функціонування держави. У подальших емпіричних розділах це буде показано на прикладі обмеження ролі парламентського контролю та трансформації судової системи.

Водночас у політичних теоріях низка авторів наголошує на ілюзорності уявлення про тимчасовий характер концентрації влади. Як показують дослідження інституційної інерції, інститути, посилені в умовах війни, рідко добровільно відмовляються від здобутих повноважень [Pierson, 2004]. Цей аргумент є принципово важливим для аналізу українського післявоєнного сценарію, оскільки дає змогу поставити питання про те, чи зможе відбутися реальний демонтаж (реверсія) надзвичайних практик.

Цікавий аспект концентрації влади під час надзвичайних станів проаналізував Ґ. О'Доннелл, який найбільшою загрозою вважає

звуження механізмів підзвітності влади. Адже навіть у формально демократичних режимах може відбуватися перехід до делегативної демократії, де контроль над виконавчою владою стає слабким або символічним [O'Donnell, 1994]. А у воєнних умовах ця тенденція посилюється. У випадку України це буде проаналізовано через призму комунікативної легітимації та обмеження інституційного контролю, що є, з одного боку, наслідком власне конституційно визначеного механізму парламентського контролю, а з іншого – не завжди ефективним виконанням фактично усіма органами публічної влади наявних у них і формально визначених законом повноважень та не завжди ефективного використання неелекторальних інструментів легітимації влади.

Загалом *теорії концентрації влади в кризових умовах* дають змогу розглядати український досвід не як унікальне відхилення, а як варіацію загальної закономірності, притаманної навіть дуже демократичним країнам у стані війни. Саме в цій теоретичній рамці автори монографії спробували оцінити, чи є концентрація влади в Україні суто воєнним інструментом, чи вона формує довгострокову траєкторію трансформації політичного режиму.

Дисперсія влади як компенсаторний механізм у воєнний час. На противагу логіці концентрації влади, у теорії демократії та публічного управління значна увага приділяється механізмам дисперсії влади, які мають компенсувати ризики надмірного посилення виконавчого центру. Сучасні підходи до аналізу дисперсії влади виходять за межі формального поділу на законодавчу, виконавчу та судову гілки й охоплюють вертикальні, інституційні та функціональні механізми розосередження повноважень. Як зазначає Р. Даль, демократія функціонує не лише через вибори, а й через постійну множинність центрів впливу та ухвалення рішень [Даль, 2002]. У воєнних умовах ця множинність неминуче звужується, однак не зникає повністю. У межах теорії стримувань і противаг («*checks and balances*») дисперсія влади розглядається як ключовий інструмент запобігання узурпації. Як показують Х. Лінц і А. Степан, саме збереження автономії парламенту та судової влади є критичним для демократичної стійкості в умовах кризи [Linz & Stepan, 1996]. Проте у воєнний час класичні механізми стримувань і противаг

часто зазнають функціонального переформатування: вони і надалі існують формально, але змінюється інтенсивність і спосіб їх застосування.

Важливим напрямом сучасних досліджень є аналіз вертикальної дисперсії влади, зокрема ролі місцевого самоврядування та субнаціональних акторів у кризових умовах. *Теорії багаторівневого врядування* [Hooghe & Marks, 2001] доводять, що децентралізовані системи можуть підвищувати загальну спроможність держави навіть за умов сильної централізації на рівні ухвалення стратегічних рішень. Для України цей аспект має принципове значення, оскільки саме місцеві громади та органи самоврядування відіграли ключову роль у забезпеченні життєстійкості держави на початкових етапах повномасштабного російського вторгнення.

Окрему групу підходів становлять *теорії функціональної дисперсії,* які наголошують на ролі незалежних інституцій, професійних бюрократій та експертних органів. Як зазначав ще М. Вебер, раціонально-легальна бюрократія здатна виступати стабілізуючим чинником навіть за умов політичної турбулентності [Weber, 1922]. У воєнний час професійна автономія бюрократії може частково компенсувати політичну концентрацію влади, забезпечуючи безперервність управління. Водночас сучасні автори застерігають від ідеалізації дисперсії влади в умовах війни. Як показує А. Пшеворський, надмірна фрагментація повноважень у кризових умовах може знижувати ефективність ухвалення рішень і підривати довіру до держави [Przeworski, 2019]. Тому ключовим питанням є не механічне збереження всіх інституційних обмежень, а здатність системи адаптувати дисперсію влади до воєнних умов, не перетворюючи її на формальність.

Тож, дисперсія влади аж ніяк не є альтернативою концентрації влади, а радше компенсаторним механізмом, ефективність якого залежить від конкретної інституційної конфігурації.

Ризики концентрації влади у воєнний період

Попри нібито обґрунтованість і функціональну доцільність, в умовах війни концентрація влади має інший бік проблеми. Адже концентрація влади супроводжується концентрацією джерел поши-

рення інформації (в Україні це т. зв. «Єдиний марафон»), по суті, припиненням політичного процесу, а отже політичної конкуренції. Тобто рівень критики дій влади істотно послаблюється, а також існують істотні обмеження на висвітлення тих чи інших подій. І це цілком обґрунтовано, більше того – це відповідає інтересам національної безпеки. Однак наслідком, по суті, переведення політичного режиму «на паузу» через запровадження правового режиму воєнного стану і особливо його тривалості є посилення неправових практик і ослаблення громадського контролю за діями влади. І тоді проблемою стає те, що надзвичайні практики, запроваджені як тимчасові, можуть трансформуватися в стійкі елементи політичного режиму. Як наголошує Б. Акерман, демократії стикаються з «пасткою надзвичайного стану», коли виняток поступово стає нормою [Ackerman, 2007].

Це проявляється насамперед в **ерозії системи підзвітності (політичної відповідальності)**. За умов високої концентрації влади виборці фактично делегують виконавчій владі право діяти без постійного контролю, очікуючи результатів замість процедур [O'Donnell, 1994]. У воєнний період ця логіка посилюється, оскільки ефективність і швидкість дій стають домінуючими критеріями легітимності. В українському контексті це накладається на слабкість механізмів парламентського контролю, які закладені конституційно, і проявляється у звуженні ролі парламентського контролю та обмеженні публічних дебатів (наприклад, три роки Верховна Рада працювала у закритому режимі), обмеженні публічних дебатів на регіональному та місцевому рівні, обмеженні висвітленні певної інформації, оприлюдненні декларацій з міркувань безпеки і т.д.

Іншим суттєвим ризиком є *імітація демократичних процедур*. Як зазначають С. Левіцкі та Л. Вей, у гібридних режимах формальні інститути демократії можуть зберігатися, але втрачати реальний вплив [Levitsky & Way, 2010]. У воєнних умовах навіть усталені демократії можуть демонструвати подібні тенденції, коли виборність, підзвітність і контроль набувають символічного характеру. Для України цей ризик є особливо чутливим з огляду на довоєнну спадщину імітаційних практик, що робить питання післявоєнного відновлення демократичних процедур принципово важливим.

Ще одним украй важливим чинником тривалого існування правового режиму воєнного стану є феномен, який у політичній науці називають *відкладеною демократизацією* [Carothers, 2002]. В Україні йдеться про фактичне призупинення реформ, з одного боку, тому, що життєво необхідним пріоритетом є вистояти у війні, а з іншого, є суто нормативна причина – Конституція забороняє внесення конституційних змін під час дії правового режиму воєнного стану. Як наслідок, одна з найуспішніших реформ – реформа децентралізації – поставлена на паузу. Це часто спричиняє вихолощення тих позитивних результатів, які були отримані від цієї реформи.

І насамкінець, концентрація влади впливає на якість інституційної взаємодії та довіру до держави. Як доводить П. Розанваллон, демократія ґрунтується не лише на виборах, а й на постійних механізмах контрдемократії – нагляду, критики та недовіри [Rosanvallon & Goldhammer, 2008]. У воєнний період ці механізми часто делегітимуються як «несвоєчасні» або «шкідливі», що в довгостроковій перспективі призводить до того, що влада ніби переміщується у «теплу ванну», не завжди адекватно оцінюючи ситуацію і реагуючи на певні суспільні запити (в Україні йдеться про запит на соціальну справедливість, але здатність її задоволення викликає шквал критики і позначається на істотному ослабленні інституційної довіри, про що й свідчать дані соціологічних досліджень).

Система державного управління в умовах війни принципово відрізняється від управління в стабільних демократичних режимах, оскільки функціонує в середовищі постійної невизначеності, дефіциту ресурсів та високої ціни помилкових рішень. У *теорії публічного адміністрування* такі умови описуються через *концепції кризового врядування («crisis governance»)* та *врядування в умовах стресу («governance under stress»)* [Boin, at al., 2005]. Згідно з цими підходами, війна трансформує саму логіку управління: замість довгострокового policy-making на перший план виходить оперативне реагування, імпровізація та концентрація рішень у вузькому колі акторів. У кризових ситуаціях класичні інструменти публічної політики виявляються недостатньо ефективними, оскільки вони

орієнтовані на стабільність та тривалі дискусії при пошуку оптимального рішення, а не на екзистенційні загрози [Pollitt, 2008]. У межах *теорії державної спроможності («state capacity»)* війна розглядається як тест на здатність держави мобілізувати адміністративні, фінансові та організаційні ресурси [Besley & Persson, 2011]. Висока державна спроможність у цьому сенсі означає не лише наявність формальних інститутів, а й здатність швидко перебудовувати управлінські процеси. Для України після 2022 р. саме ця здатність стала критичною: функціонування держави в умовах повномасштабної агресії вимагало швидкого перепрофілювання міністерств, органів місцевої влади. Однак кризове врядування і потреба у швидкому ухваленні рішень створює сприятливі умови для згортання процедурної раціональності. Тобто у воєнний період це означає системне спрощення процедур, делегування широких дискреційних повноважень і скорочення горизонтів планування. Ця логіка безпосередньо проявляється в українському кейсі. Протягом 2022–2024 рр. значна частина управлінських рішень ухвалювалася в режимі надзвичайності, з використанням спеціальних правових режимів, постанов уряду та рішень військових адміністрацій. Необхідність ухвалення рішень у режимі «ed hoc» не є аномалією, а типовою реакцією держави на екзистенційну загрозу. Проте такий формат має довготривалі наслідки, які вчені не можуть не враховувати. В рамках цього дослідження автори не осмислюють доцільність цього рішення, адже зрозуміло, що не було б взагалі ніяких розмов про демократію у разі капітуляції України, але автори намагаються оцінити, наскільки довгостроковими є наслідки дії правового режиму воєнного стану.

В умовах війни важливу роль відіграє координація дій органів влади. Як зазначають П. Пірсон і П. Сабатьє, багаторівневі системи управління в кризових умовах схильні або до хаотичної фрагментації, або до жорсткої централізації [Sabatier, 2007]. Український випадок демонструє гібридну модель, у якій стратегічна координація концентрується в центрі, тоді як операційна реалізація значною мірою покладається на регіональний і місцевий рівні. Отже, у цій монографії публічне управління в умовах війни розглядається як адаптивна, але інституційно ризикована модель, що

підвищує короткострокову ефективність, але потребує спеціальних запобіжників для збереження демократичної керованості в довгостроковій перспективі.

Особлива увага у наукових дослідженнях трансформації країн під впливом війн приділяється ***професійній спроможності і трансформації бюрократії*,** яка є одним із ключових інститутів, через які держава реалізує свою спроможність у кризових умовах, адже війна радикально змінює умови функціонування бюрократичного апарату, ставлячи під сумнів можливість дотримання цих принципів у чистому вигляді. Сучасні дослідження публічної служби в кризових умовах зосереджуються на *концепції адміністративної спроможності під впливом стресу* [Christensen, Lægreid, 2011]. У межах цього підходу бюрократія розглядається не лише як виконавець політичних рішень, а й як автономний актор, здатний компенсувати політичні збої за рахунок професійної експертизи та інституційної пам'яті. В українському контексті ця теза є особливо релевантною, оскільки значна частина управлінської стабільності у 2022–2023 рр. забезпечувалася саме середньою та нижчою ланками державної служби. Однак потреба прийняття швидких рішень часто призводить до того, що перевага під час призначення на посади віддається лояльним, а не компетентним, що може підривати довгострокову якість управління [Peters & Pierre, 2004]. В Україні це виявляється у спрощених процедурах призначення, тимчасових кадрових рішеннях (чи не нормою є «виконувач обов'язків» як статус посадової особи) і розширенні політичного впливу на адміністративні посади (проблема дискреції бюрократії). Розширення дискреційних повноважень у кризових умовах є неминучим, але воно водночас збільшує ризики нерівного правозастосування та корупції [Bevir, 2010], що виразно проявилося в Україні, незважаючи на надзвичайно велику, порівняно з усіма попередніми роками, кількість викритих у корупції та заведених кримінальних справах.

Отже, нібито тимчасові спрощення процедур, кадрові винятки та неформальні практики, які необхідні для організації опору, можуть закріпитися як нова норма. Саме тому в українському кейсі ключовим є питання не лише ефективності бюрократії під час війни, а й її здатності до післявоєнної реінституціоналізації, що буде предметом аналізу у другій частині цього наукового дослідження.

Верховенство права і правосуддя в умовах війни

Правова система зазнає серйозного випробування навіть у повноцінних демократіях. У суспільних науках є навіть напрям *«екстремальне правозастосування» («rule of law in emergencies»).* Його представники війну розглядають як ситуацію, за якої допускаються тимчасові обмеження прав, але не скасовується сама ідея правової держави. За таких умов ключовим питанням стає не наявність винятків, а їхня правова оформленість. Тоді набуває актуальності *концепція «надзвичайного конституціоналізму» («emergency constitutionalism»),* представлена в роботах Б. Акермана та Д. Дайзенгауза [Ackerman, 2007; Dyzenhaus, 2006]. Для демократичної держави принципово важливо інтегрувати надзвичайні механізми в конституційний порядок, аби такі правові обмеження воєнного стану не перетворилися у політичне свавілля чи у неправові практики. У цьому сенсі набуває особливої ваги антикорупційна політика держави, коли війна радикально змінює пріоритети та механізми контролю і підзвітності влади [Klitgaard, 1988]. Адже війна посилює всі ці чинники одночасно, створюючи сприятливе середовище для корупційних ризиків навіть у державах із розвиненими антикорупційними інститутами. Причому логіка тимчасової терпимості до порушень процедур заради швидкого досягнення результатів [Rose-Ackerman & Palifka, 2016] у воєнний час часто легітимується аргументами оперативності та виживання. Проте, як показує практика, толерування корупційних практик навіть у виняткових обставинах має схильність до інституціоналізації. Власне, це й є відповіддю на риторичне запитання «чи можна критикувати владу під час війни?».

Водночас важливою особливістю сучасних демократій є наявність ***спеціалізованих антикорупційних органів***, які можуть зберігати відносну автономію навіть у кризових умовах. І тоді ефективність антикорупційної політики залежить не лише від формальних повноважень, а й від політичної волі та суспільної підтримки [Johnston, 2005]. В українському випадку ця автономія стає ключовим предметом аналізу, оскільки війна створює суперечливі сигнали: з одного боку – вимога єдності та лояльності, з іншого – зростаючий суспільний запит на справедливість, а відтак

на покарання за зловживання. А саме покарання за корупційні злочини є великою проблемою для України через заплутаність законодавства. Так, за статистикою середній термін розгляду корупційних справ становить 5 років, що невимовно довго як для країни, яка перебуває у війні.

Військові адміністрації та місцеве самоврядування в умовах війни

Інститут військових (військово-цивільних) адміністрацій є типовим прикладом надзвичайного врядування, яке постає в умовах війни як тимчасова заміна або надбудова над цивільними органами влади. Сучасні політичні теорії пропонують інституційні інтерпретації надзвичайних режимів. Так, Дж. Агамбен [Agamben, 2005] розглядає надзвичайний стан як небезпечну «сіру зону» між правом і політикою, що загрожує нормалізації винятку. Натомість підходи управління державою у надзвичайних станах [Klein, 2007] зосереджені на процедурі інтеграції надзвичайних інститутів (у нашому випадку військових адміністрацій) у наявний правовий порядок за умови чітких часових, територіальних і функціональних обмежень. По суті, у таких випадках військові адміністрації є інструментом (способом) функціональної заміни держави там, де стандартні механізми врядування не можуть діяти повноцінно через безпекові загрози або швидко тому, що є колегіальними органами. Як зазначає Ф. Фукуяма, спроможність держави в кризових умовах визначається не лише демократичністю процедур, а й здатністю забезпечити базові функції – безпеку, управління ресурсами та координацію ухвалення рішень [Fukuyama, 2004]. Тобто військові адміністрації є типовим проявом такої функціональної логіки. *Теорія інституційного заміщення («institutional substitution»)* інтерпретує ці процеси не як ліквідацію місцевого самоврядування, а як тимчасове перепідпорядкування управлінських функцій іншому типу агентів [Helmke & Levitsky, 2006].

Однак у таких випадках постає проблема подвійної легітимності військових адміністрацій. З одного боку, їхня легітимність базується на безпековій гарантії та державному суверенітеті, з іншого – вони не є представницькими органами влади, однак мають широкі повноваження. Отже, військові адміністрації є таким собі

інституційним компромісом між потребою централізованого контролю та збереженням хоча б мінімальних стандартів демократичного врядування. Натомість місцеве самоврядування також стискається. У межах *теорії багаторівневого врядування («multi-level governance»)* [Hooghe & Marks, 2001] війна розглядається як фактор, що тимчасово зсуває баланс між рівнями влади на користь центру. Центральна держава прагне уніфікувати рішення, прискорити мобілізацію ресурсів і мінімізувати автономію місцевих акторів. Для України цей процес є особливо чутливим, оскільки він відбувається після тривалого періоду реформи децентралізації, що істотно посилила роль громад.

Сучасні дослідження локального врядування в кризових умовах акцентують увагу на спроможності місцевих інституцій адаптуватися до екстремальних умов без повної втрати автономії [Brinkerhoff et al., 2012]. У цьому підході місцеве самоврядування розглядається не як пасивний об'єкт централізації, а як активний агент кризового менеджменту. Наскільки це так, автори спробували дати відповідь у цьому дослідженні. Однак, забігаючи наперед, можна стверджувати, що український досвід періоду повномасштабного вторгнення показує глибоку диференціацію моделей взаємодії між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування. В одних громадах місцеві ради фактично усуваються від ухвалення рішень, в інших, навпаки, залишаються ключовими надавачами соціальних і гуманітарних послуг. Подвійна легітимність військових адміністрацій посилює проблему адміністративної підпорядкованості та політичної відповідальності. Тим самим це породжує зони «розмитої відповідальності» між військовими адміністраціями та органами самоврядування.

Висновки

Аналізуючи суспільно-політичні трансформації в Україні під впливом війни, варто акцентувати увагу й на тому, що, по суті, в Україні маємо два процеси, які вимагають різних конфігурацій влади і стилю політики та визначають логіку інституційних змін у сучасній Україні. Першим є війна як екзистенційний виклик, що об'єктивно стимулює концентрацію влади, спрощення процедур,

розширення дискреції та посилення надзвичайних механізмів врядування. Другим є євроінтеграція, яка, навпаки, передбачає інституційну стабільність, підзвітність, верховенство права, деполітизацію бюрократії та максимальну транспарентність влади і дієві механізми громадського контролю. В Україні ці два процеси не просто співіснують, а перебувають у постійному напруженні, формуючи суперечливе середовище трансформацій. Війна створює логіку короткострокової ефективності та мобілізації, тоді як євроінтеграція нав'язує довгострокову логіку інституційної якості й демократичної консолідації. У теоретичному сенсі Україна перебуває у стані *перехресного тиску (cross-pressure*) між надзвичайним врядуванням і нормативними вимогами демократичного розвитку.

Особливої ваги ця дилема набуває з огляду на те, що Україна увійшла у фазу повномасштабної війни не як консолідована демократія, а як держава з кланово-олігархічним типом політичного режиму, для якого були характерні неформальні мережі впливу, патронально-клієнтельні зв'язки, вибіркове правозастосування та інструменталізація інститутів [Hale, 2014]. Саме цей режим визначав межі й суперечності реформ попереднього десятиліття, включно з децентралізацією, судовою та антикорупційною політикою. Тому фактор євроінтеграції у випадку України є чинником, який істотно ламає базис кланово-олігархічного політичного режиму – монополії в економіці, дефіцит права, обмежені механізми громадського контролю, повноцінні механізми інкорпорації політичного класу, адекватність висвітлення подій у медіа і т. ін.

Більше того, вимоги ЄС щодо верховенства права, незалежності судової влади, антикорупційної інфраструктури та професіоналізації публічної служби формують альтернативну траєкторію розвитку, яка обмежує можливість нормалізації надзвичайних практик. Тому війна може стати критичним переломним моментом, що остаточно перериває відтворення кланово-олігархічного порядку, або ж – навпаки – ресурсом його тимчасової консервації під прикриттям надзвичайної потреби. Аналіз сучасних *теорій інституційних змін* [Pierson, 2004; Аджемоглу та Робінсон, 2016] свідчить, що обидва сценарії є можливими. Однак залежать вони не стільки від війни, скільки від того, які інституційні практики стануть «нормою» під впливом цих подій.

РОЗДІЛ ІІ

КОНЦЕНТРАЦІЯ ТА ДИСПЕРСІЯ ВЛАДИ І ПРОБЛЕМА ЗБЕРЕЖЕННЯ ДЕМОКРАТІЇ ПІД ЧАС ВІЙНИ

Кризовий стан у будь-якій країні створює суттєві виклики для політичної системи, зокрема щодо збереження демократичних інституцій. Тим більше тривала зовнішня агресія, яка є екстремальним соціально-політичним стресовим фактором, змушує переосмислювати та шукати баланс між ефективністю влади та її підзвітністю. Саме тому аналіз концентрації та дисперсії влади в Україні під час повномасштабного російського вторгнення набуває ключового значення для розуміння суспільно-політичних трансформацій не лише у воєнний, але й повоєнний період.

У цьому розділі дослідження проаналізуємо проблему концентрації і дисперсії влади, що дозволить глибше осмислити механізми функціонування політичної системи в надзвичайних умовах. Повномасштабна війна з РФ спричинила не лише мобілізацію ресурсів і посилення виконавчої влади, а й загострила дилему: як забезпечити опір у війні, не втративши демократичної складової політичної системи України. Водночас війна стала каталізатором нових форм солідарності, самоорганізації громадян і посилення ролі інститутів громадянського суспільства.

Сучасна війна є не лише збройним протистоянням, а й випробуванням для політичних інститутів та демократичних процедур. В умовах зовнішньої агресії Україна стикається з парадоксом: з одного боку, концентрація влади необхідна для ефективного управління кризою, з іншого – надмірне централізоване ухвалення рішень може підірвати демократичні механізми, що були ключовим здобутком Майданів. Саме тому аналіз балансу між концентрацією та дисперсією влади стає критично важливим для дослідження суспільно-політичних трансформацій під час війни.

Для розкриття цієї теми зосередимося на таких завданнях:

- проаналізуємо теоретичні підходи до аналізу концентрації та дисперсії влади;

- дамо оцінку ступеню концентрації влади в Україні в умовах війни;
- проаналізуємо дисперсію влади як умову збереження демократії в Україні;
- проаналізуємо наслідки концентрації влади та їх ризики для демократії в Україні, що виникли через тривалу дію воєнного стану.

Відповіді на ці питання дозволять насамперед оцінити стійкість демократичних цінностей в Україні та дослідити можливості забезпечення ефективності управління без втрати демократичної легітимності. Адже збереження демократії в Україні під час війни – це не лише питання політичної стабільності нашої держави, а й умова успішної євроінтеграції та відбудови країни в повоєнний період.

Для вивчення заявленої теми авторка як **емпіричні дані** використовувала офіційні документи, статистичні дані та міжнародні порівняльні індекси, що дозволили комплексно оцінити трансформацію механізмів влади та демократичних інститутів України.

Нормативно-правові акти України демонструють формальні механізми концентрації та дисперсії влади у правовій системі під час війни. Зокрема, Конституція України [*Конституція України*, 1996], Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [Про правовий режим воєнного стану, 2015], Указ Президента України про запровадження воєнного стану [Про запровадження воєнного стану в Україні, 2022], постанови Кабінету Міністрів щодо функціонування медіа [Про впорядкування роботи засобів масової інформації…, 2022] та ін. Ці документи відображають правове закріплення змін у балансі влади, а також визначають рамки для порівняння з демократичними стандартами.

Оцінити суспільне сприйняття балансу влади і рівня демократичності під час війни, а також рівень довіри до інститутів влади, підтримки воєнного стану, ставлення до політичних обмежень дозволило використання статистичних та соціологічних даних Київського міжнародного інституту соціології та Центру Разумкова. Також стали корисними результати опитувань міжнародних агенцій про стан демократії в світі та Україні [*Українські медіа…,* 2025]. Ці показники дали змогу емпірично перевірити, як суспільство реагує на зміну балансу влади.

Також були залучені міжнародні порівняльні індекси, які дозволили оцінити зміну позиції демократії і свободи слова у світових рейтингах: Reporters Without Borders [*World press freedom index…, 2025*], BTI Transformation Index [BTI Transformation Index], Varieties of Democracy (V-Dem) [*25 years of autocratization – Democracy trumped, 2025*].

Огляд літератури. Проблематика концентрації та дисперсії влади в умовах війни посідає помітне місце у сучасних політико-наукових дослідженнях, передусім у межах ширшої дискусії про збереження демократії за надзвичайних обставин. У теоретичній літературі домінують підходи, що аналізують кризову трансформацію балансу влади, посилення виконавчої гілки, обмеження парламентського та судового контролю, а також ризики демократичної ерозії, пов'язані з надзвичайними режимами. Значна увага приділяється питанню тимчасовості чи незворотності таких змін, а також умовам повернення до моделі розподілу та взаємного стримування гілок влади після завершення кризи.

У контексті України після початку повномасштабної війни 2022 р. ця проблематика набула прикладного й емпірично насиченого виміру. Українські науковці зосереджуються на аналізі того, як воєнний стан вплинув на перерозподіл владних повноважень між інститутами, механізми ухвалення рішень та реальну конфігурацію політичної влади. У колективних монографіях «Політична система України: Конституційна модель та політичні практики» [Зеленько, 2023] та «Інституційна (не)спроможність держави в Україні: Як розірвати замкнене коло» [Зеленько, 2025] здійснено комплексний аналіз функціонування ключових політичних інститутів у воєнних умовах. Автори показують, що концентрація влади в руках виконавчої вертикалі поєднується з інституційною адаптацією та пошуком нових форм координації між центром і периферією, а також із трансформацією ролі парламенту та партійної системи.

Важливим доповненням до інституційного аналізу є соціологічні дослідження, зокрема щорічні колективні праці Інституту соціології НАН України «Українське суспільство в умовах війни» за 2022–2024 рр. [Дембіцький та ін., 2022; Дембіцький та ін., 2024]. У них узагальнено результати моніторингу змін у суспільній

свідомості, політичних уподобаннях і ціннісних орієнтаціях громадян. Ці дослідження дозволяють простежити, як суспільна підтримка концентрації влади в кризових умовах співвідноситься з очікуваннями щодо відновлення демократичних процедур, підзвітності та децентралізації у повоєнний період.

Зарубіжні аналітичні підходи представлені, зокрема, у звітах міжнародних організацій. У дослідженні OECD «Державне врядування в Україні: наслідки російської війни» (2022) [Державне врядування…, 2022] концентрація владних повноважень розглядається як вимушена відповідь на безпекові виклики, однак водночас підкреслюється необхідність запобігання надмірній централізації через розвиток багаторівневого врядування, антикорупційних механізмів, цифрових інструментів участі та інституцій місцевого самоврядування. У цьому контексті дисперсія влади трактується не як ослаблення держави, а як умова її довгострокової стійкості.

Отже, наявний корпус літератури свідчить, що концентрація та дисперсія влади в Україні під впливом війни розглядаються як взаємопов'язані й динамічні процеси. Українські дослідження акцентують на інституційній спроможності, балансі між гілками влади, трансформації політичних практик і ролі місцевого врядування, тоді як міжнародні підходи підсилюють ці висновки порівняльною та нормативною перспективою. У сукупності вони формують аналітичне підґрунтя для розуміння того, як воєнна концентрація влади може бути поєднана з підготовкою до її подальшої дисперсії у процесі повоєнної демократичної відбудови.

Теоретична рамка дослідження. Для розуміння процесу збереження демократії в Україні під час та після війни необхідно розібратися в теоретичних підходах до вивчення концентрації та дисперсії влади. Адже авторитарні тенденції стали проявлятися навіть у державах зі сталими демократичними традиціями, особливо під час криз та конфліктів. Згідно з даними V-Dem Institute, Східна Європа, Південна та Центральна Азія перебувають у стані особливо різкого занепаду. «Північна Америка та Західна Європа також більше не є захищеними: рівень демократії в цьому регіоні повернувся до показників 1983 р. за середніми даними по країнах. У світі тепер нараховується 88 демократій (ліберальних та

електоральних) і 91 автократія (електоральні та закриті). Як не парадоксально, але ліберальні демократії стали найрідкіснішим типом режиму у світі – їх нараховувалося лише 29 станом на 2024 р. Майже три чверті людей у світі – 72% живуть в автократіях» [*25 years of autocratization …, 2025*].

Зокрема, у березні 2025 р. президентка Парламентської асамблеї ОБСЄ Піа Каума (Фінляндія) звернула увагу на кілька загроз демократії в регіоні ОБСЄ. «У всьому нашому регіоні ми спостерігаємо зростання концентрації влади в руках виконавчої гілки влади, часто за рахунок парламентського контролю… Якщо цю тенденцію не контролювати, вона може призвести до політики, що керується короткостроковими політичними розрахунками, а не довгостроковою демократичною стабільністю» [*Parliamentary oversight is essential …, 2025*]. Це цілком вкладається в теорію «надзвичайного стану», який переходить у постійний. Як зазначає Тімоті Снайдер, «Шлях до несвободи – це перехід від політики неминучості до політики вічності» [Снайдер, 2020].

На безпрецедентно низькому рівні перебуває й глобальний стан свободи преси і уперше в історії Індексу класифікується як «складний». У 2025 р. середній бал усіх оцінюваних країн опустився нижче 55 балів, потрапивши в категорію «складна ситуація». 112 країн зі 180 знизили свої загальні бали в Індексі, про що вказується у дослідженні міжнародної правозахисної організації «Репортери без кордонів» (RSF) [*World press freedom index …,* 2025].

Збереження демократії, особливо під час кризи або війни, не лише можливе, але й критично важливе і водночас надзвичайно складне. Війна створює потужний тиск на централізацію та призупинення звичайних демократичних процесів, проте міцні демократії з сильними інституціями та ретельно обмеженими надзвичайними повноваженнями можуть пережити конфлікт, зберігаючи свої основні риси. Хоча результат аж ніяк не гарантований: слабко інституціоналізовані демократії та ті, що перебувають у стадії переходу, особливо схильні до відкату або краху.

Італійський філософ Джорджо Агамбен у своїх працях «State of exception» [Agamben, 2005] та «Homo sacer: sovereign power and bare life» [Agamben, 1998] аналізував, як надзвичайний стан стає

постійною технологією влади: «Сьогодні надзвичайний стан став однією з ключових практик сучасних держав». Інша його теза полягає в тому, що надзвичайний стан перетворює громадян на «голе життя» (homo sacer) – людей, позбавлених прав і захищених лише біологічним існуванням. Надзвичайний стан нормалізується, стаючи прихованою основою права. Він бачить надзвичайний стан як «норму, що вже зазіхає на норму» – тобто його легалізація руйнує саму правову систему. Під приводом надзвичайного стану влада може відчужувати людину від політичних прав, зводячи її сутність лише до фізичного існування без правової захищеності [Agamben, 2005, p. 33].

Слідом за К. Шміттом, Дж. Агамбен стверджує, що сучасні держави дедалі частіше використовують надзвичайні стани, розмиваючи межу між винятковим і нормальним. Він також критикує тенденцію, коли надзвичайний стан стає постійною практикою. Адже так зникає базова «структура права», що, в результаті, загрожує демократії [Agamben, 2005]. Дж. Агамбен застерігає, що такі заходи можуть стати постійними: від Веймарської Німеччини до законодавчих змін у сучасній Франції – держави цілком можуть перейти до «безмежного» стану надзвичайності. Дж. Агамбен зазначає, що фактично, «стан винятку тягне за собою повернення до первісного стану, в якому розрізнення між різними гілками влади (законодавчою, виконавчою тощо) ще не відбулося» [Agamben, 2005, p. 6].

Ідеї М. Фуко та Дж. Агамбена взаємодоповнюють одна одну у поясненні того, як сучасна влада функціонує поза межами класичного правового порядку. М. Фуко у своїх лекціях «*Security, Territory, Population»* (1977–1978) показує, що починаючи з XVIII ст. відбувається поступовий перехід від домінування суверенітету до безпекових технологій управління. Його знаменита теза про те, що «безпека стає звичайною технікою врядування» означає, що держава починає діяти не лише через заборони чи покарання, а через прогнозування ризиків, керування загрозами та організацію соціального життя в умовах потенційної небезпеки [Foucault, 2007]. У такому підході формується біополітика – спосіб влади, зорієнтований на регулювання життя населення, його здоров'я, мобільності та соціальної поведінки.

Таким чином, між М. Фуко та Дж. Агамбеном існує глибокий концептуальний зв'язок. Обидва мислителі показують, що сучасна влада діє не стільки через класичний суверенітет чи законність, скільки через особливі механізми управління, що виходять за межі правових норм. У М. Фуко – це постійне керування ризиками та небезпеками, яке формує нову політичну раціональність. У Дж. Агамбена – це перетворення виняткового стану на норму, що підриває стабільність правопорядку. Об'єднавши ці підходи, можна зрозуміти сучасну політику як таку, що ґрунтується на «нормалізації виняткового» – коли безпека й надзвичайність стають ключовими режимами влади.

У своєму дослідженні «Як помирають демократії» С. Левітскі та Д. Зіблатт [Levitsky & Ziblatt, 2018] також звертають увагу на те, що однією з найнебезпечніших загроз для демократії є ситуація, коли *тимчасові обмеження демократичних норм*, запроваджені під час надзвичайних обставин, перетворюються на постійний механізм управління. Автори наголошують, що демократичні інститути можуть зберігатися формально, але їхня сутність підривається тоді, коли правлячі еліти використовують кризу для розширення повноважень виконавчої влади та обмеження політичної конкуренції. Такий процес часто починається в умовах надзвичайного стану, коли суспільство погоджується на тимчасове обмеження демократичних норм, яке згодом має всі шанси закріпитися інституційно.

Отже, ***концентрація влади – тимчасове або довготривале звуження кола акторів, які приймають ключові рішення*** (централізація повноважень виконавчої влади, посилення ролі силових структур) [Mcgoldrick, 2004].

Війна завжди вимагає швидких рішень, що обґрунтовує тимчасову концентрацію виконавчих повноважень, однак така практика вступає у суперечність з консенсусною демократією і політичною конкуренцією, що може привести до стану «тимчасового винятку». Подальший розвиток залежатиме від того, наскільки політичний клас зможе повернутися до повноцінного демократичного процесу після війни та уникнути спокуси перетворити надзвичайні обмеження на постійні інструменти управління.

***Механізми концентрації влади під час війни**:*

- Запровадження правового режиму воєнного стану, делегування широких повноважень виконавчій владі та створення військово-цивільних адміністрацій, що пришвидшує прийняття рішень і централізує координацію ресурсів. Це типовий набір wartime-інструментів, які дозволяють зменшити трансакційні витрати прийняття рішень у кризовий період.
- Централізація інформаційного управління: контроль і координація інформаційних потоків.
- Кооптація окремих громадських інституцій у держуправління: залучення НУО та волонтерів до виконання державних завдань.

Кожен з цих механізмів дає короткострокову ефективність, але створює потенціал інституційної інерції після завершення конфлікту.

Наслідки концентрації влади

Позитивні ефекти:

- Швидкість і скоординованість рішень; ефективніша мобілізація матеріальних і людських ресурсів у короткостроковій перспективі.
- Зменшення ризиків внутрішньої дезорганізації завдяки єдності командування та уніфікованим директивам.

Негативні ефекти:

- Ослаблення інституцій контролю: парламентська, судова та місцева автономія поступається місцем виконавчим рішенням;
- Підрив громадянських свобод і плюралізму, що створює ризики для обмеження опозиції та відновлення політичного плюралізму після завершення конфлікту;
- Деградація якості громадянського суспільства: кооптація, донорська залежність знижують легітимність НУО та їхню роль як контролюючого фактору.

Наукові концепції дисперсії влади під час війни менш чисельні і чіткі, ніж теорії концентрації влади у воєнний час. Зазвичай ці концепції фокусуються на збереженні демократичних інститутів та інституційної рівноваги під час надзвичайних обставин [Lijphart, 2012] та парадигмі стійкості демократії [Linz & Stepan, 1996].

Концепція консенсусної демократії А. Лейпґарта [Lijphart, 2012] представляє дисперсію влади як її розподіл між незалежними інституціями та рівнями управління, що розглядається як запорука стабільності політичної системи, т. зв. «консоціальна демократія». А. Лейпґарт наголошує, що навіть у кризовий період залучення багатьох суб'єктів до ухвалення рішень знижує ризик узурпації та сприяє збереженню довіри до влади.

У своїй класичній праці «Поліархія. Участь у політичному житті та опозиція» [Даль, 2002] Р. Даль не використовує термін «дисперсія влади» безпосередньо, однак його концепція поліархії фактично описує саме цей процес. Ключові критерії поліархії – широка політична участь громадян та інституційно гарантована конкуренція – передбачають розподіл влади між численними акторами й центрами прийняття рішень. Свобода слова, асоціацій, наявність опозиції та регулярні вибори створюють умови для того, щоб жодна інституція чи політична сила не могла монополізувати владу. Таким чином, поліархія у Р. Даля може розглядатися як інституційна модель дисперсії влади, яка є противагою її концентрації й запобіжником авторитарних тенденцій.

У контексті війни важливу роль відіграють і парадигми стійкості демократії. Наприклад, дослідники А. Степан та Х. Лінц вказують, що демократія може адаптуватися до загроз, якщо зберігає незалежність судової влади, вільну пресу та політичну конкуренцію, навіть в умовах обмежень [Linz & Stepan, 1996].

Крім того, у сучасних теоріях з'являється *концепт інституційної гнучкості*, який означає здатність політичних інститутів тимчасово змінювати свою конфігурацію під тиском обставин без втрати демократичної сутності. Демократична гнучкість у воєнний час – це здатність демократичної політичної системи тимчасово трансформувати інституційні механізми управління в умовах надзвичайної загрози, зберігаючи при цьому ключові демократичні принципи: верховенство права, незалежність інституцій, громадянські права, політичний плюралізм та електоральну легітимність. Цей підхід є особливо актуальним для країн, які змушені виборювати право на своє існування.

Наприклад, С. Левітскі та Д. Зіблатт наголошують, що формальні інститути – конституції, закони, процедури – самі собою не гарантують стійкості демократії. Для її виживання потрібні неписані правила, які виконують роль «м'яких обмежувачів»: взаємна терпимість між політичними опонентами та інституційна стриманість у використанні влади. «Демократії працюють найкраще і виживають довше там, де конституції підкріплюються неписаними правилами політичного стримування. Ми називаємо їх м'якими запобіжниками демократії» [Levitsky & Ziblatt, 2018]. Ці «м'які запобіжники» можна трактувати як своєрідні «стоп-крани» демократичної системи. Вони не мають юридичної сили, але вони здатні сформувати культуру політичної відповідальності, без якої демократія перетворюється на формальність. Тож справжня гнучкість і стійкість демократії ґрунтуються на поєднанні формальних інститутів та неформальних норм самостримування.

Дисперсія влади – це не просто технічний розподіл повноважень, а сутнісний елемент демократичного ладу, який забезпечує участь, підзвітність і стримування зловживань. У контексті війни це поняття набуває особливої ваги, оскільки саме від рівня дисперсії залежить збереження демократичних інституцій в умовах надзвичайної концентрації виконавчої влади. Концепції дисперсії влади у воєнний час (інституційна стійкість, багаторівневе врядування, демократична резильєнтність) передбачають: навіть у кризовий період важливо зберігати незалежність судів, вільні медіа, політичну конкуренцію та активність громадянського суспільства. Це дозволяє поєднати військову ефективність із демократичною легітимністю. «Дисперсія влади (від англ. *disperse* – розганяти, розсіювати) – характерна ознака плюралістичної політичної системи, котра засвідчує одночасне здійснення влади на всіх рівнях її функціонування й виходить за межі офіційно прийнятої системи поділу влади» [Політологічний енциклопедичний словник …, 1997]. Як пише Н. Полсбі, «розосередження (дисперсія) влади між багатьма, а не кількома учасниками в процесі прийняття рішень» [Горбатюк, 2016].

Отже, дисперсія влади – це процес або стан, за якого владні повноваження розподіляються між різними політичними інститутами, рівнями управління чи суб'єктами політичної системи.

Дисперсія влади, на відміну від розподілу влади, передбачає розподіл повноважень не лише між формальними гілками влади (законодавчою, виконавчою та судовою), але й між неформальними структурами, такими як місцеве самоврядування, групи інтересів та громадянське суспільство.

Таблиця 1.1.

Узагальнюючи, розбіжності між дисперсією влади та концентрацією мають такий вигляд*

Підхід	**Суть**	**Ризики**	**Теоретики**
Концентрація влади	Зосередження повноважень у вузькому центрі (уряд, лідер, військове командування).	Ризик авторитаризму, зловживання надзвичайними повноваженнями.	К. Шмітт (*суверен вирішує про виняток*), Дж. Агамбен (*стан винятку як норма*), М. Фуко (*нормалізація безпеки*), С. Левітскі і Д. Зіблатт (*тимчасове обмеження демократичних норм*)
Дисперсія влади	Розподіл повноважень між різними гілками влади, рівнями управління та суспільними групами.	У кризі може сповільнити ухвалення рішень, створити блокування (gridlock).	А. Лейпґарт (*консенсусна демократія*), Р. Даль (*широка політична участь та конкуренція*) А. Степан та Х. Лінц (*незалежність судової влади, політична конкуренція*)

*Таблиця складена автором.

Для України, з огляду на тривалу дію воєнного стану, цікавим є досвід Ізраїлю. Адже це унікальний випадок держави, яка фактично існує в умовах постійного надзвичайного стану з моменту свого створення у 1948 р. З одного боку, війни та загроза терористичних атак зумовили високу концентрацію влади в уряді та армії: саме виконавча влада й силові структури визначають безпекову політику, контролюють простір винятку та часто обмежують права громадян задля національної безпеки. Такий рівень централізації

забезпечує швидке ухвалення рішень і мобілізацію ресурсів у кризових умовах. З іншого боку, політична система Ізраїлю з її пропорційним представництвом у Кнесеті створює потужні механізми дисперсії влади. Постійна фрагментація парламенту, коаліційні уряди та вплив дрібних партій змушують виконавчу владу до компромісів і співпраці з широким політичним спектром. Додатковим фактором дисперсії є надзвичайно активне громадянське суспільство: численні правозахисні організації, незалежні медіа та рухи протесту контролюють дії уряду й армії, обмежуючи ризики авторитарного дрейфу. В Ізраїлі, який перебуває в умовах постійного надзвичайного стану, незалежні медіа та активні громадські рухи регулярно критикують уряд і армію, що допомагає уникати небезпеки авторитарної концентрації влади.

Отже, ізраїльська модель поєднує структурну концентрацію влади у сфері безпеки та інституційну дисперсію через парламент, партії й громадянську активність, що робить її прикладом унікального балансу між централізованим управлінням і демократичною участю навіть у стані перманентної кризи. Ізраїль є прикладом інституційної еластичності, де попри постійні безпекові виклики зберігається високий рівень демократії.

Узагальнюючи теоретичні напрацювання науковців та практичний світовий досвід, можна визначити три важливі чинники, які забезпечують перехід від концентрації до дисперсії влади і забезпечення демократичного розвитку держави: 1) Парламентський контроль є одним із головних механізмів дисперсії влади, оскільки він забезпечує підзвітність виконавчої вертикалі перед суспільством. Через процедури парламентських слухань, інтерпеляцій, запитів і спеціальних комітетів законодавча влада здатна обмежувати надмірну концентрацію повноважень уряду, особливо в умовах кризових чи воєнних ситуацій. 2) Важливим чинником є незалежна судова система, яка виконує функцію арбітра між державою та суспільством. Суди здатні перевіряти відповідність урядових рішень конституції, скасовувати акти, що виходять за межі правових рамок, і тим самим стримувати виконавчу владу від узурпації. Особливо це помітно в умовах надзвичайного стану, коли

спокуса обмежити права і свободи громадян є найбільшою. 3) Вільні та незалежні медіа, які виконують роль «четвертої влади», контролюючи дії політичних еліт і поширюючи інформацію про суспільно важливі рішення. Медіа не лише забезпечують прозорість влади, а й створюють умови для суспільного контролю, активізуючи громадян у процесі прийняття рішень.

Таким чином, парламент, суди й медіа формують систему взаємопов'язаних стримувань, яка знижує ризик перетворення тимчасової концентрації влади на постійний авторитарний режим. Вони створюють умови для повернення до дисперсії влади після завершення надзвичайного стану та забезпечують стійкість демократії навіть у найскладніших політичних і воєнних обставинах.

Повномасштабна збройна агресія проти України актуалізувала питання щодо функціонування державної влади в умовах надзвичайного стану. З одного боку, війна потребує оперативного прийняття рішень, що зумовлює посилення виконавчої влади та концентрацію повноважень. З іншого – існує загроза ерозії демократичних процедур, обмеження громадянських прав і послаблення механізмів контролю.

Дисперсія влади є механізмом запобігання авторитарним тенденціям, сприяє ефективній системі «стримувань і противаг» та гарантує політичний плюралізм. В Україні проблема дисперсії влади набула особливого значення через повномасштабне вторгнення Росії у 2022 р., воєнний стан та виклики післявоєнної відбудови. Однією із найважливіших складових дисперсії влади є її вертикальний рівень – децентралізація, тобто передача значної частини владних повноважень від центральних органів до місцевого самоврядування.

Реформа, запроваджена після 2014 р., дозволила створити об'єднані територіальні громади (ОТГ), які отримали власні бюджети, право розпоряджатися земельними ресурсами і більшу автономію у соціально-економічній політиці. У 2020 р. Уряд затвердив новий адміністративно-територіальний устрій, створивши 1470 територіальних громад (ТГ), що охопили 100% території областей. Це посилило фінансову автономію: бюджети громад зросли на 30–

50% за рахунок податків. Дисперсія проявилася в розширенні повноважень органів місцевого самоврядування у сферах освіти, медицини та інфраструктури. За період 2020–2025 рр. реформа еволюціонувала від формування базового рівня самоврядування до адаптації в умовах війни, демонструючи як успіхи (зростання фінансової автономії громад), так і виклики (тимчасова централізація повноважень через воєнний стан). У 2021 р. відбулися перші вибори в 936 об'єднаних територіальних громадах, що закріпило плюралізм на базовому рівні. Внаслідок реформи децентралізації понад 60% фінансових ресурсів бюджетної системи акумулюються на місцевому рівні [*Реформа децентралізації, n.d.*]. Повномасштабне вторгнення румовило тимчасову централізацію та передачу повноважень військовим адміністраціям. Проте децентралізація довела стійкість: територіальні громади стали центрами оборони, координуючи евакуацію та гуманітарну допомогу. Соціологічні дослідження показують позитивне ставлення до місцевої влади [*Оцінка ситуації в країні…*, червень 2024].

Таблиця 2.2.

Довіра до місцевої ради вашого міста/селища/ села*

	Не довіряють	довіряють	Важко відповісти
Липень–серпень 2021 р.	37,8	51,4	10,7
Червень 2024 р.	45,6	44,8	9,6
Квітень–травень 2025 р.	42,4	48	9,5

*Джерело: [*Оцінка ситуації в країні…*, 2024].

Одразу після початку повномасштабної війни указом президента [Про утворення військових адміністрацій, 2022] в усіх областях і районах було утворено військові адміністрації. Таке рішення було продиктоване військовою необхідністю та реальною загрозою окупації більшої частини України. Однак з часом функціонування військових адміністрацій призвело до поглиблення проблем, які і

так були характерними для української виконавчої вертикалі. Керівники ВЦА фактично мають одноосібне право розпоряджатися бюджетними коштами, що може призводити до непрозорості, а в найгіршому випадку – до явної корупції, оскільки місцеве самоврядування не має звичних механізмів контролю, а повнота влади щодо створення та призначення голів ВЦА зосереджена в руках Президента України. Детально це питання в контексті децентралізації розглянуто автором у монографії «Інституційна (не)спроможність держави в Україні: Як розірвати замкнене коло» [Зеленько, 2025]. Але послаблення місцевого самоврядування та вертикалізація управління підривають соціальну довіру і знижують інклюзивність прийняття рішень у мирний час, що не напряму створює ризики переходу від тимчасовості до інерції.

Концентрація влади в умовах війни є поширеним явищем і потенційно необхідною умовою ефективності управління, проте дисперсія влади залишається фундаментальним інструментом забезпечення демократичної стійкості, особливо в післявоєнний період.

Баланс та коливання між дисперсією та централізацією влади в Україні можна простежити завдяки Індексу Бертельсмана [*BTI Transformation Index,* n.d.], інструменту, який оцінює рівень демократії та управління в країнах, що розвиваються. Щорічний звіт (кожні два роки) Bertelsmann Stiftung оцінює процеси трансформації до демократії та ринкової економіки. Індекс складається з двох основних компонентів: Status Index (стан трансформації, включаючи політичну та економічну) та Governance Index (ефективність управління). Розподіл влади (power distribution), який безпосередньо стосується дисперсії, влади аналізується в розділі Political Transformation (політична трансформація). Аналіз дисперсії та концентрації влади базується на ключових розділах звіту: Stateness (Державність), Rule of Law (Верховенство права) та Stability of Democratic Institutions (Стабільність демократичних інститутів).

Таблиця 2.3.

Індекс Бертельсмана*

	2018	2020	2022	2024
Індекс BTI	**6,54**	**6,81**	**6,76**	**6,51**
Політична трансформація (Political Transformation)|	**6,90**	**6,90**	**6,8**	**7,05**
Державність (Stateness)	7,5	7,5	7,5	7,3
Політична участь (Political Participation)	7,5	7,5	7,5	7,8
Верховенство права (Rule of Law)	6,3	6,3	5,5	6,3
Стабільність демократичних інституцій (Stability of Democratic Institutions)	7,5	7,5	7,5	7,5
Політична та соціальна інтеграція (Political and Social Integration)	5,8	5,8	6,0	6,5
Економічна трансформація (EconomicTransformation)	**6,18**	**6,71**	**6,71**	**5,96**
Рівень соціально-економічного розвитку (level of Socioeconomic Development)	5,0	6,0	7,0	5,0
Організація ринку та конкуренції (Organization of the Market and Competition)	6,8	7,0	7,0	7,3
Монетарна та фіскальна стабільність (Monetary and fiscal stability)	7,0	8,0	7,5	8,0
Приватна власність (Private Property)	6,5	7,0	7,0	7,0
Режим соціального забезпечення (Welfare Regime)	6,5	6,5	6,5	6,5
Економічні показники (Economic Performance)	6,0	7,0	6,0	2,0
Сталий розвиток (Sustainability)	5,5	5,5	6,0	6,0
Управління (Governance)	**5,41**	**5,52**	**5,31**	**6,4**
Steering Capability (здатність керування)	6,0	6,3	6,0	6,7
Resource Efficiency (ефективність ресурсів)	5,3	6,0	5,7	6,7
Consensus-Building (формування консенсусу)	5,8	5,6	5,4	6,6
International Cooperation (міжнародне співробітництво)	7,0	6,7	6,7	7,7

*Джерело: [*BTI Transformation Index,* n.d.].

Розподіл влади в Україні формально відповідає конституційним принципам (поділ на законодавчу, виконавчу та судову гілки), але на

практиці посилилася централізація в Офісі президента після 2019 р. Звіт BTI 2024 зазначає: «Конституція України передбачає розподіл влади. Однак з моменту, як Зеленський став президентом у квітні 2019 р., а його партія здобула більшість у парламенті в липні 2019 р., формальний розподіл влади послабився. Офіс президента став майже єдиним органом для прийняття рішень, при цьому парламент підтримує президентські ініціативи, а уряд практично повністю підпорядковується Офісу президента» [*Ukraine country report …,* 2024]. Фактично звіт демонструє парадокс: війна посилила централізацію задля збереження державності, але водночас стимулювала елементи дисперсії через децентралізацію, розвиток громадянського суспільства та міжнародний тиск.

Горизонтальна дисперсія передбачає баланс влади між інститутами. Горизонтальний баланс влади між законодавчою, виконавчою та судовою гілками Індекс Бертельсмана оцінює у субіндикаторі Верховенство права (Rule of Law): розподіл влади (Separation of Powers), незалежна судова система (Independent Judiciary), переслідування за зловживання службовим становищем (Prosecution of office abuse), громадянські права (Civil rghts).

Таблиця 2.4.

Індекс Rule of Law BTI. Верховенство права в Україні*

	2018	2020	2022	2024
Розподіл влади (Separation of Powers)	7	7	6	5
Незалежна судова система (Independent Judiciary)	6	6	5	6
Переслідування за зловживання службовим становищем (Prosecution of office abuse)	5	5	4	7
Громадянські права (Civil rghts)	7	7	7	6

*Джерело: [*Ukraine country report…, 2024*].

Кількість зареєстрованих і ухвалених законів за суб'єктами законодавчої ініціативи доповнює картину горизонтальної дисперсії в Україні. Так, Верховна Рада України IX скликання, обрана у липні 2019 р., працює найдовше в історії незалежної України через запровадження воєнного стану і неможливість проведення виборів. З 1-ї по 12-ту сесії IX скликання зареєстровано 7402 законопроєктів, з яких ухвалено 1527 (близько 20% від зареєстрованих) [*Моніторинг роботи Верховної Ради України…,* 2025]. На грудень 2025 р. кількість поданих законопроєктів збільшилася до 7334, ухвалено загалом 1722 закони [*Законодавство…, n.d.*]. Розподіл зареєстрованих і ухвалених законів за суб'єктами законодавчої ініціативи (Президент України, Уряд, Верховна Рада як суб'єкт через народних депутатів) має такий вигляд [*Моніторинг роботи Верховної Ради України…,* 2025]:

Таблиця 2.5.

Розподіл зареєстрованих і ухвалених законів за суб'єктами законодавчої ініціативи з 1-ї по 12-ту сесії IX скликання Верховної Ради України*

Суб'єкт ініціативи	Кількість зареєстрованих законопроектів %	Кількість ухвалених законів (% від усіх)
Президент України	4,15	14,8
Кабінет Міністрів України	15,02	25,3
Верховна Рада (народні депутати, окрім партії «Слуга народу»)	32,35	10,2
Депутати від партії «Слуга народу»	48,48	49,4

*Джерело: Обраховано автором на основі Моніторингу роботи Верховної Ради України IX скликання.

Розподіл за суб'єктами законодавчої ініціативи ілюструє концентрацію влади: домінує монобільшість «Слуга народу», виконавча гілка (Президент України і Уряд) також має високий рівень ухвалених законопроєктів, а опозиція – низький. Від опозиційних

партій «Європейська Солідарність» і «Голос» ухвалюється менше 10%. Верховна Рада IX скликання загалом демонструє високу адаптивність до кризи (зростання ухвалених законопроєктів на 12,7%, порівняно з попереднім скликанням), але з ознаками концентрації влади: монобільшість та виконавча гілка відповідальні за 90% законів. Це ефективно для війни, але загрожує балансу влади після її завершення.

Концентрація влади в умовах війни може бути тимчасовою та допустимою в демократичній системі лише за наявності дієвих інституцій стримувань і противаг, включаючи парламентський контроль. В Україні ухвалений Закон «Про публічні консультації» [Про публічні консультації, 2024], який передбачає, що з рішеннями, які приймає уряд чи парламент, попередньо мають ознайомлюватися громадяни, але закон не поширюється на діяльність народних депутатів. Як зазначається у «Огляді демократичних інститутів України під час війни» за 2024 р., «Процес розробки політики часто позбавлений належної координації, належний контроль за якістю експертиз не здійснюється, консультації з громадськістю мають здебільшого формальний характер. Структурні недоліки міністерств зберігаються, підготовка законопроєктів, особливо ініційованих депутатами, відбувається без належного аналізу» [*Огляд демократичних інститутів…,* 2024].

Ключовим моментом у концепції «надзвичайного стану» є принцип *тимчасовості*. У випадку України такі обмеження в майбутньому повинні мати чіткі правові і часові рамки: воєнний стан запроваджується на конкретний термін і продовжується виключно рішенням парламенту, зберігається формальний контроль Верховної Ради, функціонує судова система, яка теоретично гарантує можливість оскарження рішень виконавчої влади.

Однак найбільший ризик концентрації влади полягає в інституційній інерції, коли обмеження, створені в кризових умовах, залишаються в політичній практиці й після завершення надзвичайного стану. Для України це означає потенційну небезпеку монополізації медіа, надмірної концентрації виконавчої влади та ослаблення ролі парламенту. Якщо політичні еліти не продемонструють «інституційну стриманість» і не відмовляться добровільно від надзвичайних механізмів, демократія може опинитися під загрозою.

Безпосередній вплив на концентрацію або дисперсію / демократизацію влади справляє легітимність влади, тобто той рівень повноважень, що громадяни згодні делегувати владі. Іншими словами, на електораті лежить відповідальність за те, наскільки далеко влада може піти у концентрації влади або наскільки змушена буде розподіляти повноваження. Тут цікавим є дослідження Інституту соціології НАН України. Так, дані опитування представляють результати щодо двох ключових питань: підтримки ідеї «сильних керівників» (як індикатора схильності до концентрації влади) та важливості демократичного розвитку (як маркера прагнення суспільства до дисперсії влади) (див. Табл. 2.6).

Таблиця 2.6.

Підтримка сильних керівників та важливість демократичного розвитку для українських громадян*

	Декілька сильних керівників можуть зробити для нашої країни більше, ніж усі закони та дискусії				Оцініть, наскільки особисто для Вас важливим є демократичний розвиток країни				
	Згодні	Не згодні	Не знають	Не відповіли	Зовсім неважливо	Скоріше неважливо	Важко сказати, важливо чи ні	Скоріше важливо	Дуже важливо
2024	**55,7**	28,6	15,8	0,0	1,4	2,7	9,1	32,9	**53,9**
2021	**56,9**	23,5	19,2	0,4	3,4	8,8	29,1	37,2	**21,3**
2020	**56,0**	23,4	20,4	0,2	1,9	5,9	21,7	33,9	**36,5**
2018	**58,2**	23,2	18,7	0,0	1,3	3,9	15,6	39,9	**39,2**

*Джерело: [*Дембіцький та ін.,* 2024, с. 80, 419].

Дані таблиці свідчать, що політичний процес в Україні розвивається згідно з логікою ціннісної підтримки демократії за одночасної готовності до авторитарних управлінських практик. Це не є відмовою від демократії, але створює вузьке вікно можливостей: майбутнє демократичного розвитку залежатиме не від суспільної підтримки як такої, а від здатності політичних інститутів перетворити концентрацію влади воєнного часу на контрольовану і зворотну.

Таблиця 2.7.

Як Ви оцінюєте ефективність Української держави на нинішньому етапі?*

	2021	2022	2023	2024
Центральні органи влади майже не справляються зі своїми обов'язками	44.1	9.3	18.4	33.0
Центральні органи влади частково справляються зі своїми обов'язками	40.3	46.5	58.9	42.8
Центральні органи влади справляються майже зі всіма своїми обов'язками	5.2	41.0	20.0	7.3
Важко відповісти / Не відповіли	10.4	3.2	2.7	16.9

*Джерело: [*Дембіцький та ін*., 2024, с. 445].

Істотно змінився відсоток респондентів, які вважали, що центральні органи влади справляються майже зі всіма своїми обов'язками (41,0% у 2022 р. проти 7,3% у 2024 р. Це свідчить про те, що хоча українці зберігають високий рівень патріотизму та готовності терпіти обмеження заради перемоги, але дедалі чіткіше висловлюють скепсис щодо ефективності влади.

Також дані соціологічних досліджень демонструють зміну уявлень про роль тих чи інших соціальних груп у житті суспільства (Табл. 2.8).

Таблиця 2.8.

Як Ви думаєте, які соціальні групи відіграють значну роль у житті українського суспільства?*

	2019	2021	2024
Службовці держапарату («чиновники»)	25,9	27,6	22,3
Лідери політичних партій	34,9	36,9	21,0
Військові	17,3	20,1	54,4

*Джерело: [*Дембіцький та ін*., 2024, с. 417].

Проте серед наявних політичних сил дедалі менше громадян бачать тих, яким можна довірити владу (Табл. 2.9).

Таблиця 2.9.

Чи є серед існуючих на теперішній час в Україні політичних партій і рухів такі, яким можна довірити владу?*

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ні	24.6	36.6	45.2	16.7	26.8	37.3
Важко сказати	29.3	36.3	30.3	48.0	44.9	46.0
Так	46.1	26.8	23.9	34.0	26.7	16.7
Не відповіли	0.0	0.3	0.6	1.3	1.6	0.0

*Джерело: [*Дембіцький та ін.,* 2024, с. 415].

Наведені дані свідчать про парадоксальний вплив війни на українське суспільство і його сприйняття влади та її легітимності: тривала концентрація влади без демократичного «зворотного зв'язку» швидко призводить до відкликання цього кредиту довіри та зростання запиту на дисперсію. При цьому спостерігається делегітимізація партій та чиновників: суспільство не бачить легітимних посередників.

Тому далі важливо проаналізувати, яким чином демократична держава може поєднувати потребу в централізованому управлінні з необхідністю збереження демократичного устрою, а також, які механізми забезпечують стійкість демократії у воєнний період і після завершення війни.

Загалом, в Україні після 2022 р. спостерігалося класичне поєднання правових та адміністративних інструментів концентрації влади – впровадження режиму воєнного стану, делегування повноважень центральним органам і створення військово-цивільних адміністрацій – що дозволило підвищити координацію оборонних і логістичних зусиль, але водночас посилювало потенціал для звуження парламентського та судового контролю. Противагою цій централізації виступили активні місцеві громади, широка мережа волонтерських ініціатив і неурядових організацій, які в багатьох випадках взяли на себе гуманітарну функцію і таким чином не лише

заповнили державні прогалини, а й стали фактором *горизонтальної мобілізації,* коли значна частина соціально-політичної відповідальності делегується громадянам, волонтерським об'єднанням, незалежним медіа та цифровим платформам. Це формує своєрідну «мережеву демократію», де політичний процес стає результатом постійної взаємодії між державою та суспільством. В Україні умовах російсько-української війни феномен дисперсії влади проявився у перерозподілі політичних і соціальних функцій між державними інституціями та громадянським суспільством. Український досвід демонструє нову модель суспільного договору між державою та громадянським суспільством, у якому громадяни виступають не пасивними отримувачами державних послуг, а активними учасниками вироблення політики. З перших днів війни українське громадянське суспільство продемонструвало неймовірну здатність до горизонтальної мобілізації: «Абсолютна більшість українців (71%) з початку повномасштабного вторгнення долучалася до волонтерської допомоги армії, тимчасово переміщеним особам або людям, які постраждали від війни» [*День Незалежності України…*, 2024].

Українське громадянське суспільство формує паралельний вплив, що посилює дисперсію влади: створює альтернативні канали інформації, впливає на політику через публічний тиск, виконує функцію моніторингу. За даними Центру Разумкова, політична сила, якій можна довірити владу у повоєнний період, на думку 24% респондентів, може з'явитися з волонтерського середовища, 19% вважає, що з організацій громадянського суспільства [*Оцінка ситуації в країні…,* 2024].

Справді, громадянське суспільство в Україні під час повномасштабної війни стало одним із найпотужніших факторів стримування надмірної концентрації влади та одночасно найефективнішим механізмом практичної дисперсії влади на горизонтальному рівні. По суті, воно стало найбільш дієвим механізмом контролю за владою в умовах воєнного стану, коли парламент, суди та медіа частково обмежені: «на неформальному рівні участь людей у прийнятті рішень та управлінні ресурсами громад зросла завдяки активній самоорганізації волонтерів і консолідації громадянського суспільства» [Дембіцький та ін., 2024, с. 200].

Таблиця 2.10.

Механізми контролю громадянського суспільства в Україні*

Механізм контролю	Приклади 2022–2025 рр.
Антикорупційний моніторинг	DOZORRO, Прозорро, Рух ЧЕСНО
Контроль за використанням західної допомоги	ГО «Антикорупційний штаб», «Трансперенсі Інтернешнл Україна»
Адвокація судової реформи	Центр протидії корупції, Фундація DEJURE
Захист прав людини під воєнним станом	ZMINA, Харківська правозахисна группа

*Джерело: *Таблиця складена автором на основі відкритих джерел антикорупційних органів.*

Держава та громадянське суспільство в Україні утворили своєрідну мережеву структуру управління, де горизонтальна мобілізація та публічність підвищили здатність нації до спротиву. Ця модель може стати важливим внеском у сучасну політичну теорію, демонструючи нові форми взаємодії між індивідом, суспільством та державою в XXI ст.

Тобто, дисперсія влади, яка існує в Україні на сьогодні, значною мірою забезпечується впливом неурядових організацій (наприклад, антикорупційних ініціатив) та медіа-плюралізмом (наявність критичних до влади ЗМІ). Незважаючи на нібито концентрацію медіавпливу держави у форматі Телемарафону, джерела отримання інформації українців є доволі диверсифікованими. Так, згідно з опитуванням, проведеним ГО «Інтерньюз-Україна», про Телемарафон «Єдині новини» знають 86% респондентів. Його щотижнева аудиторія становить 42%, ще 11% переглядають новини Телемарафону кілька разів на місяць або рідше. 20% респондентів раніше дивилися, але зараз припинили перегляд. Ще 26% ніколи не стежили за його трансляцією. Лише 7% опитаних повністю довіряють новинам, які в ньому транслюються, і 31% – скоріше довіряють [*Українські медіа…*, 2025]. Україна у 2025 р. посіла 62-ге місце в «Індексі свободи преси» міжнародної правозахисної

організації «Репортери без кордонів» (RSF), опустившись на одну позицію в рейтингу [*World press freedom index…*, 2025].

Також треба згадати меморандум комісара Ради Європи з прав людини Майкла О'Флаерті [O'Flaherty, 2025], у якому висловлено занепокоєння порушеннями прав людини з боку української влади в умовах воєнного стану. Комісар наголошує, що збройна агресія Росії та скоєні нею міжнародні злочини не можуть слугувати виправданням для відступу України від міжнародних стандартів у сфері прав людини. У розділі 6 «Воєнний стан» дипломатично, але чітко підкреслюється, що навіть за умов дерогації від зобов'язань за Європейською конвенцією з прав людини будь-які обмеження прав мають бути суворо необхідними, пропорційними та такими, що не суперечать міжнародним зобов'язанням держави. Водночас у меморандумі зазначено, що справедливий, тривалий і ефективний мир можливий лише за умови його закріплення в міжнародній системі захисту прав людини; у цьому контексті документ містить рекомендації щодо інтеграції прав людини в мирні переговори, а також формування дорожньої карти з прав людини для відбудови та відновлення України.

Не менш важливою складовою дисперсії влади є цифровізація та діджиталізація. Важливу роль у цьому відіграють цифрові сервіси, зокрема «Дія», яка не лише забезпечує доступ до адміністративних послуг, а й використовується для збору коштів на потреби армії чи інформування громадян у кризових ситуаціях. Станом на жовтень 2025 р. «Дія» має понад 23 млн користувачів (близько 81% дорослого населення України), 33 цифрові документи та понад 70 сервісів [Слово і діло, 2025]. Цифрові послуги зменшують необхідність фізичного контакту з чиновниками, розподіляючи доступ до влади (громадяни самостійно отримують послуги без посередників). За оцінками Мінцифри, тим самим за 5 років заощаджено 184 млрд грн ($4,5 млрд) для громадян, а щорічно – до 49 млрд грн ($12 млрд) через зниження витрат на бюрократію. Онлайн-послуга в «Дії» у шість разів дешевша за офлайн. Без поїздок і друку документів її вартість скоротилася на 85%. Якщо раніше вона в середньому коштувала 1 583 грн, то тепер – 242 грн [*Цифрові послуги заощадили…,* 2025]. Як наслідок, Україна піднялася в UN E-

Government Index з 102-го (2018) до 5-го місця за цифровими послугами (2025). CPI (Corruption Perceptions Index) покращився завдяки цифровізації (прозорі тендери, е-декларації) [*UN E-Government Knowledgebase…,* n.d.].

Цифрові технології стали ключовим інструментом, який забезпечив публічність дій як влади, так і громадськості, а також підвищив рівень підзвітності. Громадськість через медіа та соцмережі отримала інструмент для миттєвого реагування на корупційні скандали чи неефективні рішення влади, змушуючи останню до оперативних змін.

До *механізмів дисперсії*, як противаги концентрації влади, також можна віднести вимоги міжнародних акторів як механізм тиску й заохочення дотримання демократичних норм. Під час війни Україна зіткнулася з викликами концентрації влади та збереженням демократії, що є важливими аспектами європейської інтеграції нашої держави. Перебуваючи у стані війни, Україна не знімає з порядку денного шлях до європейської інтеграції. ЄС, зі свого боку, вимагає від України проведення реформ, які б посилили демократичні інститути, запобігли надмірній централізації влади та забезпечили верховенство права. Основними є два визначальні напрями: верховенство права та боротьба з корупцією. Спроба зруйнувати антикорупційну систему, а також реакція українців, які вийшли на вулицю з масовими протестами, викликала серйозну реакцію з боку європейських партнерів: уперше відкрито було пов`язано фінансування та євроінтеграцію з проведенням реформ.

Також у контексті протидії надмірній концентрації влади ЄС наполягає на збереженні балансу виконавчої гілки (президент, уряд) з інститутами законодавчої гілки та судами.

Ще однією вимогою є прозорість у прийнятті рішень: запобігання авторитарним тенденціям через громадський контроль та забезпечення діяльності незалежних ЗМІ. ЄС вимагає запобігання цензурі та тиску на журналістів, що особливо важливо під час війни.

Тобто, ЄС підтримує Україну у війні, але вимагає, щоб демократичні механізми не руйнувалися через надмірну концентрацію влади. Реформи мають збалансувати ефективність управління в умовах війни та захист демократії. «Знайти "золоту" середину» між

збереженням демократичних цінностей і гарантуванням національної безпеки під час війни – надскладне завдання» [*Огляд демократичних інститутів…*, 2024].

Концентрація і дисперсія влади – дві сторони одного процесу. Демократія може бути збережена за умови поєднання чітких тимчасових юридичних рамок і дієвих систем громадського контролю. Український кейс вказує, що соціальна мобілізація населення посилює підтримку демократичних цінностей. Емпіричні дані українських опитувань показують високу підтримку демократичних цінностей у воєнний час: 61% опитаних відповіли, що демократія є найбільш бажаним типом державного устрою для України. 50,5% погодилися із судженням «народовладдя для нашої країни важливіше за суворий порядок в країні», тоді як лише 21% – що «суворий порядок важливіший за народовладдя». 47%, обираючи між свободою та матеріальним достатком, віддають перевагу свободі (і лише 24% – матеріальному достатку). Підтримка демократичних цінностей виражена більшою мірою, ніж у 2021 р., тобто до початку повномасштабної війни [*Ідентичність громадян України…*, 2024]. Фактично зовнішня загроза та мобілізація громадянської ідентичності суттєво підвищили суспільну прихильність до принципів демократії, що «створює соціальну базу для збереження демократичного курсу навіть за умов посиленої державної централізації [Alexseev & Dembitskyi, 2024]. Отже, збереження демократії в умовах війни в Україні вимагає не просто чіткого централізованого управління, а й інституційних запобіжників – чіткої *тимчасовост*і надзвичайних повноважень, прозорих процедур парламентського й судового нагляду, гарантій для місцевого самоврядування та підтримки внутрішньої демократії в громадянському секторі – інакше тимчасові інструменти та заходи воєнного стану ризикують перетворитися на механізми тривалої концентрації влади.

Висновки

Повномасштабна війна зумовила тимчасову концентрацію виконавчої влади в Україні як необхідну умову виживання держави та ефективної мобілізації ресурсів. Водночас український досвід засвідчує, що навіть за умов воєнного стану ключові елементи

демократичної системи не були демонтовані: зберігається законодавча діяльність парламенту, активність громадянського суспільства та можливість публічного контролю за владою.

Це дозволяє інтерпретувати українську модель як вияв демократичної гнучкості, що уможливлює легітимну концентрацію влади без руйнування конституційних основ і без авторитарного відкату. Її ефективність ґрунтується на поєднанні двох умов: управлінської результативності та збереження легітимності влади через суспільну довіру й міжнародну підтримку.

Баланс демократії у воєнний час може бути описаний формулою взаємодії трьох елементів: **концентрації влади** (ефективність і швидкість рішень), **дисперсії влади** (інституційні стримування і противаги) та **легітимності** (прозорість, відповідальність, довіра). Порушення цього балансу створює ризик інституційної інерції, коли тимчасові надзвичайні повноваження перетворюються на стійку деформацію демократичних інститутів.

Запобігання такому сценарію потребує чітко обмежених у часі надзвичайних повноважень, постійного парламентського контролю, збереження автономії громадянського суспільства та прозорих планів повернення до нормального конституційного порядку після завершення війни. За цих умов тимчасова централізація може стати не загрозою демократії, а ресурсом перемоги й основою для подальшої демократичної відбудови.

РОЗДІЛ ІІІ

СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ І ПРОБЛЕМА КОМПЕТЕНТНОСТІ ВІТЧИЗНЯНОЇ БЮРОКРАТІЇ

З початком повномасштабної фази російсько-української війни звичні політичні зв'язки у суспільстві були зруйновані, способи його організації та організації влади почали проявляти нові адаптивні формати багато в чому відмінні від того, що існувало до введення правового режиму воєнного стану. Запуск тимчасових механізмів, які мали допомагати розв'язувати екстраординарні проблеми державі, яка воює, на п'ятому році війни почав демонструвати те, що винятковий режим поточного цілепокладання, окрім вирішення управлінських завдань, зумовлює вагомі інституційні наслідки для системи публічного управління. Необхідні локальні зміни, які запроваджувалися на початку 2022 р. та вважалися конче необхідними, вже за декілька років мали дифузні наслідки та токсичні прояви у політико-управлінській системі. Система змушена була функціонувати без повноцінного політичного процесу. Головним було забезпечити безперервність управлінського процесу. Однак нині, чотири роки потому, наявні способи прийняття політичних рішень дедалі частіше дають підстави припускати, що обмеження інструментами воєнного стану демократичних практик зумовило легітимне вихолощення наявних ознак демократії з політичного процесу та належного врядування – з управлінського.

Запровадження правового режиму воєнного стану в Україні суттєво вплинуло на динаміку реалізації Стратегії реформування державного управління на 2022–2025 рр. [Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки…, 2021], створивши як об'єктивні, так і штучно зумовлені перепони для підвищення ефективності бюрократії. В умовах війни пріоритети державної політики були зміщені у бік безпекових та мобілізаційних завдань, що закономірно обмежило інституційну спроможність уряду забезпечувати послідовність адміністративних реформ. Водночас воєнний стан став і предметом політичного спекулювання – окремі управлінські рішення виправдовувалися

потребою централізації та оперативністю реагування, що призводило до інституційних відкатів у сфері відкритості, підзвітності та професіоналізації державної служби.

Досліджуючи проблему компетентності вітчизняної бюрократії як одного із ключових параметрів, які забезпечують функціонування системи публічного управління, основну увагу зосередимо на низці чинників, які, на наш погляд, є найбільшими «проблемними зонами», що проявилися чи набули особливої значимості в умовах дії правового режиму воєнного стану. Насамперед це інституційні проблеми компетентності бюрократії, які були зумовлені інституційними змінами, запровадженими для забезпечення адаптивності країни до нових умов та викликів, а також ті зміни, що здійснювалися ще до повномасштабного вторгнення агресора, але ефекти від яких набули особливого значення саме в умовах правового режиму воєнного стану та трансформували систему обмежень і противаг і для бюрократії. Оскільки можливості здійснювати подальші реформи та розбудовувати зв'язки із суспільством в умовах війни були суттєво обмежені, то особливої значимості набуває розв'язання проблеми довіри до бюрократичного апарату та його відповідальності. Отже, проблема компетентності вітчизняної бюрократії, яка справляє вплив на ефективність системи публічного управління, є комплексною та у межах цього дослідження буде розглядатися як така, що має інституційний характер.

Теоретико-методологічна рамка дослідження

Для визначення чинників, що впливають на ефективність бюрократії та компетентність, як одну з її складових, ми послуговувалися інституційним підходом, який, на наш погляд, є найбільш продуктивним в оцінці того, як працює бюрократичний апарат в умовах війни та яким способом тиск нових інституційних обставин може зумовити подальші трансформації системи. Насамперед це праці дослідників, які розглядали проблеми функціонування політико-управлінських систем, ефективності бюрократії, причин корупції, довіри до державного апарату через призму взаємозв'язку політичних та економічних інститутів. С. Гантінгтон стверджував, що найважливіша політична відмінність між країнами стосується не

їхньої форми правління, а ступеня правління. Політична модернізація виражається в раціоналізації влади, незалежності бюрократії і організованій політичній участі [Гантінгтон, 2020]. У цьому контексті бюрократія (як складова державного апарату) є важливою складовою інституціоналізації держави. Якщо застосувати загальні критерії інституціоналізації, запропоновані С. Гантінгтоном до бюрократії, то бюрократична система повинна бути адаптивною, коли суспільство змінюється (урбанізація, освіта, нові технології тощо); бюрократія має реагувати на зміни, які відбуваються у суспільстві, а не залишатися старою й неефективною. Бюрократична система має бути організаційно складною – це надає їй стійкості. Вона повинна мати автономію від випадкових зовнішніх впливів та бути дієвою системою управління. Також бюрократична система має бути когерентною – внутрішня взаємодія підрозділів і процедур має бути стабільною і зрозумілою. Ф. Фукуяма надає особливого значення бюрократичній системі, оскільки держави не можуть бути спроможними без адміністративно ефективної влади. На його думку, сучасна держава – це складна бюрократична організація, що діє за неособистісними правилами і відділена від приватних інтересів, а перехід від клієнтелізму до меритократії є критичним етапом розвитку політичних інститутів. Він показує, що ефективна бюрократія забезпечує стійкість держави, тоді як її деградація веде до політичного занепаду – коли інституції, що колись були джерелом сили, стають джерелом інерції. Як стверджує Ф. Фукуяма, сучасна бюрократія повинна брати на себе стільки управлінських функцій, скільки вона спроможна ефективно виконувати, всі інші функції повинні бути віддані громадянському суспільству і виконуватися ним по лінії горизонтальних зв'язків з мінімальним втручанням владної вертикалі [Фукуяма, 2019]. У праці Д. Аджемоґлу та Дж. Робінсона «Чому нації занепадають? Походження влади, багатства і бідності» (2016) бюрократія розглядається як ключовий показник інституційної якості держави, що визначає її спроможність до розвитку. Автори підкреслюють, що інклюзивні політичні інституції створюють передумови для професійної, неупередженої та автономної бюрократії, яка «діє на основі правил, а не за наказом можновладців». Натомість

екстрактивні інституції формують адміністрацію, підпорядковану вузьким елітам, де «чиновники стають посередниками у перерозподілі вигод на користь правлячої групи» [Аджемоґлу та Робінсон, 2016, с. 153].

Також заслуговують на увагу результати порівняння моделей публічного управління, які зробили Роберт та Джанет Денхардти. З них випливає, що у взятих до розгляду основних варіантах, які відображають трансформаційні процеси управлінських систем від «Старої» моделі публічного управління (Old Public Administration) та запропонованої ними «Нової» публічної служби (New Public Service), хіба що за винятком нового публічного менеджменту (New Public Management), присутня концептуальна основа, побудована на політичних теоріях, політичній визначеності суспільного інтересу, зосередженості на розробці / реалізації політик, досягненні політичних цілей, служіння (узгодження та посередництво інтересів серед громадян і громадських груп, створення спільних цінностей) [Denhardt, R. & Denhardt, I., 2020, с. 554].

На переосмисленні підходів до бюрократії наполягає і Й. Олсен, який наголошує на необхідності переоцінки ролі бюрократії у сучасному врядуванні. На противагу концепціям нового державного менеджменту, які зводять ефективність до ринкових принципів і гнучкості, Й. Олсен підкреслює, що бюрократія є не лише організаційною формою, а інституційною системою, заснованою на цінностях законності, неупередженості та професіоналізму. Саме ці риси забезпечують стабільність, передбачуваність і довіру до державних рішень. Автор доходить висновку, що збереження інституційної автономії та формалізованих процедур не суперечить ефективності, а навпаки – є її передумовою, оскільки гарантує підзвітність і баланс влади в демократичній системі управління [Olsen, 2005].

Найбільш ґрунтовною науковою працею, яка визначає місце і роль бюрократії у політичній системі, є, на наш погляд, дослідження Б. Гай Пітерса «Політика бюрократії» [Peters, B. & Peters, G., 2002]. Зазвичай у дослідженнях бюрократія розглядається як інститут у системі публічного управління, або й взагалі – в системі публічного адміністрування, натомість у Б. Гай Пітерса бюрократія є

політичним інститутом, роль якого у політичній системі не може бути применшеною. Бюрократія має бути визнаною одним із ключових акторів у політичних процесах, якщо йдеться про ухвалення політичних рішень, вироблення публічної політики. Окремі висновки автора стали теоретико-методологічною основою для нашого дослідження. Ми розділяємо його твердження, що причини зростання влади бюрократій у сучасних політичних системах є інституційними, пов'язаними як із характеристиками бюрократії як політичного інституту, так і з характеристиками інших політичних інститутів, які є її конкурентами за владу. Серед них ключовими, на думку науковця, є чотири причини: кількісне зростання суспільних проблем і занепокоєнь, якісне зростання цих занепокоєнь, неспроможність двох альтернативних інститутів – законодавчої та виконавчої влади – впоратися зі змінами в середовищі формування політики, а також сама природа бюрократичних структур. Б. Гай Пітерс зауважує, що публічна бюрократія рідко згадується в конституціях і зазвичай не враховується під час розробки політичних режимів, однак вона стала центральною у прийнятті урядових рішень, її вплив не припиняє зростати у межах діяльності уряду. Дослідник цитує С. Кріслова: бюрократії – це пізні цвітіння сучасної політичної структури. Вони зростали тихо, невідворотно в підліску – рідко помічені, мало аналізовані. Зручність і потреба, а не ідеологія та легітимність – є їхньою життєвою силою: їх не люблять і не поважають, а скоріше терплять і на них покладаються. Б. Гай Пітерс доводить, що у міру того, як все більше повноважень і прийняття рішень переходить до бюрократії, у суспільстві зміцнюється уявлення про уряд як про авторитарну і безлику структуру. Цей образ ще більше знижує легітимність політичної системи в очах населення і ще більше заважає законодавчим і виконавчим органам бути ефективними органами, що встановлюють правила. Але також не можна не відмітити певні «звинувачення» на адресу політичної науки. Так, Б. Ротштейн зазначав, що політологи значною мірою зосереджуються на найменш важливій частині політичної системи, а саме – на тому, як організовано доступ до влади (тобто на виборчій та представницькій демократії та демократизації), ігноруючи більш важливу частину державного механізму – як здійснюється влада,

або, інакше кажучи, на якість того, як держава вміє управляти суспільством. Якість адміністративної частини держави, яка є вкрай важливою для підвищення добробуту людей, була значно недослідженою та недооціненою у політичній науці [Rothstein, 2013, с. 5].

У межах нашого дослідження заслуговують на увагу також ідеї М. Х. Мура, який у своїй праці «Створення публічної цінності: стратегічні управління у публічному секторі» [Moore, 1995] обґрунтовує недостаню ефективність менеджеристських підходів (концепція «Нового публічного менеджмету» (NPM)) у здійсненні управління та пропонує в оцінці ефективності державних менеджерів застосовувати не лише вимірювання традиційних KPI (ключових показників ефективності, як-от кількість оброблених заявок чи бюджетні витрати), а й публічну цінність – цінність, яка була створена державними інституціями для громадян та виражається у задоволеності (satisfaction) громадян. Критеріями вимірювання публічних цінностей можуть виступати такі параметри. як: розв'язання суспільно важливих проблем; підвищення довіри до інституцій; розвиток легітимності та якості публічного управління; забезпечення колективних благ та справедливих процедур тощо. М. Х. Мур пропонує зосередитися на впровадженні нового концептуального підходу до здійснення управління – «Управління публічною цінністю» (Public Value Management (PVM)). Якщо для нового публічного менеджменту (NPM) політичний процес в управлінні розглядався як такий, що позбавляє його ефективності, то для PVM, навпаки, ефективність досягається через включеність громадян як «співтворців» у вироблення публічних цінностей. Відповідно, тут уже присутні нові форми підзвітності державного апарату, серед яких ключовими стають – політична, соціальна та процедурна підзвітність. Звісно, ця концепція розроблялася для держав, насамперед Скандинавських, які мають досить високий рівень економічного та демократичного розвитку і, що важливо, у яких довіра є не лише наслідком функціонування управлінської системи, а й широко застосований інструмент публічного управління. Водночас в Україні такі процеси, як цифрова трансформація (спільне створення сервісів), реформа публічної служби, побудова довіри у військовий час, формування нових механізмів легітимності після війни – це

фактори, які створюють передумови для посилення управлінського потенціалу РУМ.

Ще однією теоретико-методологічною концепцією, на яку спиралася авторка у цьому дослідженні, є концепція «логіки належного», обґрунтована у праці Дж. Марча та Й. Олсена «Переосмислення інститутів: організаційна основа політики» [March & Olsen, 1989]. Автори тлумачать інститути не просто як «правила гри» або інструменти для досягнення цілей, а як самостійні носії норм, ідентичностей і логіки дій. У такому разі бюрократія є не просто інструментом для втілення політичної волі, вона є одним із ключових носіїв інституційної пам'яті, стабільності та легітимності влади. Ефективність же бюрократії залежатиме від того, наскільки узгодженими є інституційні норми з ідентичностями чиновників та очікуваннями суспільства. Тому значна частина нашого дослідження присвячена аналізу проблем довіри та відповідальності публічної служби, відповідності новим змістовим підходам до визначення та розуміння сучасної бюрократії.

Слушними, на наш погляд, також є наукові результати вивчення української бюрократії вітчизняними дослідниками. Аналізуючи її взаємозв'язки з політикою, владою і бізнесом, науковці вказують на проблему «провалів бюрократії» («патології бюрократії»), які виникають унаслідок порушення балансу взаємовідносин між бюрократією, урядом та суспільством. Бюрократія має виступати неупередженим посередником між суспільством та державою, професійно виконуючи свої обов'язки. Однак такий баланс порушується у випадках, коли обов'язки та відповідальність бюрократів нечітко визначені, відбувається дублювання функцій, а підбір кадрів для роботи у системі бюрократичного апарату здійснюється не за професійними ознаками, а ґрунтується на особистих зв'язка. Бюрократія як специфічний спосіб організації публічного адміністрування в демократичних суспільствах є безальтернативним способом забезпечення взаємодії влади і суспільства [Паєнтко та Федосов, 2016b, с. 5].

У цьому дослідженні авторкою застосовуються певні методологічні обмеження щодо визначення ефективності бюрократії як одного із проявів її компетентності. Так, наприклад, у сучасних

умовах бюрократичний апарат є ключовим інструментом реалізації концепції сервісної держави, покликаної забезпечити громадянам доступ до якісних державних послуг. І саме належний рівень надання публічних послуг часто слугує параметром для якісного оцінювання бюрократії. Однак, окрім задоволення прагнень громадян, цей сучасний тренд має зворотні ефекти. Вже згадуваний нами дослідник Б. Гай Пітерс зазначає, що причиною зростання масштабів уряду можна назвати так званий «феномен Пого» (Pogo phenomenon). Його сутність полягає у вислові: «Ми зустріли ворога – і це ми самі» (англ. We have met the enemy and it is us). Тобто уряд розростається через те, що самі громадяни вимагають від нього дедалі більше послуг. Таке виявлення суспільного попиту відбувається рідко, якщо взагалі відбувається, через масові політичні інститути, такі як, наприклад, політичні партії. Навпаки, політики часто досягають успіху, обіцяючи скоротити державні видатки та зменшити рівень оподаткування [Peters, B. & Peters, G., 2002, c. 11]. Так званий «феномен Пого» пояснює розширення функцій держави не лише через усталені підходи – прагнення політичних еліт чи бюрократії до посилення контролю, а й як наслідок суспільного запиту на дедалі ширший спектр державних послуг. Інакше кажучи, громадяни, вимагаючи від держави постійного розширення її участі у розв'язанні соціальних та безпекових проблем, самі сприяють маштабуванню та зміцненню її апарату. Така взаємозалежність очікувань і дій формує парадокс: критикуючи бюрократичну громіздкість, суспільство водночас стає її головним рушієм.

Звісно, що сьогодні ми маємо враховувати особливості функціонування сервісної держави, зокрема її технологічний потенціал (насамперед можливості цифрових сервісів), який може стати ефективним запобіжником розростання бюрократичного апарату. Однак в умовах воєнного стану, на наш погляд, проявляється своєрідна модифікація «феномену Пого», коли розширення повноважень та масштабів діяльності державного апарату зумовлене не лише об'єктивними викликами безпеки, а й постійним зростанням суспільних очікувань щодо ролі держави. Громадяни вимагають від неї швидкого реагування на воєнні загрози, відновлення інфраструктури, соціальної підтримки, компенсацій, захисту прав військових і

переселенців, тобто фактично – всеосяжної присутності держави в повсякденному житті. Як наслідок формується парадоксальна ситуація: суспільство, критикуючи бюрократичну повільність і можливі зловживання, водночас саме стимулює подальшу концентрацію влади й адміністративних функцій у руках державних інституцій.

Тому тут доцільно навести дані показників індексу бюрократії [Bureaucracy Index 2024: Results Announced, 2025]. Його методологія побудована на оцінці ефективності бюрократичних процедур, а саме – через фіксацію часу та зусиль, який бізнес витрачає на взаємодію з державою. У моніторинговому звіті бюрократія описується як «грабіжник часу» та «драйвер витрат», який перешкоджає інвестиціям, пригнічує інновації та гальмує зростання. Серед країн: Польща, Чехія, Словаччина, Грузія, Угорщина – Україна, незважаючи на війну, що триває, продемонструвала другий найкращий результат, поступившись лише Польщі. Це навіть незважаючи на те, що у 2024 р. в Україні було зафіксовано найбільшу кількість законодавчих змін, які значно посилили бюрократичне навантаження на ведення бізнесу.

Отже, враховуючи вищезазначені ефекти, зведення розуміння ефективності бюрократії виключно до показників якості постачання публічних послуг суспільству чи стану бюрократичних процедур є методологічно обмеженим. Це створює певні умови для парадоксів в оцінці бюрократії та вимірюванні її ефективності. Управлінські підходи спонукають визначати її ефективність, апелюючи до її інституційної спроможності щодо реалізації функцій публічної адміністрації. До останніх належать, зокрема, ефективне управління фінансовими ресурсами та державним майном, забезпечення належного контролю за їх використанням, а також здійснення державного нагляду й контролю за дотриманням законодавства. Не менш важливим є критерій аналітичної та управлінської спроможності самого бюрократичного апарату – публічної служби – її здатність до забезпечення формування, аналізу, оцінювання та практичної реалізації державних політик на всіх рівнях публічного управління – від місцевого до національного.

Однак функціональна ефективність бюрократичного апарату не є локальною проблемою, а є частиною іншої – інституційної

спроможності держави. Г. Зеленько вказує на те, що під інституційною спроможністю держави маються на увазі функції, які органи державної влади виконують, та результат, який виконання цих функцій забезпечує. Авторка зазначає, що в умовах війни держава не може, та це й їй недоцільно, виконувати ту кількість функцій, які виконувала до її початку. Тому потрібна їх інвентаризація і, як результат, своєрідна санація держави [Зеленько, 2022, с. 314]. Тому поставлені завдання спонукають нас шукати проблеми компетентності бюрократії у трансформаціях, що відбувалися у системі публічного управління та в інституційних змінах, що сталися в умовах війни. Тут буде слушним повернутися до ідей С. Гантінгтона, який стверджував, що інституціоналізація – це процес набуття організаціями та процедурами цінності та стабільності [Гантінгтон, 2020, с. 31]. Тож важливим є визначення ***ступеня інституціоналізації впроваджуваних змін*** та запобігання інституційним відкатам, що трапляються під час здійснення реформування.

Емпіричну основу дослідження становлять нормативно-правові акти, які регламентують діяльність державного апарату та публічної служби, статистичні дані та дані моніторингових досліджень, які розміщені на офіційних сайтах Міністерства фінансів України, НАЗК, НАДС, дані опитувань, проведених провідними аналітичними центрами, зокрема Центром Разумкова, КМІС.

Наше дослідження є продовженням наукових розвідок, що здійснювалися в Інституті політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, зокрема комплексного вивчення інституційної спроможності держави [Зеленько, 2025], а також наукового осмислення функціонування органів публічної влади в умовах дії правового режиму воєнного стану [Рафальський та Майборода, 2023; Рафальський та Майборода, 2024; *Межі інституційної спроможності*…, 2025].

Інституційні проблеми ефективності (компетентності) бюрократії

У кризових умовах, зокрема під час війни, питання компетентності та ефективності як її прояву набувають особливого значення. Саме на державний апарат покладається завдання

забезпечення безперервності управління, реалізації стратегічних рішень та підтримання стабільності функціонування державних інститутів. Ефективність бюрократичної системи за таких обставин значною мірою залежить від її інституційної спроможності – тобто від того, наскільки стійкими, водночас гнучкими та здатними до адаптації є правила, норми й процедури, що регулюють діяльність бюрократії. Визначаючи інституційні проблеми ефективності бюрократії, ми насамперед звертаємо увагу на пастки, що виникають у середині функціонування бюрократичного механізму, та які, на наш погляд, є вагомою частиною досліджуваного проблемного поля. У цьому досліджені під «пастками спроможності» авторка розуміє лакуни, утворені хвилями інституційних відкатів, коли реформовані інститути, зокрема й ті, які справляють найбільший вплив на державний апарат, частково поверталися до статус-кво й через своєрідність політичного процесу.

Так, одна з перших політичних пасток закладена у реалізації реформи державного управління загалом та публічної служби – зокрема. Стратегія реформування державного управління на 2022–2025 роки [Деякі питання реформування…, 2021] мала і надалі просувати логіку європейського підходу до модернізації публічної адміністрації, спрямовану на створення професійної, доброчесної та орієнтованої на потреби громадян бюрократії. У документі закладено ідею послідовного переходу від адміністративної системи, що спирається на формальні процедури й політичну лояльність, до інституційно сталої та політично нейтральної публічної служби, заснованої на принципах меритократії, підзвітності та результативності. Ключовим політичним завданням Стратегії визначено зміцнення довіри громадян до державних інституцій через підвищення ефективності управлінських процесів, прозорості ухвалення рішень і якісне надання публічних послуг. Особлива увага приділяється професіоналізації державних службовців – формуванню сучасної кадрової політики, розвитку компетентнісного підходу, забезпеченню належних умов праці та кар'єрного зростання. Важливим напрямом стала інституційна деполітизація бюрократії, яка передбачає зниження впливу політичних рішень на кадрові призначення та управлінські процеси. Такий підхід мав на меті забезпечити

сталість державної політики навіть за умов політичних змін, створивши передумови для безперервності урядових рішень і підвищення якості врядування.

У ширшому контексті реалізація Стратегії була покликана забезпечити сумісність української моделі публічної служби з європейськими стандартами, передусім тими, що визначені в SIGMA Principles of Public Administration [SIGMA, 2023]. Її політична логіка полягала не лише у технічному вдосконаленні управлінських процедур, а й у зміцненні легітимності державної влади через створення ефективної, прозорої та орієнтованої на результат системи державного управління. Однак варто зазначити, що схвалення чергової Стратегії реформування відбулося практично лише за два місяця до повномасштабного вторгнення Росії, позаяк конкретних інструментів підвищення стійкості та адаптації до умов потенційних викликів, які вже у 2021 р. набули ознак реальних загроз, публічна служба не отримала. Це зумовило інституційні пастки, вихід з яких довелося знаходити у режимі оперативного реагування.

Як відомо, реформа публічної служби розпочалася з набранням чинності з 1 травня 2016 р. 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 [Реанімаційний пакет реформ, б.д.]. Реформа триває вже майже десять років, і це вже достатньо відчутна розтягнутість у часі. Науковці звертають увагу на те, що адміністративна реформа вносить момент невизначеності у бюрократичне середовище. Перспектива скорочення, ліквідації породжує стресову ситуацію, реакцією на яку є відхилення бюрократичної діяльності від стандартів раціональності, посилення проявів безініціативності, зниження службової відповідальності, підвищення рівня корупції та інші негативи у бюрократичному функціонуванні, використання яких дозволяє ліквідувати або пом'якшити стрес. Залежно від тривалості подібної ситуації згадані вище реакції здатні трансформуватись у окремий «стиль» бюрократичного функціонування [Пугач, 2006, с. 8]. На наш погляд, такі ефекти посилюються в умовах війни, коли невизначеність стає системною характеристикою

управлінського середовища, а збереження особистих позицій і ресурсів часто переважає над інституційною раціональністю та службовим обов'язком. Як наслідок, формується своєрідна *адаптивна модель бюрократичної поведінки*, зорієнтована не стільки на досягнення публічних цілей, скільки на мінімізацію ризиків для самого апарату загалом чи державного службовця – зокрема, що ускладнює реалізацію реформ і знижує ефективність державного управління. Тиск реформи, що посилюється невизначеністю в умовах війни, ми окреслили б як окрему політичну пастку.

Наступна пастка, на наш погляд, пов'язана із процесами, які виявили себе в умовах дії правового режиму воєнного стану, коли були накладені певні інституційні обмеження на функціонування уряду, зокрема щодо неможливості припинення повноважень КМУ (стаття 10 Закону «Про правовий режим воєнного стану» [Про правовий режим воєнного стану, 2015]. Досвід функціонування уряду за таких обставин показав, що доки тривали дискусії щодо можливості та правомочності відставки чинного та утворення нового урядового кабінету, політичні компроміси каналізувалися в постійно змінювану структуру міністерств, які то ліквідовувалися, то реорганізовувалися шляхом об'єднання. Більш детально зазначена проблема була розглянута авторкою у попередньому дослідженні [Рафальський та Майборода, 2024].

Наразі нагадаємо, що ще у 2024 р. прем'єр-міністр Д. Шмигаль почав активно просувати ідею чергового реформування та створення Центру уряду. Такі інституційні зміни мали стати складовою реформи державної служби, а саме – завершити процес реорганізації міністерств у напрямі скорочення їх кількості, яка автоматично мала б привести до скорочення чисельності державних службовців. За словами очільника уряду, у міністерствах має працювати невелика кількість висококваліфікованих спеціалістів, які будуть формувати державну політику. Натомість Центр уряду надаватиме підтримку в кадровій, бухгалтерсько-фінансовій, юридичній сферах. Також Центр уряду має швидко і якісно готувати документи, які потрібні для того чи іншого міністерства в частині постанов, розпоряджень. Тобто всі допоміжні адміністративні функції мають бути зосередженні в єдиному місці – в Центрі уряду. А міністерства

були б потужними центрами розробки політики та аналітики [Департамент комунікацій Секретаріату Кабінету Міністрів України, 2024]. Однак цю реформу було відкладено.

У липні 2025 р. у зв'язку із призначенням нового прем'єр-міністра Ю. Свириденко [Про призначення Свириденко Ю. А…, 2025] та затвердженням Верховною Радою України складу нового уряду відбулася чергова реорганізація структури міністерств, зокрема були ліквідовані Міндовкілля та Мінагрополітики. Їх функції передані Мінекономіки. Також було ліквідовано Мінстратегпром. Міннац'єності було реорганізовано шляхом приєднання до Мінсоцполітики. Хоч рішення про утворення Міністерства національної єдності шляхом перейменування Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України було прийнято 3 грудня 2024 р. [Про перейменування Міністерства..., 2024], створенням Міністерства національної єдності України опікувався особисто президент В. Зеленський, який у своєму публічному виступі виголосив його ключові завдання [Укрінформ, 2024]. На нове міністерство покладалися нові функції та повноваження щодо забезпечення формування та реалізації державної політики з питань національної єдності України та спільного розвитку, української національної самосвідомості та інші повноваження, затверджені КМУ у Положенні про це міністерство [Деякі питання діяльності Міністерства..., 2025].

Тут потрібно зазначити, що Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України за моніторинговими даними Міністерства фінансів України [Міністерство фінансів України, б. д.b] за встановленою граничною кількістю працівників було наймеш чисельним – штат налічував 112 працівників. Протягом 2022–2023 рр. це міністерство мало одні з найвищих показників вакантності апарату – у 2022 р. відсоток кількості вакансій до загальної чисельності працівників міністерства становив – 44,9%, а у 2023 р. – 35,4%. У 2024 році кадровий голод дещо подолали, однак вакантними лишалося – 21,4% посад.

Із початком роботи у 2025 р. уже з нового міністерства почався відтік кадрів, а показники вакансій наблизилися до 30%. Тобто вже на самому старті бракувало ресурсів для реалізації оголошеної

амбітної програми. Рішення про реорганізацію, створення нових міністерств, ухвалені переважно під конкретних осіб або політичні обставини, у яких часто популізм бере гору, справляло дестабілізуючий вплив на роботу апарату цих відомств.

Крім перетасовування міністерств, для ЦОВВ встановлюється гранична чисельність працівників. Водночас хаос у розподілі / перерозподілі, створенні нових функцій державного органу ускладнює побудову моделі «людина-функція», як основи для забезпечення ефективності державного апарату. Також подібна практика формує персоніфіковану модель управління, у якій структура міністерства та його кадровий склад залежать не від реальних потреб державної політики, а від політичної доцільності чи індивідуальних управлінських підходів окремих керівників. Унаслідок цього порушується інституційна тяглість, ускладнюється процес формування професійного корпусу публічної служби, знижується стабільність і передбачуваність організаційного розвитку.

У довгостроковій перспективі такі рішення призводять до фрагментації виконавчої влади, ослаблення горизонтальної координації між міністерствами, вертикальної – між міністерствами та підпорядкованими їм ЦОВВ, включаючи територіальні органи, а також зниження спроможності державного апарату забезпечувати формування та послідовну реалізацію державної політики. Також наслідком частих реорганізацій може стати зниження ролі державної служби за рахунок посилення патронатної служби, оскільки новопризначений міністр в умовах постійних політичних ротацій покладається на власний політично лояльний апарат, дистанціюючись від основного апарату міністерства.

Кадрова укомплектованість державного апарату

Ця проблема стала одним із ключових викликів в умовах війни. Необхідність прискорення прийняття управлінських рішень, забезпечення безперервності функціонування органів публічної влади в умовах війни зумовило зміни у функціонуванні державного апарату. Окремі норми, які у переважній більшості впроваджувалися у відповідь на виконання зобов'язань України перед міжнародними партнерами щодо здійснення реформ у системі публічного управління та

створення ефективної системи державної служби, ставали перепонами у виконанні першочергових завдань з протистояння агресії. Вже за кілька місяців після повномасштабного вторгнення стало зрозуміло, що стабільність державного управління потребує тимчасової зміни кадрових процедур. З 24 лютого 2022 р. протягом першого року за кордон виїхало 4355 державних службовців, з них 3 992 жінки. До лав ЗСУ долучилося 3 637 державних службовців, з яких 494 жінки. Загинуло 108, поранено 80, зникло безвісти 205 державних службовців. Загалом у цей рік кількість вакантних посад становила 34 891 [Національне агентство державної служби (НАДС), 2023с, с. 5–6].

З метою мінімізації назрілих проблем, а також задля забезпечення стабільності державного управління, адаптації кадрових процедур до надзвичайних обставин і підтримання інституційної спроможності публічної адміністрації було ухвалено Закон України від 12 травня 2022 р. № 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби…, 2022]. Нагальність реагування на потреби державної служби у кадровому забезпеченні спонукала парламентарів скоротити процедуру прийняття рішення шляхом внесення необхідних змін під час другого читання до законопроєкту «Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про правовий режим воєнного стану" щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» № 7269 від 09.04.2022 [Про внесення змін до Закону України "Про правовий режим воєнного стану"…, 2022], текст якого під час першого читання ще не стосувався питань державної служби та за задумом його ініціаторів мав стосуватися лише окремих питань забезпечення функціонування місцевого самоврядування в умовах війни.

Закон набрав чинності 19 травня 2022 р. і запровадив низку тимчасових більш гнучких правових механізмів, спрямованих на збереження керованості публічної влади, забезпечення стабільного функціонування системи державного управління в умовах воєнних загроз. Однією з ключових новацій стало спрощення порядку

призначення на посади державної служби. Відповідно до змін, внесених до Закону України «Про державну службу», на період дії воєнного стану допускалося призначення осіб на посади державної служби без проведення конкурсу. При цьому мали зберігатися вимоги щодо громадянства, освіти, стажу та професійної компетентності, що забезпечувало б мінімальні стандарти добору кадрів навіть в умовах надзвичайного правового режиму.

У 2022 р., у перший рік дії воєнного стану, на державну службу було призначено 20297 людей. Уже за рік, у серпні 2023 р., очільниця НАДС в одному з інтерв'ю заявила про готовність агентства відновити конкурсні процедури, зауваживши, що європейські партнери наполягають на доцільності відновлення конкурсів на державній службі, вважаючи, що це – крок до прозорості і посилення кадрового потенціалу у публічному секторі [Національне агентство державної служби (НАДС), 2023a]. Швидкість, з якою були призупинені конкурсні процедури, виявилася несумірною з процесом їх відновлення. Відповідно до Плану у четвертому кварталі 2025 р. мають набрати чинності зміни до законодавства щодо удосконалення порядку вступу, проходження та звільнення з державної служби. Положення, що стосуються відновлення конкурсного (з урахуванням професійних компетентностей) відбору на всі посади державної служби на території, контрольованій Україною, де не ведуться бойові дії, мають набрати чинності з 1 червня 2026 р. У 3-му кварталі 2026 р. має відбутися відновлення відбору на обіймання вакантних посад з урахуванням професійних компетентностей для всіх державних службовців, яке здійснюватиметься поступово у три етапи [*Кроки Плану для Ukraine Facility 2024–2027*…, б.д., с. 2]. Влітку 2025 р. Уряд на своєму позачерговому засіданні підтримав підготовлений проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби» [Національне агентство державної служби (НАДС), 2025b]. Верховна Рада отримала цей законопроєкт у день написання прем'єр-міністром заяви про відставку, що зумовило у подальшому його відкликання.

В умовах воєнного стану в Україні продовжується євроінтеграційна реформа публічної служби, зокрема оптимізація державного апарату. До того ж, сам факт війни посилював запит на зміни, спрямовані на скорочення чисельності бюрократичного апарату. Наслідком реформи стало 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 же час чисельність працівників міністерств та Секретаріату КМУ, хоч також була суттєвою, але порівняно з іншими державними органами, все ж меншою – 18,2%. (Див. табл. 3.1.).

Таблиця 3.1.

Кадрове забезпечення органів державної влади для яких гранична чисельність встановлюється КМУ*

Категорія органів	**Гранична чисельність** 2022/2025	**Вакансії, % 2022**	Вакансії, % 2023	**Вакансії, % 2025**
Служби	84288/67190	**14,7 %**	**18,2 %**	**13,0 %**
Інші держоргани	30269/30896	**24,9%**	**26,5 %**	**12,0 %**
Міністерства та СКМУ	24466/20010	**18,2%**	**29,0 %**	**16,0 %**
Агентства	4487/3452	**26,6%**	**27,8 %**	**20,0 %**
Інспекції	3737/2674	**32,1 %**	**31,1%**	**18,0%**
Комісії	1129/850	**22,7 %**	**22,9%**	**13,0 %**
МДА	33785/33785	**16,5%**	**21,0%**	**29,0%**

*Складено автором на основі даних щодо чисельності усіх категорій працівників державних органів за січень 2022, січень 2023 та вересень 2025 рр. Джерело: [Міністерство фінансів України, б. д.b].

Тобто такі показники залишилися незмінними лише для місцевих державних адміністрацій. Це було пов’язано з тим, що під час воєнного стану утворювалися військові адміністрації, які мали

розширені, порівняно з МДА, повноваження та функції. Збільшення граничної кількості у «інших державних органах», куди належать Рахункова палата, Антимонопольний комітет, Пенсійний фонд України, Фонд державного майна та ін., також пов'язані з викликами війни. Так, наприклад, відбулося збільшення на 44% граничної кількості працівників Секретаріату Уповноваженого з прав людини.

Найбільш важким для державного апарату став 2023 рік. Однак у динаміці між 2022 та вереснем 2025 рр. простежується виразна тенденція до поступового відновлення кадрового потенціалу державних органів. Якщо у 2022 р. кількість вакантних посад сягала близько 22,2%, що відображало наявність кадрової турбулентності, з якою КМУ входив у правовий режим воєнного стану, то станом на вересень 2025 р. цей показник знизився орієнтовно 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%). (Див. табл. 3.1). Це свідчить про достатньо результативне відновлення кадрової стабільності в органах контролю та реалізації спеціалізованих функцій. Водночас не можна не відмітити, що у міністерствах і Секретаріаті Кабінету Міністрів відсоток вакантних посад станом на вересень 2025 р. хоча й неістотно відрізнявся від показників 2022 р. (16,0 проти 18,2%), однак саме Секретаріат КМУ, міністерства та інспекції втратили найбільше кадрів з початком повномасштабного вторгнення.

Загалом спрощення процедур добору персоналу на висококваліфіковані посади, зокрема відміна конкурсів, сприяло кадровому наповненню та адаптації управлінських структур до умов воєнного часу. Державні служби зберегли відносну кадрову стабільність (близько 13% вакансій), демонструючи певну сталість організаційного потенціалу. Загалом, аналіз свідчить про поступову стабілізацію системи державної служби та формування нової моделі кадрової витривалості, здатної функціонувати в умовах затяжної кризи. Також не можна не помітити тенденцію оптимізації апаратів державних органів, що відбувалася відповідно до рішення, прийнятого урядом [Деякі питання скорочення чисельності працівників…, 2023]. Однак протилежною є ситуація в апаратах місцевих державних адміністрацій. Рівень вакантності посад не лише не

відновився до рівня 2022 р., але й суттєво погіршився. Станом на вересень 2025 р. майже третина посад у цих органах залишається вакантними. Цьому сприяє низка причин, серед яких суттєво нижчий рівень заробітних плат у районних державних адміністраціях, утворення військових державних адміністрацій, розташування МДА на прифронтових територіях, виконання мобілізаційних завдань тощо.

Зміни, що впливали на роботу бюрократичної системи, були не лише кількісними, але й інституційними. Тут відразу зазначимо, що їх запровадження було зумовлено не самим воєнним станом. Однак особливий правовий режим посилив той інституційний відкат у демократизації управлінських процесів, який був запущений прийняттям Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» [2019]. Це був один із перших законів, ухвалених монобільшістю новообраного парламенту 9-го скликання. Під такою гучною назвою Закону крилося перезавантаження системи державної служби, яка, на думку ініціаторів законопроєкту, давно зжила себе і вимагала невідкладного реформування через політичну заангажованість та низьку професійність працівників, а також бюрократизм та корупційність [Пояснювальна записка 29.08.2019. Проєкт закону…, 2019]. Такі обґрунтування змін до Закону «Про державну службу» [2015], який набув чинності лише на початку 2016 р., на наш погляд, були дещо упередженими, тому що він насамперед запроваджував важливі інституційні зміни щодо встановлення нових механізмів формування державної служби, зокрема через систему конкурсного відбору. Також Закон «Про державну службу» задовольнив очікування експертів щодо розділення політичних та адміністративних посад, виокремлення з системи державної служби патронатної служби. Загалом він створював інституційне підґрунтя для досягнення балансу між стабільністю та керованістю системи. Однак новели, які були запропоновані у 2019 р., по суті, зумовили регрес та інституційний відкат у спробах реформувати державний апарат.

Якщо законом, прийнятим у 2015 р., створювалася державна служба, захищена від політичних впливів, то запроваджені у 2019 р. зміни, з одного боку, насправді відкрили простір для більш

динамічного управління та подолання інерційності системи, проте, з іншого – посилили ризики політизації, кадрової плинності та вибірковості оцінювання. Якщо базовий закон формував модель кар'єрної бюрократії з високими гарантіями стабільності, то запропоноване «перезавантаження влади» понизило рівень правових гарантій незалежності службовців та замість деполітизації, навпаки, посилювало політизацію інституту, розширюючи можливості для справляння політичних впливів.

Зміни, які на виконання вимог Закону «Про перезавантаження влади» були внесені до Закону «Про державну службу», суттєво обмежили повноваження Комісії з питань вищого корпусу державної служби – інституції, яка мала б відігравати ключову роль у забезпеченні професійності державних службовців. А у кейсі з інститутом державного секретаря та керівника ЦОВВ, який також водночас є керівником апарату, ще й мало б посилювати автономність та політичну нейтральність. Якщо у початковому варіанті реформи роль КМУ зводилася лише до призначення на п'ять років внесеної Комісією за результатами конкурсного відбору кандидатури, то тепер Кабінет Міністрів отримав право вибору між кандидатурами переможця конкурсу, а другого за результатами конкурсу – на вакантну посаду державного секретаря, а також п'яти кандидатур – на посаду керівника ЦОВВ. Ще більш важливим було повернення КМУ повноважень зі звільнення цих посадових осіб. Натомість комісія з питань вищого корпусу державної служби, яка до цього розглядала пропозиції та надавала згоду на дострокове звільнення державного секретаря, була позбавлена таких повноважень.

Отже, загрози зростання політичних впливів на бюрократичний апарат унаслідок такого інституційного регресу знову зросли. Інституційна слабкість Комісії з питань вищого корпусу державної служби також мала суттєві впливи на подальші процеси. Комісія з питань вищого корпусу державної служби була створена відповідно до статті 41 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII як колегіальний орган, покликаний забезпечити добір керівників найвищого рівня державної служби на конкурсних засадах. Її діяльність мала стати ключовим елементом реалізації принципів професіоналізму, політичної нейтральності та відкритості

кадрових процедур у державному управлінні. Втім, практика функціонування Комісії виявила низку системних проблем, які обмежили ефективність цієї інституції. Хоча Комісія формально діє як незалежний орган при Національному агентстві України з питань державної служби (НАДС), склад комісії затверджується урядом, що створює потенційні ризики політичного впливу. У низці випадків рішення Комісії про визначення переможців конкурсів не затверджувалися Кабінетом Міністрів України або конкурси визнавалися такими, що не відбулися, без належного обґрунтування [Національне агентство державної служби (НАДС), 2021]. Це призвело до підміни конкурсних процедур адміністративними рішеннями, коли замість відкритого добору уряд або міністри призначали на посади тимчасово виконувача обов'язків, що знижувало довіру до системи.

Послаблення прозорості конкурсних процедур та результати конкурсів викликали протести громадськості [Сафаров, 2016] і зумовлювали судові позови про скасування рішень Комісії [Постанова КАС ВС (826/19844/16), 2018]. Такий стан справ підтверджував, що конкурсні процедури на посади вищого корпусу часто перетворюються на інструмент формальної легітимації попередніх кадрових рішень, що знижує довіру до державної служби як професійного інституту.

Власне, у 2019 р. було дано зелене світло для виведення низки інституцій з-під дії Закону «По державну службу», коли було ухвалено норму щодо виведення керівника постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, та його заступників, Постійного представника Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступників; голови та членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, голови та членів Антимонопольного комітету України, голови та членів Рахункової палати, голови та членів Центральної виборчої комісії, голів та членів інших державних колегіальних органів тощо.

Перелік посад, «захищених» від дії закону, розширювався протягом наступних років, у тому числі і під час дії воєнного стану. Політичні зміни справляли суттєвий вплив на результати реформи. Це, на наш погляд, є певним відходом від ключової заявленої ідеї реформи державної служби, де передбачалося чітке розмежування

політичних та адміністративних посад» [Реформа держслужби чітко розмежує політичні…, 2015]. Попри те, що такий принцип був застосований у Законі «Про державну службу», зміни, які були до нього внесені, починаючи з 2017 р. (тут найбільш вагомим було рішення про виведення з-під дії Закону посад голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників [Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження…, 2017], та масштабувалися після проголошення у 2019 р. «перезавантаження влади», розмили зміст цього принципу насамперед через відсутність чіткого тлумачення у Законі, що є «політичними посадами».

Політичні впливи посилюються на державну службу завдяки тому, що тепер окремими законами, які регламентують функціонування державного органу, регламентується діяльність службовців. Це стосується Національного банку України та Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку; секретаря Рахункової палати, його заступника, державних аудиторів Рахункової палати та радників членів Рахункової палати. У 2024 р. до Закону «Про рахункову палату» (2015) було додано положення, що рахункова палата є не лише організаційно, функціонально, фінансово незалежною та самостійно планує свою діяльність, але й є політично незалежною [Про внесення змін до Закону України "Про Рахункову палату"…, 2024]. Однак у цьому Законі є чутливі норми, що нівелюють принцип незалежності від політичних впливів. Ідеться про механізм формування апарату зазначеного органу, коли його гранична чисельність встановлюється відповідним комітетом Верховної Ради України, а також створення власної системи оплати праці державних службовців, як, наприклад, це передбачено у статті 24 – «Умови оплати праці членів Рахункової палати і посадових осіб апарату Рахункової палати та гарантії їх соціального захисту» Закону «Про Рахункову палату».

Ключовими завданнями реформи знову ж таки було максимально деполітизувати систему державної служби. Адже, на думку експертів, кожен виборчий цикл перезавантажував усю систему державної служби, оскільки політичні переможці віддавали адміністративні посади в знак подяки тим суб'єктам, які підтримали їх фінансово чи організаційно упродовж виборчого процесу [МЦПД, 2014]. Натомість автономність бюрократичного апарату в

системі виконавчої влади, що вибудовувалася у ході реформи публічної служби, мала стати одним із суттєвих показників її інституціоналізації як демократичної інституції, для якої характерні професіоналізм та політична неупередженість.

Зміни, що проводилися, зачіпали насамперед апарати міністерства і їхні територіальні органи, у той час як іншим ЦОВВ приділялося менше уваги. Однак хоч міністерства мають непомірно більшу політичну вагу та вплив, проте ЦОВВ мають значно більші бюрократичні апарати. За даними Центру політико-правових реформ, станом на 1 квартал 2024 р. апарат міністерств налічував 8536 посад державних службовців, територіальних органів міністерств – 20900, у той час як у центральних органах виконавчої влади – 11808 посад, територіальних органах ЦОВВ – 78071. (Див. Рис. 3.1). Динаміка кількості посад державної служби…). Можна припустити, що найбільший вплив на формування образу «чиновника» мають державні службовці місцевих державних органів. І такий вплив визначається не лише близькістю комунікації з громадянами, а й їх кількістю посад, яка зосереджена в установах регіонального та районного рівнів. Так, 37,5% посад державної служби знаходиться у системі територіальних органів ЦОВВ, 10,7% – територіальних органів міністерств [Національне агентство державної служби (НАДС), 2022b].

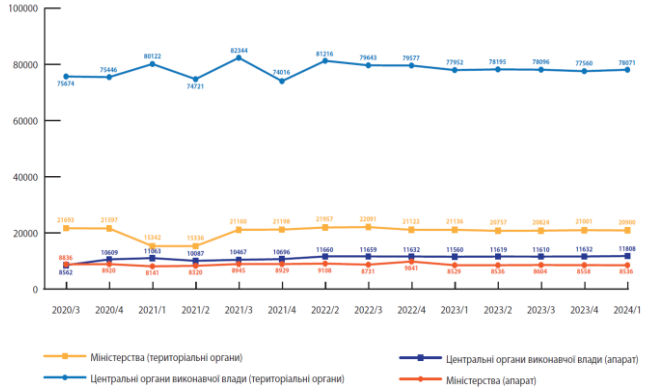


Рис. 3.1. **Динаміка кількості посад державної служби у міністерствах і ЦОВВ***

*Джерело: [Заболотний та ін., 2024, с. 91].

Також у змінах, що відбувалися у державній службі, на особливу увагу заслуговують трансформації, зумовлені впровадженням в управлінську систему інституту «державного секретаря». Згідно зі статтею 17 Закону України «Про державну службу», державний секретар здійснює повноваження керівника державної служби в міністерстві (Державний секретар Кабінету Міністрів України – у Секретаріаті КМУ; в іншому центральному органі виконавчої влади – керівник відповідного органу). Ці посади віднесені до категорії «А» (стаття 6). Поява у структурі міністерства державного секретаря як вищої посадової особи з поміж державних службовців міністерства, підконтрольного та підзвітного міністру, відбулася завдяки реформі публічної адміністрації і змінам, що містилися у новій редакції Закону «Про державну службу» (набули чинності 1 травня 2016 р.). Продовженням руху до створення політично нейтральної служби стала передача повноважень щодо призначення на посади керівників територіальних органів міністерства від міністра до державного секретаря міністерства. Таким способом мало відбутися зменшення впливу міністра як політичної фігури на інститут державної служби. Це також мало слугувати усуненню інституційних проблем, пов'язаних з підміною професійності персональною лояльністю, політизацією та використанням бюрократичного апарату у «захопленні держави». Важливою новацією було те, що процедура, яка застосовувалася під час призначення міністром керівника територіального органу, «не перейшла у спадок» до державного секретаря, який, відповідно до статті 10 пункту 10 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» самостійно здійснює призначення та звільнення керівників територіальних органів міністерств та їх заступників. Передача повноважень із погодження кандидатур керівників територіальних органів міністерств від голів місцевих державних адміністрацій до державних секретарів міністерств стала показовим прикладом зміни балансу між політичним та адміністративним рівнями управління. Така реформа була формально спрямована на зміцнення кадрової автономії міністерств, зниження політичного впливу на державну службу та забезпечення єдиних стандартів управління. Надання державному секретарю повноважень ухвалювати кадрові рішення без погодження з

політичними представниками на місцях відповідала логіці деполітизації та формування єдиної кадрової вертикалі виконавчої влади. В умовах, коли МДА, по суті, належать до президентської вертикалі, таке рішення набуло особливого значення.

Щодо територіальних органів інших ЦОВВ (не міністерств), то законодавчі зміни щодо вилучення з процедури призначення на посаду керівника територіального органу необхідності узгодження кандидатури з головою МДА були запроваджені лише у 2024 р. Зараз, відповідно до статті 19 пункту 16 Закону «Про Центральні органи виконавчої влади», таке призначення здійснюється керівником ЦОВВ за погодженням лише з відповідним міністром. Це рішення усунуло низку інституційних проблем, адже тепер очільники МДА:

– не беруть участь у «політичних торгах» (а в них вони мали переваги, оскільки їх призначення здійснюється президентом, хоч і за поданням Кабінету Міністрів України) за призначення лояльних до себе осіб на посади у територіальних органах ЦОВВ;

– не мають можливості блокувати призначення у разі наявності «політичних розколів» у виконавчій вертикалі – політичних конфліктів між президентом та прем'єр-міністром.

Водночас через такі зміни виникли інші проблеми інституційного характеру, які створили нові дисбаланси. Так, якщо до запроваджених змін ймовірність конфлікту між головою МДА та керівником територіального органу міністерства, іншого ЦОВВ зростала у разі, коли КМУ всупереч позиції голови обласної чи районної адміністрації все ж таки призначав на посаду керівника територіального органу, то тепер ризики для виникнення конфліктних ситуацій та опортуністичної поведінки з боку голів МДА під час виконання завдань з реалізації державної політики є вищими. Також в умовах недостатньої інституційної координації між міністерствами та місцевими адміністраціями це може призвести до ослаблення горизонтальної взаємодії та втрати регіонального контексту у реалізації державної політики. Така централізована кадрова практика здійснення призначень керівництва територіальних органів міністерств та інших 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, які є також суб'єктами реалізації державної політики. Попри те, що були зроблені важливі кроки до забезпечення інституційної автономності державної служби в системі ЦОВВ, розбалансованість системи виконавчої вертикалі залишається через незавершеність реформи публічного управління. І насамперед ідеться про розбалансованість виконавчої вертикалі як такої.

Призначення керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади здійснює керівник ЦОВВ за погодженням із відповідним міністром (стаття 19 пункт 16 Закону «Про центральні органи виконавчої влади»). Отже, 79% апарату у територіальних органах 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.

Відновлення у вітчизняній системі інституту державних секретарів (уперше був запроваджений у 2001–2003 рр.) мало принести суттєві зміни у функціонуванні бюрократичного апарату, створюючи інституційні умови для забезпечення його автономії та політичної неупередженості. Однак у 2024 р. член парламентського комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування зі «Слуги народу» В. Безгін в одному з інтерв'ю зробив публічну заяву, що «спочатку посада держсекретаря дійсно створювалась, аби забезпечити її незалежність від зміни політичного керівництва. Але враховуючи нестабільність державної служби, а тим більше в період повномасштабної війни, жодного дня на практиці це так не

працювало. Плинність кадрів на посаді держсекретаря шалена, і кожен міністр, як правило, призначає на неї свою людину. Теоретична модель просто не витримала випробування практикою. Інститут державних секретарів, які мали обиратися на п'ять років і таким чином бути незалежними від змін політичного керівництва міністерств, не виправдав сподівань [Порощук, 2024]. Тимчасове покладення виконання обов'язків державного секретаря на посадову особу стало звичною практикою в умовах дії воєнного стану. Адаптивність інституту державного секретаря виявилася вкрай низькою. Впроваджених у ході реформ встановлених процедур призначення та звільнення не дотримувалися навіть в межах одного електорального циклу, однак варто було лише розпочатися новому – як вони були змінені. А призначення у липні 2025 р. нового уряду Ю. Свириденко зумовило низку звільнень державних секретарів у міністерствах. Окремі з них перебували на посаді менше ніж пів року. Ротація керівництва державної служби – те чого намагалися запобігти, створюючи цей інститут – стало частиною урядового перезавантаження. Хоч сам інститут державного секретаря і зберігся у міністерстві, однак інституційний відкат був достатньо суттєвим. До речі, окремі дослідники [*The Political Origins of Civil Service Reform* …, 2024] вказують, що саме механізм звільнень визначає ту чи іншу модель бюрократичного управління. Якщо державні посади та ресурси розподілялися на основі лояльності до політичних лідерів, а не виключно на основі заслуг чи кваліфікації, то після виборів (у нашому випадку тут зміна уряду) відбувається значна кількість звільнень працівників, що, врешті-решт, буде призводити до ситуації, коли державні службовці будуть відмовлятися від посад та залишатимуть державну службу. На наш, погляд, у нас такі прояви також трапляються, коли створюється проблема незаповненості посад. Тоді тимчасові призначення розглядаються як вихід із ситуації.

Часта зміна державних секретарів або тривала практика призначення тимчасово виконувача обов'язків має низку системних негативних наслідків для функціонування міністерств та виконавчої влади загалом:

- по-перше, підривається інституційна сталість апарату міністерства. Державний секретар є ключовою посадовою особою, яка забезпечує адміністративну неперервність діяльності органу, координацію між політичним керівництвом і державною службою, а також реалізацію внутрішньої кадрової, фінансової та управлінської політики. Його часта зміна призводить до втрати тяглості управлінських процесів, порушення узгодженості рішень і зниження якості стратегічного планування.
- По-друге, знижується рівень довіри та стабільності в апараті державної служби. Це створює невизначеність, демотивує кадри й може сприяти відтоку кваліфікованих працівників.
- По-третє, втрачається баланс між політичним і адміністративним рівнями міністерства. За своєю природою державний секретар має бути носієм інституційної пам'яті та гарантом нейтральності апарату, тоді як політичне керівництво може змінюватися залежно від політичної кон'юнктури. Часті кадрові ротації або тривала відсутність постійного держсекретаря підсилюють політичний вплив на адміністративні процеси, що може призвести до політизації кадрових рішень і втрати професійності державного управління.

Як наслідок, послаблюються управлінська ефективність та здатність міністерств реалізовувати державну політику. Тимчасово виконувач обов'язків часто позбавлений повноважень або авторитету для ухвалення довгострокових рішень, що знижує оперативність реагування, ефективність взаємодії з іншими органами влади. Причини такого становища можна, звісно, покладати на те, що інститут конкурсних призначень у системі державної служби став заручником воєнного стану.

Окремі проблеми пов'язані також з ***інститутом патронатної служби***. З ухваленням Закону «Про державну службу» (стаття 92 «Патронатна служба») він набув більш чіткого правового оформлення, однак й до сьогодні залишається інституційно проблемним. Тут варто зауважити, що окремі науковці розглядають патронажну службу як проміжну інституцію між політиками і бюрократами, а службовці патронатної служби не перетворювались цілком ні на тих, ні на інших [Дармограй, 2019, с. 7]. Однак, на наш погляд, саме

таке правове врегулювання патронатної служби, визначене у Законі «Про державну службу», вказує на те, що вона є формою публічної служби та за інституційними ознаками належить до бюрократичного апарату.

Попри суттєві інституційні прогалини, що трапляються у функціонуванні патронатної служби, останні зміни були внесені уже згадуваним Законом про перезавантаження влади, який, на наш погляд, лише поглибив їх, сприяючи персональному сервілізму, тим самим порушивши баланс між політичною та управлінською складовими у механізмі забезпечення патронатної служби. Тут потрібно зазначити, що у 2025 р. Національним агентством України з питань державної служби розроблено Методичні рекомендації щодо формування патронатної служби та особливостей проходження патронатної служби в органах місцевого самоврядування [Національне агентство державної служби (НАДС), 2022]. В документі запропоновано алгоритм формування такої служби, визначено основні її повноваження, акцентовано на необхідності розмежування повноважень працівників патронатної служби та службовців місцевого самоврядування, виборних посадових осіб, структурних одиниць органу місцевого самоврядування з метою уникнення можливого їх дублювання з апаратом (секретаріатом) чи виконавчим апаратом місцевої ради. Однак решта сфери публічної служби, де діють патронатні служби, залишилася поза увагою як НАДС, так і законодавців. Понад те, ця проблема відсутня у політичному порядку денному, оскільки не входить ані до плану заходів, ані самої Стратегії реформування державного управління [Деякі питання реформування державного управління України…, 2021].

Закон «Про державну службу» виокремив патронатних працівників із системи державної служби, визначивши їх як політично довірених осіб, що здійснюють обслуговування діяльності міністра або керівника органу. Проте в умовах інституційної слабкості та ігнорування дотримання принципів як незаперечних вимог (позитивні зобов'язання), які ставляться до учасників суспільних відносин із метою гармонічного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів [Верховний Суд України, 2024, с. 6], межі між політичною довірою та управлінськими повноваження стають достатньо розмитими. Це, у свою чергу, створює «сіру зону» у

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. Водночас така модель зберегла невизначеність меж між політичними й адміністративними функціями, адже радники та помічники часто фактично впливають на ухвалення управлінських рішень, не несучи відповідальності у межах дисциплінарних чи антикорупційних механізмів, передбачених для державних службовців. Інформація, подана Міністерством фінансів України [Міністерство фінансів України, б. д.а] 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, ніж у керівників структурних підрозділів. Тобто суттєвою особливістю в оплаті праці працівників патронатної служби є низькі посадові оклади та високий рівень інших доплат (див. Рис. 3.2).

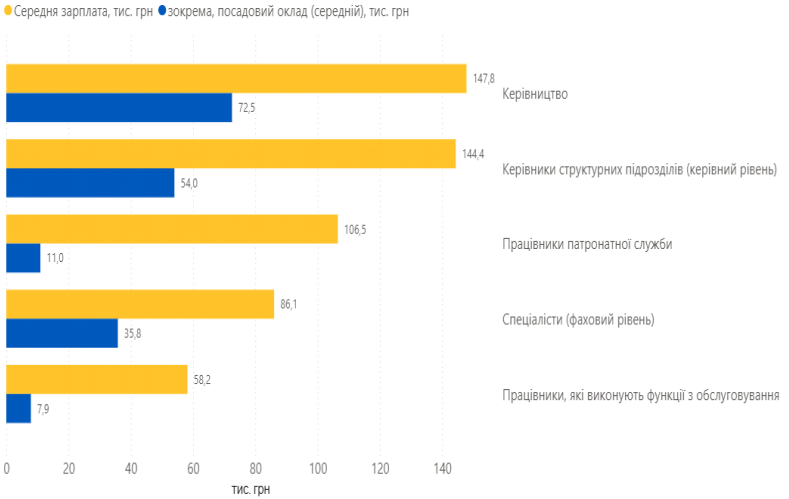


Рисунок 3.2. **Оплата праці всіх категорій працівників Міністерства цифрової трансформації у розрізі посад***

* Джерело: [Міністерство фінансів України, б. д.а].

Важливими питаннями, на думку дослідників, є також відсутність суб'єкта ведення статистичної інформації щодо працівників патронатної служби. Це пов'язано зі зміною їх статусу, актуалізацію розроблення єдиної класифікації посад, професіоналізацією їхньої діяльності, прийняття та звільнення – проблем, більшість яких була б знята за умови розробки та ухвалення Закону України «Про патронатну службу» чи Кодексу про публічну службу в Україні [Лазор, та ін., 2024, с. 100].

Хоча правове відокремлення патронатної служби і відповідає європейській практиці адміністративного забезпечення політичного рівня управління, однак інститут потребує подальшої як подальшої правової інституціоналізації, так і формування сучасної культури патронажних службовців. Зміни, спрямовані на удосконалення інституту патронатної служби в органах публічного управління, також мають враховувати особливості її функціонування в умовах правового режиму воєнного стану, оскільки на сьогодні ми маємо ситуацію, коли особи, які не проходять спеціальних перевірок, залучені до розробки державних рішень та можуть справляють безпосередній вплив на суб'єктів їх прийняття, внаслідок чого підвищуються ризики для національної безпеки України.

Проблема довіри та відповідальності

Давно усталеним і науково обґрунтованим фактом, який широко використовується у практиці міжнародних інституцій, зокрема ООН, є визнання того, що довіра є одним із ключових чинників, на яких ґрунтується легітимність і стійкість політичних систем [Blind, 2006, с. 3]. Довіра до державного апарату – один із ключових чинників ефективності публічного управління, особливо в умовах війни чи трансформацій. Проблематика інституційної довіри до державного апарату в Україні залишається однією з найменш досліджених у соціологічній та політологічній науці. Попри те, що рівень суспільної довіри до органів влади загалом фіксується у щорічних опитуваннях, вимірювання саме довіри до державних службовців як окремої інституційної групи має фрагментарний характер. Через обмеженість емпіричних даних складно чітко визначити чинники, що саме формує та справляє визначальний

вплив на ставлення громадян до бюрократичного апарату. Водночас можна висловити припущення, що 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 задля особистого збагачення, а також непотизм, який суспільство сприймає як форму кланової закритості влади. Так, науковці зазначають, що бюрократично-кланові відносини, сутністю яких є захист не державних, а власних фінансових інтересів, є однією з ключових причин кризи розподілу – нездатності правлячої еліти забезпечити прийнятне для суспільства зростання матеріального добробуту і його розподіл [Zelenko, 2025, p. 96]. Наприклад, під час війни обмеження прозорості державних закупівль в оборонній сфері була вимушеною мірою. Проте в умовах слабкості державних інститутів, з якими Україна вступила у війну, такі дії можуть призвести до перерозподілу економічної влади та посилення дисбалансу інтересів держави, бізнесу та суспільства.

Непрозора система державних закупівель є одним із екстрактивних інститутів, що робить можливим тіньове привласнення бюджетних коштів. Не винятком є також стереотипи – стійкі уявлення про бюрократизм як невід'ємну складову діяльності публічних службовців. Тому цілком високий рівень задоволеності, наприклад, адміністративними послугами, може перебувати в одній «системі координат» з украй низьким рівнем довіри до адміністративного апарату.

Тут ще потрібно зауважити, що у цьому аналізі ми послуговуємося результатами соціологічних опитувань, де респондентам пропонувалося висловити своє ставлення до «чиновників», а не публічних чи державних службовців. Вживання в опитувальниках саме такого формулювання, на наш погляд, апріорі наділяє державний апарат «кредитом недовіри». Це відбувається завдяки вкоріненим у суспільній свідомості негативним конотаціям, підтримуваних медіа-наративами, що впливають на формування стереотипних уявлень про чиновників як таких та стійкого асоціювання чиновників з абстрактною групою, яка пов'язана з корупцією,

бюрократією як негативним проявом управлінських процесів. Проведене НАДС опитування серед державних службовців вказує, що самі державні службовці (64%) мають негативні асоціації зі словом «чиновник» [Національне агентство державної служби (НАДС), б. д.b]. У 2024 р. НАДС запустило інформаційно-просвітницьку кампанію «Чиновники під забороною», яка має на меті привернути суспільну увагу до негативної конотації поняття «чиновник» і заохотити громадян вживати українські відповідники. За словами Голови НАДС Н. Алюшиної, упродовж тижня, за даними пошукової статистики, українські ЗМІ вжили поняття «чиновник» і його похідні в середньому 5350 разів. Ця активність ілюструє живучість міфу про засилля «чиновників», значною мірою вкоріненого у суспільній свідомості [Національне агентство державної служби (НАДС), 2024a].

Додатковим чинником, що негативно впливає на суспільну оцінку публічної служби, може бути ототожнення державних службовців з політичними фігурами. В умовах високої персоніфікації політики, притаманної українському контексту, репутаційні скандали, пов'язані з політиками або високопосадовцями, часто поширюються на весь бюрократичний корпус. Наприклад, потенційно суспільно резонансні випадки, такі як «кейс Чернишова» чи «кейс Резнікова», могли посилити недовіру громадян не лише до окремих представників уряду, але й до державного апарату загалом, створюючи ефект перенесення політичної відповідальності на адміністративну сферу. Отже, негативний імідж державної служби в суспільній свідомості формується не лише через безпосередні корупційні прояви, а й через символічну асоціацію бюрократії з політичними центрами влади, що знижує легітимність публічної служби як професійної, нейтральної та інституційно стабільної системи.

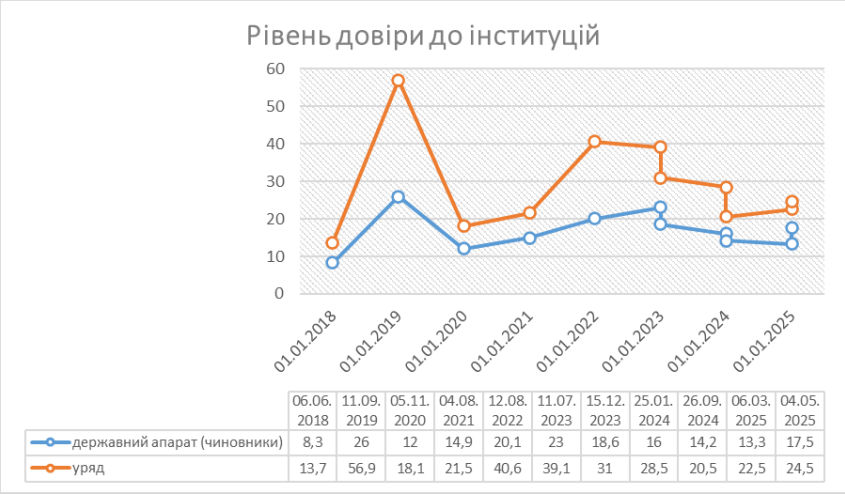
Подальший аналіз проблем вітчизняної бюрократії зосередимо на питаннях ***довіри як ціннісної категорії, яка дає уявлення про якість взаємодії суспільства з державними інститутами.*** Для подальшого аналізу ми взяли порівняння показників довіри до двох інституцій – уряду та державного апарату. З одного боку, вони тісно взаємопов'язані у виконанні покладених на них функцій щодо формування та реалізації державної політики. З іншого – відображають

різні складові цього процесу – політичну та адміністративну. Обираючи для порівняння динаміку довіри до цих двох інституцій, ми також виходили з певних методологічних міркувань. Так, дослідник Б. Ґіллі, аналізуючи виміри легітимності (а довіра є одним із її проявів), зазначав, що в «авторитарних державах, де уряд сьогоднішнього дня фактично «захопив» державу, збіг легітимності уряду та легітимності держави є тавтологічним. Однак у демократичних державах, у яких ці два поняття роздільні, їхній збіг є емпіричним питанням» [Gilley, 2006, p. 52]. Припускаємо, що уряд та державний апарат також можуть бути або злитими, або розмежованими, залежно від політичного режиму та інституційної зрілості.

Аналогічно до розмежування легітимності уряду та легітимності держави у демократичних режимах у зрілих адміністративних системах спостерігається емпірична змінна, а не тавтологічна відповідність між урядом і державним апаратом. Їхній збіг або розходження не визначені наперед, а є результатом інституційної автономії бюрократії та характеру політичного керівництва. Так, наприклад, у зрілих демократіях рівень довіри до публічної служби може перевищувати рівень довіри до уряду. Згідно з опитуванням довіри, проведеним ОЕСР у Фінляндії, публічна служба є найнадійнішою інституцією країни (66%), за нею йдуть національний уряд (61%), парламент (53%) та місцева влада (52%) [OECD, 2021].

Ознаками того, що уряд «захоплює» державний апарат, є такі маркери, як заміна професіоналізму політичними призначеннями, заснованими на лояльності; розмитість межі між політичною та адміністративною владою, знівельованість інституційної автономії бюрократії, коли апарат виконує політичну волю без інституційної самостійності. Тут важливо зауважити, що ми не стверджуємо, що демократична держава, яка перебуває у воєнному стані, обов'язково повторює логіку авторитарного режиму. Однак централізація влади, властива періоду війни, може функціонально наближувати динаміку довіри до уряду й до державного апарату, зменшуючи між ними аналітичне розрізнення. Йдеться не про інституційне злиття, а про зближення в масових оцінках, що є важливим методологічним застереженням.

Отже, щоб прослідкувати вплив війни на державну службу, повернімося до початку електорального циклу та призначення парламентом 9-го скликання свого першого уряду. Суспільні очікування змін, трансформувалися у високий рівень довіри до уряду О. Гончарука (56,9%) за найнижчого рівня недовіри – 21,8%. Поствиборчі політичні настрої громадян також вплинули на ставлення громадян до державного апарату (чиновників) (Див. Рис. 3.3).



	06.06. 2018	11.09. 2019	05.11. 2020	04.08. 2021	12.08. 2022	11.07. 2023	15.12. 2023	25.01. 2024	26.09. 2024	06.03. 2025	04.05. 2025
державний апарат (чиновники)	8,3	26	12	14,9	20,1	23	18,6	16	14,2	13,3	17,5
уряд	13,7	56,9	18,1	21,5	40,6	39,1	31	28,5	20,5	22,5	24,5

Рисунок 3.3. **Рівень довіри до інституцій ***

* Графік побудовано авторкою на основі узагальнених даних щодо рівня довіри громадян до державних та суспільних інститутів за результатами всеукраїнських опитувань громадської думки, проведених соціологічною службою Центру Разумкова та представлених на офіційному сайті НАЗК [Національне агентство з питань запобігання корупції, 2024].

Рівень недовіри до нього, хоч і знизився, проте залишався достатньо високим. Динаміка рівнів довіри та недовіри до цих двох інститутів мала певне віддзеркалення, водночас довіра до уряду мала більшу лабільність і амплітуду коливання, тоді як показник довіри до державного апарату хоч і змінювався, та все ж таки демонстрував статичність у межах одного електорального циклу.

Тут варто зауважити, що політичні чинники, такі як вибори, а у 2019 р. відбулися одночасно і президентські, і парламентські вибори, монобільшість у парламенті, формування нового уряду, стали тими об'єктивними умовами, які забезпечили доволі високий кредит довіри до всіх державних інституцій. Надалі можемо спостерігати його втрату та поступове накопичення недовіри.

Довіра як до уряду, так і до державного апарату починає відновлюватися з початком «великої війни» у 2022 р. Звісно, що на рівень довіри на початку повномасштабного вторгнення РФ вплинули такі процеси, як посилення соціальної згуртованості, «гуртування навколо прапора» як захисної реакції на агресію та демонстрації суспільством його готовності протистояти ворогові. Водночас (ми про це згадували у попередніх дослідженнях [Рафальський та Майборода, 2023, с. 127–133] «режим ad hoc», що виник на початку повномасштабного вторгнення, мобілізував на достатньо ефективну роботу як політичні, так і адміністративно-управлінські інститути, оскільки йшлося про елементарне виживання держави. Дані першого року великої війни показують, що влада достатньо добре справилася з виконанням своїх функцій під час війни, зокрема щодо завдань: забезпечення обороноздатності країни (79% опитаних відповіли, що влада з цим справляється «дуже добре» або «скоріше добре»), забезпечення зовнішньополітичної підтримки України (76,5%), ліквідація наслідків ударів по енергетичних об'єктах (75%), забезпечення функціонування інфраструктури (комунальних служб, роботи транспорту, магазинів, забезпечення продовольством під час війни (75%), допомога біженцям (68%), допомога вразливим групам населення (52%). Тобто результативність влади оцінювалася громадянами достатньо високо. Також маємо показники щодо зростання інституційної довіри, зокрема 40,6% опитаних висловила довіру до дій уряду та 20,1% – до державного апарату (чиновників).

Рівень недовіри до цих держаних інститутів після повномасштабного вторгнення також був високим. Проте в межах останнього електорального циклу він наблизився до найнижчих показників, які фіксувалися після проведення виборів у 2019 р. Водночас рівень довіри так і не досяг максимальних показників, зафіксованих на

початку електорального циклу. Також відмітимо, що за загального низького рівня довіри до державного апарату все ж динаміка зростання була більш значною, аніж до уряду. І, якщо інерція зростання довіри до чиновників зберігалася до середини наступного року, то довіра до уряду почала знижуватися. Тут вочевидь відіграли роль такі чинники, як наявність персоніфікації уряду і водночас знеособленості державного апарату. Продемонстрована динаміка довіри показує, що ці показники стосовно урядів демонструють вищий рівень лабільності та мають більшу амплітуду коливання, у той час як стосовно державного апарату зберігається незначна динаміка.

КМІС також уже у середині 2023 р. фіксує, що довіра до більшості інституцій похитнулася порівняно з кінцем 2022 р. Такий вимір довіри до державних інституцій та діячів зумовив погіршення вертикальної згуртованості (між громадянами та владою), тоді як загальний стан соціальної згуртованості зберігався високим у всій Україні [*Комплексна оцінка стійкості населення*…, 2023]. Найнижчий серед політичних інституцій рівень до державного апарату та чиновництва (81,3%) зафіксовано у результатах іншого дослідження, проведеного у листопаді 2024 р. [Таміліна, 2024]. Отже, тут уже спостерігається певна сталість, і такі показники, на наш погляд, є віддзеркаленням як об'єктивного, так і упередженого ставлення громадян до бюрократичного апарату. Серед пояснень такого стану можна вказати те, що, на думку окремих дослідників-економістів, в Україні прослідковується тенденція до надмірної політизації бюрократії, яка є однією з причин негативного ставлення до неї як явища, оскільки населення давно вже невдоволене політикою уряду [Паєнтко та Федосов, 2016а]. Також низький рівень довіри до державного апарату (чиновників) може зумовлюватися і характером політичного режиму. Г. Зеленько відзначає, що в Україні утвердився політичний режим, який за своєю суттю є неопатрімоніальним або гібридним. У такому разі, на думку науковиці, потрібно виокремлювати довіру до формальних інститутів (власне держави) і неформальних інститутів – політичних практик, які стали звичними у суспільстві і підтримують існування цього політичного режиму. Люди часто навіть не намагаються розв'язати проблему офіційним шляхом, а одразу намагаються «вирішити»

проблему через дачу хабара, через особисті домовленості тощо. Довіра/недовіра до певних правил гри проєктується на довіру / недовіру до тих організацій, які створюють і реалізують ці правила [Зеленько, 2018, с. 40].

Д. Аджемоґлу та Дж. Робінсон, аналізуючи екстрактивні політичні інститути у транзитних постколоніальних країнах, дійшли висновку, що вони можуть призводити до «неопатримоніалізму», який характеризується персоналізацією та незмінюваністю влади. За таких обставин бюрократичний апарат стає клієнтозалежним та виступає соціальною базою для неї. Коли система починає винагороджувати за лояльність, то, на думку дослідників, відбувається інституційна деградація, наслідком чого стає деградація бюрократії. У країнах, де еліти контролюють державу для власного збагачення, інститути не можуть еволюціонувати, а бюрократія, у свою чергу, залишатися ефективною [Аджемоґлу та Робінсон, 2016]. Персоніфікація влади, яку посилює політичне лідерство воєнного часу, збільшений електоральний цикл, система позаконкурсних призначень створюють умови для формування екстрактивної бюрократії як інструменту утримання влади. Така бюрократія отримує механізм самовідтворення, коли посади стають винагородою за політичну підтримку, а лояльність матиме більше значення за компетентність. Ф. Фукуяма вказує на те, що бюрократія має бути спроможною представляти широкі загальні інтереси або дисциплінувати еліти, змушуючи їх грати за економічно раціональними правилами. Інакше, як показує дослідник на прикладі постколоніальних країн, бюрократію будуть використовувати для захоплення держави [Фукуяма, 2019, с. 389].

Тобто в умовах неопатримоніального режиму бюрократія сприймається як невіддільна частина політичного класу, що спричиняє ефект перетікання недовіри («spillover distrust») від політиків до державного апарату. Негативний особистий досвід взаємодії з державою посилює розрив між демократичними очікуваннями громадян та фактичними адміністративними практиками. Й. Олсен зауважував, що коли безпосередній досвід взаємодії з бюрократичними інститутами не може бути узгоджений з демократичними цінностями, то бюрократія стає політичною проблемою, а

бюрократична система втрачає легітимність [Olsen, 2005, с. 14]. Водночас загальний стабільно високий рівень недовіри до державного апарату дає підстави припускати, що окремі ознаки його «захоплення» все ж трапляються. Тут треба зазначити, що в Україні відбувається цифрова трансформація, яка, на думку аналітиків, протягом 2019–2024 рр. була системним процесом, який охопив майже всі сфери державного управління [Виговська, Шолудько та ін., 2025]. На сьогодні лише через цифровий сервіс «Дія» надається 60 базових послуг для громадян [Дія, 2025]. Це, звісно, справляло вплив на локалізацію розростання неправових практик та купірування симптомів корупції. Хоч електронні процедури зменшили дрібну корупцію, спростили доступ до послуг, зменшили бюрократичні бар'єри, однак цифровізація не зачіпає ключових факторів інституційної довіри: політизації бюрократії, неформальних практик, непрозорості кадрових рішень та характеру політичного режиму. Вочевидь, громадяни відмежовують якість цифрових послуг від оцінки державного апарату як інституції, тому локальні покращення сервісів не трансформуються у зростання системної довіри. Довіра реагує лише на довгострокові зміни у правилах гри та інституційній поведінці, а не на технологічні інновації як такі.

Зниження довіри зазвичай ґрунтується на сумнівах громадськості щодо підзвітності та прозорості державних установ та реагування на участь громадськості. Опитування ОЕСР щодо довіри, яке проводиться кожні два роки, вимірює рівень довіри громадян до своїх урядів та державних інституцій, приділяючи особливу увагу факторам, що сприяють довірі громадськості: реагуванню уряду, надійності, здатності розв'язувати складні та глобальні проблеми, чесності, справедливості та відкритості – з метою кращого розв'язання найнагальніших проблем суспільства. Це дозволяє країнам прийняти комплексну стратегію зміцнення довіри, яка охоплює як повсякденні взаємодії між урядом і населенням, так і складні політичні питання [OECD, n. d.].

Тут потрібно зазначити, що у міжнародних моніторингових дослідженнях довіри до державних установ частіше вимірюється не сама довіра до державного апарату (чиновників), а рівень задоволеності повсякденною взаємодією з державними установами, яка

допомагає підтримувати довіру. Задоволеність наданням ключових державних послуг, таких як охорона здоров'я, освіта та адміністративні послуги, залишається порівняно високою. Хоча задоволеність системами охорони здоров'я та освіти знизилася за останні два роки і потребує подальшого моніторингу. Більшість вважає, що державні органи використовуватимуть їхні персональні дані лише для законних цілей і справедливо розглядатимуть їхню заявку на отримання послуги чи пільги. Така повсякденна взаємодія з державними установами залишається ключовими рушіями довіри до державної служби та місцевого самоврядування. І тоді формується інша кореляція довіри до уряду і публічної служби. Наприклад, у 2023 р. довіра до національного уряду у таких країнах як Естонія, Великобританія була, доволі низькою – 37,8% та 26,6%, відповідно задоволеність адміністративними послугами оцінювалася достатньо високо – 83,2% (Естонія), 74,2% (Великобританія) [OECD, 2024, p. 23; 69].

Довіра до державних службовців є не лише результатом ефективної роботи державного апарату, а й показником того, наскільки послідовно реалізується принцип законності у їхній діяльності. Водночас саме відповідальність державних службовців перед суспільством і державою виступає головним механізмом підтримання цієї довіри, адже лише за наявності персональної відповідальності законність перестає бути декларацією і набуває реального змісту.

Законність є одним із принципів державної служби поряд з іншими принципами, серед яких верховенство права, професіоналізм, ефективність, патріотизм тощо. У статті 4 Закону «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII принцип законності визначається як обов’язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Результати соціологічного опитування, що проводилося соціологічною службою Центру Разумкова з 19 по 25 січня 2024 р. в рамках Програми сприяння громадській активності «Долучайся!», що фінансувалася Агентством США з міжнародного розвитку (USAID), вказує на те, що 41,5% респондентів зазначають, що становище в Україні з дотриманням законності державними службовцями змінилося на гірше (41,5%), а ще 38,8%

вважають, що ситуація залишилася без змін, і лише 5,3% опитаних фіксують покращення [Разумков Центр, 2024]. Прояви порушення законності державними службовцями можуть набувати різних форм. Моніторингові дослідження НАДС [Національне агентство державної служби (НАДС), 2023b; Національне агентство державної служби (НАДС), 2025a] вказують на збільшення кількості дисциплінарних проваджень в органах державної влади протягом 2022–2024 рр. Серед них основна питома вага припадала 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 державного 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, а 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. У контексті правового режиму воєнного стану ця тенденція таїть у собі додаткові значні ризики, пов'язані з послабленням інституційної стабільності адміністративної ієрархії, зниженням ефективності виконання критично важливих державних функцій, формуванням атмосфери правової невизначеності, потенційною кризою легітимності державних органів. Між тим у воєнний час вертикальні зв'язки (ієрархія та контроль) набувають особливого значення, оскільки вони забезпечують оперативне та ефективне прийняття рішень.

Разом із горизонтальними (між різними гілками влади та громадянським суспільством) зовнішні (міжнародне співробітництво) є частиною відносин, які забезпечують верховенство права в умовах правового режиму воєнного стану. Накопичення дисциплінарних порушень створює атмосферу правової невизначеності, яка,

з одного боку, може паралізувати ініціативу державних службовців через страх помилитися, а з іншого – створює додаткові можливості для зловживання дискреційними повноваженнями та поширення корупційних практик. 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. Однак не менш важливими є морально-психологічні наслідки: надмірні дисциплінарні переслідування можуть демотивувати публічних службовців і стимулювати відтік професійних кадрів, що в сукупності послаблює стабільність державного управління та місцевого самоврядування в умовах війни.

В Україні в умовах правового режиму воєнного стану як обґрунтовують науковці, відбулися суттєві зміни в інституті відповідальності публічних службовців як реакції на те, що відбулося у суспільному просторі, та продемонстрували гнучкість державного апарату. Консолідація влади, посилення суспільних очікувань від результативності діяльності публічних службовців, активна участь громадськості у суспільно-політичному житті країни вплинули на активізацію діяльності законодавця, який ухвалив рекордну кількість актів за 2022 рік. Основними сферами змін стала кримінальна відповідальність публічних службовців за вчинені ними кримінальні правопорушення, пов'язані з охороною національної безпеки та порядку, охороною конституційного ладу. Важливим стало визнання кримінальним злочином колаборацію діяльність, а також запровадження кримінальної відповідальності за пособництво державі-агресору. Окремо було обмежено право публічних службовців на перебування за кордоном під час дії правового режиму воєнного стану, що є вкрай важливим та позитивним досягненням законодавця (Губанов, 2023, с. 20).

Однак, як засвідчують наші реалії, суворість законів може компенсуватися практикою їх застосування. З поданої НАДС інформації найбільше дисциплінарних проваджень було реалізовано за невиконання або неналежне виконання посадових обов’язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень

керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень. Але оскільки йдеться про порушення, що здійснені в умовах війни, то ми б ще звернули увагу на такий показник, як «Порушення присяги державного службовця», яка, за даними НАДС, у перший рік повномасштабного вторгнення зросла більш ніж в 4 рази (9 у 2021 р.; 39 у 2022 р.), а у 2023 р. кількість таких порушень подвоїлася та становила вже 73 дисциплінарні проступки. У 2024 р. фіксується суттєве зменшення до 44 випадків за порушення присяги. Таке зменшення може свідчити як про реальний стан відсутності фіксації таких дисциплінарних проступків, так і уникнення щодо застосування цього дисциплінарного правопорушення до державного службовця як такого, що може надалі бути оскарженим у адміністративному суді.

Згідно з інформації НАДС кількість відмов адміністративного суду у задоволенні позову державного службовця та залишення чинним рішення НАДС про накладення дисциплінарного стягнення становила незначний відсоток: у 2022 р. 11% [Національне агентство державної служби (НАДС), 2023b], а у 2024 р. – 23% [Національне агентство державної служби (НАДС), 2025a], тоді як половина рішень НАДС була скасована. НАДС взяло на себе відповідальність, вказавши, що високий відсоток задоволених позовів щодо скасування рішень про накладення дисциплінарних стягнень вказує на необхідність підвищення рівня законності та обґрунтованості рішень про застосування дисциплінарних стягнень, дотримання встановлених законодавством вимог до процедури здійснення дисциплінарного провадження [Національне агентство державної служби (НАДС), 2025a, с. 5]. Однак ще у 2022 р. у своєму звіті агентство опублікувало «Загальні висновки адміністративних судів при винесенні рішення про скасування наказів про накладення дисциплінарного стягнення за порушення Присяги державного службовця та інші дисциплінарні проступки» [Національне агентство державної служби (НАДС), 2023b, с. 4–5]. Вони апелюють до рішення Верховного Суду України, який у 2020 р. у справі щодо поновлення на посаді встановив, що порушення Присяги слід розуміти як скоєння державним службовцем проступку (вчинку) проти інтересів служби, який суперечить покладеним на нього

обов'язкам, підриває довіру до нього як до носія влади, що призводить до приниження авторитету державного органу та унеможливлює подальше виконання ним своїх обов'язків. Отже, звільнення за порушення Присяги має застосовуватися за конкретні надзвичайно тяжкі проступки як за фактом їх вчинення, так і за наслідками, до яких вони призводять. Передумовою звільнення державного службовця за вчинення дисциплінарного правопорушення, пов'язаного зі здійсненням службової діяльності, з підстави припинення державної служби за недотримання Присяги мають бути порушення, встановлені внаслідок ретельного службового розслідування [Верховний Суд України, 2020]. Вказане тлумачення свідчить, що застосувати і довести факт наявності порушення присяги видається практично неможливим. Можна припускати, що практика адміністративних судів також справляє влив на застосування звільнень державних службовців за порушення присяги.

У більшості країн, де передбачено складання присяги державними службовцями, присяга – це публічне визнання беззастережного виконання конституції, законів, а також виконання покладених на них обов'язків. Так, наприклад, державні службовці Німеччини складають таку присягу: "Я присягаю дотримуватися Основного закону і всіх законів, що діють у Федеративній Республіці Німеччина, і сумлінно виконувати свої службові обов'язки, тому допоможи мені Боже [Bundesrecht…, 2006]. У Польщі державні службовці присягають служити Польській державі, дотримуватися Конституції Республіки Польща, виконувати обов'язки державного службовця сумлінно та неупереджено, відповідно до їхніх найкращих знань та волі [LEX, n. d.].

В Україні така присяга достатньо деталізована і державний службовець присягає служити Українському народові: «Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити Українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої обов'язки». Саме обов'язок служити Українському народові надає особливого значення цього інституту

в системі суспільних відносин. Тут ми розділяємо підхід, що «інститут присяги» входить до сфери реалізації тих суспільних відносин, які є базовими та основоположними в державній службі. Зважаючи на зміст присяги, очевидно, що суспільна небезпечність під час порушення присяги є досить вагомою та шкідливою для держави і людей. Як убачається, це діяння посягає на основи та організацію публічної влади, державної служби, права і свободи людини і громадянина; може призвести до серйозних порушень окремих аспектів життєдіяльності держави, суспільства, особи. Тому не варто применшувати суспільну небезпечність цього діяння, адже деякі обставини у разі порушення присяги можуть навіть трансформуватися у склади злочинів [Кравчук, 2020, с. 172]. Науковці ще на початку 2000 р. фіксували, що у демократичних країнах, фіксується відмова від суто менеджеристських підходів, відбувається зміна управлінських моделей та трансформація концепції «нового публічного менеджменту» у концепцію «нової публічної служби». На думку Роберта та Джанет Денхардтів, відбувається трансформація парадигми з управлінського підходу на концепцію, засновану на демократичному громадянстві, співпраці громади та етичній відповідальності державних службовців. Наголошувати слід робити не на керуванні «урядовим човном», а на побудові публічних інституцій, що характеризуються чесністю та відповідальністю [Denhardt, R & Denhardt, J., 2020, с. 549]. За відсутності унормованого механізму притягнення до відповідальності, наслідком чого є унеможливлення настання юридичних наслідків, присяга буде набувати формального характеру та відбуватиметься деінституціоналізація суспільної відповідальності державних службовців. Зниження рівня суспільної відповідальності може розглядатися індикатором втрати ефективності державної служби, а також чинником, який зумовлює суспільні та політичні наслідки, серед яких зниження довіри громадян до цієї інституції.

Висновки

Режим відкладених 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.

Достатня тривалість законодавчо встановлених обмежень, які діють уже майже повний п'ятирічний електоральний цикл, формують нову інституційну реальність та посилюють гібридизацію політичного режиму, якої намагалися позбутися, здійснюючи демократичні реформи. Послуговуючись методологічними пропозиціями О. Майбороди, висловленими у дослідженні «Режим-порядок» і «режим-структура» у політичній системі [Майборода, 2021], висловимо припущення, що в умовах затяжного воєнного стану в Україні формується новий проєктний режим. Запроваджений з моменту повномасштабного вторгнення РФ 24 лютого 2022 р., «режим-порядок» (воєнний стан), як тимчасовий набір спеціальних правил та обмежень, змінив усталене функціонування політичної системи. Однак «тимчасовість» набула затяжного характеру, а тимчасові обмеження та заходи, такі як скорочення / усунення демократичних процедур, централізація ухвалення рішень, стають постійними практиками, інституціоналізуючи нові правила, які починають діяти у суспільстві. Оскільки ці елементи починають виходити за межі суто «тимчасовості» і перетворюватися на структурні характеристики функціонування політичної системи, то створюється підґрунтя для формування «проєктного режиму» – адаптивного режиму, який забезпечує життєздатність держави в умовах довготривалої загрози. Цей перехід від «режиму порядку» до «проєктного режиму» може спровокувати ефект «замороженої демократії», коли окремі інститути та практики, які обслуговують правовий режим воєнного стану, надалі діятимуть після його завершення. «Повсякденна операційна логіка» воєнного стану, з одного боку, забезпечує життєздатність держави, але водночас, з іншого – створює ризики довгострокового відхилення від стандартів демократичного врядування. Сьогодні в Україні воєнний стан уже не лише правовий порядок, а й певний елемент нового політико-правового режиму, який ще не має остаточної форми, але має потенціал задати контури для подальшої трансформації всієї систем і публічного управління.

РОЗДІЛ IV

СИСТЕМА ПРАВОСУДДЯ І АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА: ЯКІСНІ І КІЛЬКІСНІ ЗМІНИ

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.

Соціологічні опитування напередодні повномасштабного вторгнення демонстрували, що в України за роки незалежності так і не була сформована судова влада, яка б надавала громадянам та інвесторам упевненості у справедливому результаті судового розгляду справ. Маємо відзначити, що під час війни суспільні настрої не змінилися: українці демонструють критично низький рівень довіри до судів [*Оцінка ситуації в країні,* 2025], а основними факторами, що впливають на недовіру судовій системі, називають корумпованість, недоброчесність суддів та їхню залежність від політиків та олігархів [*60% українців не довіряють Верховному Суду,* 2024]. Водночас у фокусі уваги суспільства залишаються запит на справедливість та боротьбу з корупцією [*Корупція в Україні,* 2024]. Яких змін судова система зазнала під час війни, на що вони були спрямовані? Хто був амбасадором реформ, які фактори цьому сприяли? Які нормативно-правові акти були ухвалені аби мінімізувати ймовірність політичного впливу на суддів? Що відбувалося в сегменті запобігання та боротьби з корупцією? Як змінився процес добору суддів і до яких результатів привів? Які результати функціонування антикорупційного блоку маємо на сьогодні?

Відповіді на ці питання — в дослідженні, ***емпіричною базою*** якого стали нормативно-правові акти, що регулюють діяльність судової системи та антикорупційного блоку, результати соціологічних

досліджень, що фіксують динаміку суспільної думки, звіти Єврокомісії щодо прогресу України в межах Пакета розширення, рішення українських судів.

Дослідницький фокус уваги зосереджений на трансформаціях інститутів судової влади та їхньої взаємодії, змінах механізмів добору суддів, трансформаціях в антикорупційному блоці. Людський фактор – готовність суддів діяти незалежно, неупереджено та безсторонньо – залишається поза кадром цього дослідження, отже, є перспективним напрямом майбутнього аналізу.

Динаміку змін у судовій системі та в антикорупційній інфраструктурі щорічно досліджують Єврокомісія, громадські організації, які фіксують свої висновки у Тіньових звітах до Звіту ЄК, організації OECD та GRECO оцінюють трансформації в антикорупційному блоці. Сучасний стан та проблеми судової реформи також є предметом досліджень Я. Ковач [Ковач, 2024], М. Стефанчук [Стефанчук, 2023], В. Качурінер [Качурінер та Пахлеванзаде, 2022] та інших.

23 червня 2022 року Україна офіційно отримала статус кандидата в члени ЄС. Рішення ухвалила Європейська рада на саміті лідерів Євросоюзу в Брюсселі. Надавши Україні статус 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. Кожен рік з того моменту Єврокомісія оцінює прогрес України у реформах та трансформаціях, надаючи рекомендації щодо подальших змін.

Євроінтеграційний фактор суттєво прискорив необхідні зміни у судовій гілці влади та антикорупційному блоці. Адже за оновленою у 2020 р. 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.

На що спрямовані актуальні дії у судовій владі? Маємо говорити про те, що зміни у судовій гілці влади спрямовані на подолання таких проблем, як політичний тиск, можливість якого була зафіксована у законодавчій площині, та подолання корупції – як злочинного використання посадових можливостей задля особистого збагачення.

Історія взаємодії гілок влади в Україні демонструє, що в країні відсутня культура управління державою без впливу на суд: ризики зовнішнього тиску з боку влади на суддів поєднуються із внутрішніми ризиками – прагненням впливу на судові, а через них і на політичні процеси з боку самих представників судової влади (справа ОАСКу). Саме тому після Революції Гідності було прийнято рішення йти шляхом створення окремих антикорупційних структур (до 2014 р. питаннями корупції опікувалися правоохоронні органи та суди загальної юрисдикції).

На що спрямовані актуальні дії в антикорупційному блоці? Йдеться про системні зміни, які унеможливлять корупцію. Для цього Національним агентством запобігання та протидії корупції було розроблено Антикорупційну стратегію – документ, що аналізує ситуацію з корупцією в найбільш важливих сферах суспільного життя, визначає ключові проблеми, пов'язані з корупцією, та формулює стратегічні результати, яких слід досягти для їх ров`язання [Про засади державної антикорупційної політики..., 2022]. Такий підхід не є українським ноу-хау, адже у багатьох країнах світу (у Франції, Румунії, Польщі, Великій Британії та ін.) Антикорупційна стратегія використовується як дієвий інструмент формування антикорупційних механізмів. На виконання Антикорупційної

стратегії Національним агентством запобігання та протидії корупції було створено покрокову карту дій – Державну антикорупційну програму [Про затвердження Державної антикорупційної програми…, 2023]. Одне із її завдань – цифровізація та відкритість даних, створення унікальних рішень, які покликані зменшити корупційні прояви в державній сфері. В основі більшості з них лежить принцип «усі все бачать». ДАП – це документ з чіткими кроками, які має зробити кожен з державних органів у боротьбі з корупцією, алгоритм дій задля усунення корупційних практик. Завдяки ДАП кожна галузь має свою низку антикорупційних завдань, виконання яких зменшить ризик корупції.

Так, наприклад, у секторі оборони ДАП передбачає 105 антикорупційних заходів. Їх реалізація має вирішити п'ять ключових проблем у сфері. Зокрема, це неефективне розпорядження землями оборони, непрозорість закупівель товарів і послуг, корупційні ризики під час формування кадрової політики, неефективна модель контролю продукції оборонного призначення, зловживання під час забезпечення військовослужбовців житлом.

Судова система: якісні і кількісні зміни в період війни

Ефективні незалежні системи правосуддя сприяють інвестиційній привабливості, конкурентоспроможності та економічній продуктивності держави. Саме судова система за умови функціонування в інтересах суспільства та громадян є одним із факторів, що формує інклюзивний характер політичних інститутів – забезпечує можливість широкої участі людей у політичному та економічному житті, запобігаючи концентрації влади та економічних ресурсів у руках небагатьох, гарантуючи рівний і повний доступ до суду.

Сьогоднішня архітектура системи судоустрою України визначена нормами Закону «Про судоустрій і статус суддів» [Про судоустрій і статус суддів…, 2016]. Система є трирівневою, її становлять місцеві суди, апеляційні суди та Верховний Суд. У системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди як суди першої та апеляційної інстанції з розгляду окремих категорій справ: Вищий суд з питань інтелектуальної власності та Вищий антикорупційний суд. Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність

Конституції України законів України та у передбачених цією Конституцією випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, є гарантом системи стримувань і противаг у країні. У лютому 2025 р. Верховна Рада ухвалила закон, який передбачає створення Спеціалізованого окружного адміністративного суду та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду (два суди замість ліквідованого ОАСКу). В Спеціалізованому адміністративному суді, як у суді першої інстанції, можна буде оскаржувати призначення голів міністерств, керівників усіх антикорупційних органів, прокурорів Державного бюро розслідувань, а також будь-які укази центральної влади, крім указів президента. Оскарження указів президента розглядає виключно Верховний Суд.

На порядку денному реформи сьогодні – вимога нівелювати ймовірність політичного впливу на суди, зокрема на Конституційний Суд. Адже, як демонструє історія, будь-яка влада намагалася отримати вплив на ключовий суд у країні, аби визнавати потрібні закони конституційними, а непотрібні – ні. Маємо констатувати, що принцип політичної нейтральності був неодноразово порушений Конституційним Судом України. Серед політично вмотивованих рішень КСУ треба назвати:

- Рішення у справі щодо строків перебування на посту Президента України (від 25 грудня 2003 року No 22-рп/2003) [Рішення Конституційного Суду…, 2003]. Тоді КСУ дозволив Л. Кучмі балотуватися на посаду президента втретє, роз'яснивши, що «в аспекті конституційних подань положення частини третьої статті 103 Конституції України, за яким одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд, треба розуміти так, що це положення поширюється лише на осіб, яких обирають на пост Президента України після набуття чинності Конституцією України 1996 р.; особа, яку вперше було обрано Президентом України за чинною Конституцією України в 1999 р., має право балотуватися на чергових виборах Президента України у 2004 р.» (рішення спрямоване на самолегітимацію влади).
- Рішення у справі щодо незаконного збагачення (від 26 лютого 2019 р. No 1-р/2019) [Рішення Конституційного Суду…, 2019]. КСУ визнав неконституційною статтю 368-2 Кримінального

кодексу про покарання за незаконне збагачення, яку ввели до Кримінального кодексу після Євромайдану – у 2015 р. За нею, чиновники, які мали значні статки чи майно, «законність підстав набуття яких не підтверджено доказами», могли опинитися у в'язниці на строк від двох до десяти років.

- Рішення у справі щодо неконституційності окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» та статті 366-1 Кримінального кодексу України (від 27 жовтня 2020 р. No 13-р/2020) [Рішення Конституційного Суду…, 2020]. КСУ визнав неконституційною статтю 366-1 КК України, яка передбачає покарання за недостовірне декларування статків чиновниками та суддями, а також низку інших антикорупційних норм.

Агентами впливу щодо необхідності змін у діяльності КСУ стали Венеційська комісія, посли країн G7 та Європейська комісія:

- У 2020 р. після рішень КСУ щодо антикорупційного законодавства (суд скасував положення про відкритий доступ до декларацій; скасував кримінальну відповідальність за неподання декларації або декларування неправдивих даних; зафіксував, що НАЗК не може здійснювати нагляд за суддями та ін.), Венеційська комісія рекомендувала Україні запровадити незалежний конкурс до КСУ та створити орган з відбору кандидатів на посаду суддів КСУ, куди можуть входити міжнародні експерти, а у відборі можуть брати участь представники громадянського суспільства [*Ukraine – Urgent opinion on the Reform of the Constitutional Court…,* 2020].
- Посли країн G7 в січні 2021 р. оприлюднили дорожню карту для зміцнення антикорупційних інституцій і реформування судової влади, яка, зокрема, містила рекомендацію невідкладно запровадити прозорий процес відбору на посади суддів КСУ та забезпечити участь представників міжнародних партнерів у перевірці [*Посли G7 оприлюднили дорожню карту*…, 2021].
- У 2022 р. відбір суддів КСУ став першою вимогою списку із семи пунктів, необхідних для подальшої європейської інтеграції України [*Кандидат авансом…,* 2022].

Нівелювати політичний вплив на Конституційний Суд має Закон України № 3277-IX, який передбачає нову конкурсну

процедуру відбору кандидатур на посаду суддів Конституційного Суду України (набув чинності 20 серпня 2023 р.) [Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення положень про конкурсний відбір…, 2023]. 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. ДГЕ складається із шести експертів: по одній особі призначають Президент України, Верховна Рада та Рада суддів (від імені з'їзду суддів), а також Кабінет Міністрів України – за пропозицією Венеційської комісії. Ще двох членів делегують міжнародні організації, які допомагають Україні технічно у сфері конституційної реформи й верховенства права. Тож зараз у складі ДГЕ є троє українських членів і троє іноземних. Останні мають вирішальний голос у разі, якщо голоси розділяться.

Маємо відзначити, що до 2016 р. суддів КСУ призначали без конкурсу. Ані президент, ані парламент, ані судді не мали пояснювати, чому і кого призначають. У 2016 р. 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 співбесіді з ним.

Конституційний Суд України 27 січня 2025 р. втратив кворум – одразу у трьох суддів були припинені повноваження – залишилося 11 членів КСУ із 18. 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 ще бракує шести суддів. Дві вакансії за з'їздом суддів, ще чотири – за парламентом і президентом.

Що стосується політичного тиску на суддів – з 2016 р. 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 р. 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 сьогоднішнього етапу судової реформи – оновлення судової влади. Розпочаті конкурсні процедури на посади суддів місцевих та апеляційних судів, Вищого антикорупційного суду – Вища кваліфікаційна комісія та Вища рада правосуддя відновили реалізацію наданих їм повноважень.

Зміни до Конституції та закон про судоустрій (2016) зафіксували, що повнота влади в судовій системі віддана органам суддівського урядування – ВККС та ВРП. За ідеєю реформи, обличчя суддівського корпусу, його кадровий склад мають залежати від новоствореної Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Розподіл функцій між органами суддівського урядування відбувається таким чином: повноваження призначення та звільнення суддів, повноваження щодо надання згоди на утримання судді під вартою до винесення обвинувального вироку були покладені на ВРП, а добір кандидатів на посади суддів, кваліфікаційне оцінювання суддів, рекомендації про призначення має здійснювати ВККС. В оцінюванні має брати участь і Громадська рада доброчесності – її статус незалежного органу у системі судоустрою вперше був визначений Законом «Про судоустрій і статус суддів» (2016). Висновки Громадської ради щодо доброчесності та професійної етики суддів не є вирішальними, проте задля їх подолання необхідні дві третини голосів ВККС.

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 чи ні.

Робота ВККС та ВРП дала змогу розпочати добір суддів до ВАКСу, місцевих та апеляційних судів. На момент червня 2025 р., 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 посаді;
- 51 суддю було подано до звільнення;
- стосовно 85 суддів ВККС ухвалила інше рішення [*Відбір суддів ...,* 2025].

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

За Законом України "Про судоустрій і статус суддів" лише перша конкурсна комісія з добору членів ВККС повинна була мати у своєму складі міжнародних експертів, яким належало право контрольного голосу. Строк повноважень комісії припинився 1 червня 2025 р. – через два роки після призначення повноважного складу ВККС. 22 липня 2025 р. Вища рада правосуддя оголосила про початок формування нової конкурсної комісії, яка має обирати членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів. ВРП затвердила Методику оцінювання кандидатів на посаду члена конкурсної комісії, яка включає аналіз репутації, професійного досвіду, авторитету та доброчесності [Про затвердження Методики оцінювання…, 2025]. Новий склад конкурсної комісії зараз формують Рада суддів, Рада адвокатів, Рада прокурорів і Національна академія правових наук.

Проте після завершення строку повноважень першого складу конкурсної комісії громадські організації закликали зберегти та продовжити участь міжнародних експертів у конкурсних комісіях, а в Раді був зареєстрований законопроєкт №13382 про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо удосконалення процедури конкурсу на обіймання посади члена ВККС. Законопроєкт пропонує продовжити період участі міжнародних експертів під час добору членів ВККС до п'яти років, тобто до 2028 р.

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 частині дотримання етичних норм враховуватиметься, чи не відвідував суддя тимчасово окуповані території України або території держави-агресора без нагальної потреби.

Під час війни Вища рада правосуддя і далі здійснює свої функції щодо контролю за дотриманням закону та етики в діяльності суддів та прокурорів, ухвалюючи рішення щодо порушень, включаючи порушення несумісності та дисциплінарні провадження. За Конституцією (стаття 126) суддю можна звільнити за вчинення істотного дисциплінарного проступку, але це можна зробити лише за рішенням ВРП або суду. У 2023 р. законодавчі зміни відновили дисциплінарну функцію ВРП, Верховна Рада ухвалила два закони, якими відновлювалася дисциплінарна функція 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» [Про внесення змін до деяких законів України щодо негайного відновлення…, 2023] 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» [Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" …, 2023].

Служба дисциплінарних інспекторів – самостійний структурний підрозділ у складі Секретаріату ВРП, на який покладено функцію розгляду дисциплінарних скарг на суддів – запрацювала вже у грудні 2024 р. Саме створення СДІ було одним із маяків судової реформи та вимогою міжнародних партнерів, що зафіксована в Меморандумі МВФ. Конкурс на посади інспекторів проводила комісія у складі трьох міжнародних експертів та трьох членів ВРП.

За шість місяців роботи СДІ опрацювала 4 810 скарг. За пів року інспектори стали ініціаторами відкриття 225 дисциплінарних

справ. Висновки дисциплінарних інспекторів стали підставою для притягнення 27 суддів до дисциплінарної відповідальності. Дисциплінарні справи відкрито щодо суддів ОАСК – В. Келеберди, Б. Саніна, Р. Арсірія, О. Огурцова та інших.

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 скаргу разом із доказами про порушення. Дисциплінарне провадження проти судді ВРП може ініціювати і самостійно за наявності доказів. Далі справу розглядає інспектор, готує висновок та передає його на розгляд дисциплінарної палати ВРП. Якщо порушення буде підтверджено – суддя може отримати попередження, догану, його можуть відсторонити, перевести в інший суд або звільнити. Як і в судовому засіданні, суддя має право на захист, а остаточне рішення ухвалюється публічно. За статтею 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», притягнути до дисциплінарної відповідальності суддю можуть з таких причин:

- за процесуальні порушення – затягування справ, необґрунтовану відмову в доступі до правосуддя, недотримання принципу змагальності тощо;
- за негідну поведінку – як у залі суду, так і поза ним, порушення етичних стандартів, використання статусу для вигоди, ознаки недоброчесності або конфлікту інтересів;
- за неналежне декларування майнового стану, розголошення таємниці, втручання в інші справи або ігнорування обов'язкових вимог Вищої ради правосуддя.

Треба зазначити, що на вересень 2025 р. у складі ВРП було 15 діючих членів, замість 21. Сьогодні до складу ВРП входять вісім суддів, двоє науковців, двоє прокурорів та один представник громадської організації. Наявність вакантних посад суттєво впливає на спроможність органу – одним із членів ВРП є Голова Верховного Суду Станіслав Кравченко, який входить до ВРП за посадою, його завантаженість дозволяє брати участь лише в частині засідань, отже, фактично працюють 14 членів у складі, замість 21 – кількості, яка передбачена законом. У будь-який момент ВРП може втратити

кворум, якщо декілька членів одночасно підуть на лікарняний або у відпустку – за законом засідання ВРП є повноважним, якщо на ньому присутні не менше 11 членів.

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. На прикладі Верховного Суду маємо відзначити, що реформа 2016 р., яка до конкурсного відбору суддів долучала Громадську раду доброчесності, так і не досягла мети. Громадська рада доброчесності – орган, створення якого передбачено статтею 87 «Закону про судоустрій і статус суддів», складається з двадцяти членів, які обираються строком на два роки, – за задумом має сприяти Вищій кваліфікаційній комісії суддів в оцінюванні чинних суддів та доборі кандидатів на посади суддів. 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) [*До доброчесності*…, 2025]. Отже, незважаючи на застереження ГРД, судді були призначені на посади. Маємо констатувати – Громадська рада доброчесності так і не здобула важелів впливу на ситуацію призначення суддів. Саме у висновках Громадської ради доброчесності була зафіксована інформація щодо непрозорих статків тестя Всеволода Князєва та публічні заяви Князєва, спрямовані проти певних ідей оновлення судової влади. Висновки датовані 2017 роком, коли В. Князєв проходив конкурс на посаду судді Верховного Суду. Тоді Громадська рада доброчесності звернула увагу – тесть В. Князєва придбав декілька об'єктів нерухомості невдовзі після призначення В. Князєва суддею Миколаївського окружного адміністративного суду. При цьому, згідно з даними декларації, єдиним задекларованим джерелом доходу тестя була пенсія, річний розмір якої становив 13326 грн (у 2015 р.) [Рішення про надання Вищій кваліфікаційній комісії суддів…, 2017]. 15 травня 2023 р. НАБУ та САП затримали

Всеволода Князєва за підозрою в отриманні близько трьох мільйонів неправомірної вигоди та повідомили, що фігурувати у справі можуть ще тринадцять суддів ВС.

Окрім корупційного скандалу з В. Князєвим, гучними виявилися журналістські розслідування, які виявили принаймні у двох суддів Верховного Суді російське громадянство – мова йде про колишнього голову Касаційного господарського суду у складі ВС Б. Львова та суддю у відставці В. Сімоненко.

Деякі рішення Верховного Суду створюють шкідливі прецеденти, які негативно впливають на процес кваліфікаційного оцінювання суддів та ставлять під загрозу зусилля судової реформи:

- 13 червня 2024 р. Велика палата Верховного Суду опублікувала рішення у справі судді Віталія Усатого [Постанова Верховного суду у справі № 9901/198/20, 2024], яким фактично дозволила ігнорувати негативні висновки ГРД щодо судді, кваліфікаційне оцінювання якого було розпочато попереднім складом ВККС. За законом, якщо суддя отримує негативний висновок ГРД, а колегія ВККС із трьох осіб з ним погоджується, рекомендується звільнення такого судді. Але якщо колегія не погоджується з негативним висновком ГРД, справа розглядається на пленарному засіданні повним складом ВККС. Велика палата постановила, що рішення колегій попереднього, нереформованого складу ВККС остаточні, навіть якщо висновок ГРД у цих випадках був негативним. Це рішення згадує Європейська комісія у звіті в межах Пакета розширення Європейського Союзу 2024 р., називає його таким, що може підірвати процедури кваліфікаційного оцінювання суддів.
- Ще один кейс – справа судді Г. Андрієнко. У 2020 році проти судді Жовтневого райсуду Полтави Ганни Андрієнко відкрили дисциплінарну справу у ВРП [Про відкриття дисциплінарної справи…, 2020]. У 2021 р. Вища рада правосуддя відсторонила суддю Г. Андрієнко від здійснення правосуддя на пів року та позбавила її права отримувати доплати до посадового окладу, зобов'язала Г. Андрієнко пройти кваліфікаційне оцінювання [*ВРП відсторонила суддю…,* 2021]. Г. Андрієнко кваліфікаційне оцінювання не пройшла та подала заяву на відставку, яка забезпечила б їй високу пенсію. ВККС рекомендувала звільнити Г. Андрієнко, проте вона подала

позов у Верховний Суд і Велика палата Вищого Суду винесла рішення на її користь [Постанова Верховного суду у справі №990/68/24, 2024], зобов'язавши ВРП розглянути її заяву про відставку попри незавершене кваліфікаційне оцінювання, і створивши прецедент, що перешкоджає перевірці доброчесності – коли суддям надано можливості уникати кваліфікаційного оцінювання.

Європейська комісія у Звіті 2024 р. в межах Пакета розширення ЄС зазначає, що для підвищення підзвітності судової влади та довіри громадськості до неї Україні слід прийняти законодавство, що переглядає систему декларацій доброчесності суддів. Оновлена система повинна включати для суддів найвищих судів тимчасову, але змістовну процедуру перевірки, яка передбачає залучення незалежних експертів. Корупційні ризики у Верховному Суді все ще потребують належного вирішення, зокрема, шляхом використання вдосконалених декларацій доброчесності та перевірок з боку ВККС, а також перевірок декларацій активів та моніторингу способу життя з боку НАЗК та вдосконалення відбору суддів Верховного Суду на основі нової законодавчої бази та єдиних критеріїв оцінки доброчесності суддів, затверджених ВРП.

Антикорупційна система: якісні і кількісні зміни в період війни

Поштовхом до початку антикорупційної реформи стали події Революції Гідності, однією з причин якої була корумпована система влади в Україні. У 2013 р., за даними Transparency International, Україна займала 144-те місце за рівнем корупції [*Індекс сприйняття корупції,* 2013]. На той час інформація про реальних власників компаній, статки держслужбовців і політиків була закритою, ступінь впливу великого бізнесу на політику – високим, розподілення державних коштів під час закупівель – непрозорим, непрозорим було і фінансування партій і розподілення місць в партійних списках. Радянський спадок забезпечував не лише пасивну згоду з політичною корупцією, а й високу ступінь лояльності до корупційних відносин на побутовому рівні. Найчастіше у 2013 р., за результатами дослідження Transparency International Україна, хабарі

отримували представники поліції, освітяни та медики [*Барометр світової корупції,* 2013].

Одночасно в той період соціологи фіксували втрату довіри суспільства до судової системи – внаслідок її корумпованості громадяни не могли реалізувати право на справедливий суд. Якщо рівень довіри до судів, за даними дослідження Фонду «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва», у 2013 р. становив 2,7%, то в у 2014 р. значно менше – 0,7%. У грудні 2014-го р. абсолютна більшість населення зазначала, що в українських судах присутні такі негативні явища, як корупція (94%), залежність суддів від політиків (80,5%) і від олігархів (80%), ухвалення замовних рішень (77%), кругова порука в системі правосуддя (73%), низький рівень моральності більшості суддів (66%), незрозумілість і закритість судових процесів для пересічної людини (52%), складність і заплутаність судової системи (50,5%) [*Судова реформа: опитування громадської думки…,* 2015].

Корупція стала однією з ключових перепон на шляху економічного розвитку країни – за даними численних аналітичних звітів та опитувань саме корупція була найбільшою проблемою для бізнесу, яка, з одного боку, істотно стримувала розвиток малого і середнього бізнесу, а з іншого – була засобом, який використовують олігархічні групи, щоб отримати доступ до розподілу державного бюджету чи суспільної власності. Наслідком корупції в економічній сфері стала тіньова економіка та низький рівень застосування ринкових конкурентних практик.

Пік тінізації економіки – 43% від ВВП, за розрахунками Міністерства розвитку економіки торгівлі та сільського господарства – припадає саме на 2014 р. [*Тенденції тіньової економіки України*…, 2014].

Методи тіньового лобіювання власних інтересів найбільш активно використовуються бізнес-елітою в ході приватизаційного процесу після двохтисячних – прикладом тому можуть служити закриті приватизаційні конкурси, умови яких виписувалися під конкретного покупця («Криворіжсталь», «Укррудпром», «Запоріжсталь»).

Після зміни влади у 2014 р. боротьба з корупцією поряд з війною на Сході країни стає однією з найбільш актуальних тем в

українському суспільстві. Антикорупційну реформу громадяни називають найпріоритетнішою. Отже, перші кроки у сфері боротьби з корупцією відбуваються на тлі широкої підтримки суспільства. Вони спрямовані на створення антикорупційних інститутів і ухвалення та імплементацію нормативних актів, які мінімізують обставини для корупції, відкривають дані та змінюють принципи управління.

У перебігу розбудови антикорупційного блоку був обраний шлях не реформування наявних органів, а створення нових (слід відзначити, що таким шляхом ішли й інші країни Європи, наприклад, Румунія або Литва). Як наслідок, був прийнятий пакет законів та створені нові спеціалізовані антикорупційні установи, що мають виконувати завдання на трьох рівнях: запобігання корупції, розслідування правопорушень та злочинів, притягнення до відповідальності.

Цілі та інструменти антикорупційної реформи були прописані в ухваленому у 2015 р. Законі «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» [Про засади державної антикорупційної політики…, 2022].

14 жовтня 2014 р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про Національне антикорупційне бюро України» [Про Національне антикорупційне бюро України, 2014]. 16 квітня 2015 р. Президент України Петро Порошенко підписав два укази: про утворення Національного антикорупційного бюро України та про призначення Артема Ситника директором Бюро.

У березні 2015 р. Кабмін видав постанову про створення Національного агентства із запобігання корупції [Про утворення Національного агентства…, 2015] – центрального органу виконавчої влади, який відповідальний за формування та реалізацію державної антикорупційної політики, моніторинг стилю життя (декларацій) публічних службовців та контроль фінансування політичних партій.

Наказом Генерального прокурора України від 22 вересня 2015 р. в структурі Генеральної Прокуратури України створено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру [*Віктор Шокін підписав наказ*…, 2015].

22 грудня 2017 р. П. Порошенко зареєстрував у парламенті восьмого скликання проєкт Закону про Вищий антикорупційний суд, паралельно в парламенті реєструвалося ще чотири альтернативних законопроєкти, але вже 1 березня 2018 р. депутати підтримали в першому читанні документ авторства Петра Порошенка [Про вищий антикорупційний суд, 2018]. 7 червня Рада приймає законопроєкт про антикорупційний суд у другому читанні.

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:

- 20 червня 2022 р. Верховною Радою України було затверджено **Антикорупційну стратегію на 2021–2025 рр**. У кожній із пріоритетних сфер суспільного життя Антикорупційна стратегія визначає ключові проблеми та формулює стратегічні результати, яких слід досягти для їх вирішення.
- **Державна антикорупційна програма на 2023–2025 рр.** – документ, розроблений на виконання Антикорупційної стратегії на 2021–2025 рр. та затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 04 березня 2023 року № 220.

Державна антикорупційна програма (ДАП) загалом передбачає 1187 заходів, виконання яких сприятиме зменшенню рівня корупції у найбільш важливих сферах життя українців. Це – покрокова карта дій органів державної влади задля протидії корупції та усунення корупційних практик.

Результати реалізації заходів ДАП доступні на сайті Інформаційної системи моніторингу ДАП. Портал забезпечує відображення ключової інформації про результати реалізації антикорупційної політики України, зокрема про стан та динаміку реалізації антикорупційних стратегій та державних антикорупційних програм, ухвалених на певний період.

Можна відслідковувати прогрес за кожною окремою сферою: наприклад, виконання заходів у секторі оборони, у сфері охорони здоров'я, у митній справі та ін. Інструмент дозволяє громадянам України, іноземним партнерам швидко знаходити інформацію про

терміни, графіки, відповідальних за виконання заходів у різних сферах. За даними моніторингової системи на сьогодні виконано повністю або частково 547 заходів із 1135. Нагадаємо, що реалізація ДАП запланована до кінця 2025 р.

Превенція корупції. Система декларування належить до блоку превенції. Запроваджене у 2016 р. обов'язкове декларування посадовців через війну було призупинено, а реєстр декларацій закрито, адже в деклараціях присутня особиста інформація, якою міг скористатися ворог. Проте посадовці могли подавати свої декларації добровільно. Майже половина публічних службовців все одно подавали декларації попри відсутність прямого обов'язку. Обов'язок декларування був відновлений 10 грудня 2023 р., а тимчасово закритий реєстр декларацій знов став публічним [Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання…, 2023]. Відкриті фінансові звіти посадовців – один з інструментів запобігання корупції у публічному секторі. Завдяки йому кожен громадянин може дізнатися про статки публічних службовців, а НАЗК, журналісти та громадські активісти проконтролювати, чи відповідають їхні витрати законним доходам. Реєстр декларацій України є найбільшим у світі – щороку до нього подається близько 700 тисяч е-декларацій. Електронне декларування чиновників як запобіжник корупції існує в багатьох країнах. Так, наприклад, практику декларування у США регулює ухвалений у 1978 р. Закон «Про етику службовців державних органів». Закон запровадив обов'язкове публічне розкриття фінансової історії та історії зайнятості державних службовців, а також їхніх найближчих родичів. Фінансова звітність посадовців включає інформацію про джерела та суми доходів, подарунків, вартість майна, операції з майном, товарами та цінними паперами, а також фінансові інтереси найближчих родичів. Генеральний прокурор Сполучених Штатів може висунути звинувачення проти будь-кого, хто фальсифікує інформацію у звітах. Ці звіти доступні для громадськості незабаром після їх подання.

Маємо відзначити, що саме в Україні декларація найбільш об'ємна, складна та охоплює багато сфер. Декларант має вказати все майно, доходи, збереження, правочини, акції, готівку тощо, а також аналогічну інформацію членів своєї родини.

У 2023 р. НАЗК змінило підхід до відбору та перевірок декларацій на ризик-орієнтований – всі декларації публічних службовців тепер перевіряються автоматично за допомогою спеціальної системи контролю. Ця система автоматично порівнює дані в деклараціях з інформацією із державних реєстрів, встановлює – чи існують внутрішні суперечності між різними розділами декларації, порівнює декларації різних періодів для виявлення логічних помилок, а також рахує баланс доходів і витрат за спеціальними формулами. Рівень посади декларанта не впливає на ризик-рейтинг декларації. За результатами перевірки декларації ранжуються – ті, які мають найвищий ризик (найбільшу кількість суперечностей, помилок, неточностей) – відправляються на повну перевірку уповноваженою особою НАЗК.

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 розбіжностей між придбаним майном та офіційними доходами посадовця. Серед гучних результатів моніторингу – необґрунтовані активи або ознаки незаконного збагачення на понад 255 млн грн, що були виявлені у керівного складу працівників ТЦК у 2023 р. Результатом виявлення необґрунтованих активів може стати цивільна конфіскація – механізм стягнення необґрунтованих активів у дохід держави, який було запроваджено у 2019 р. Для конфіскації майна достатньо встановити, що державний службовець витрачає більше, ніж законно отримав. Сьогодні ВАКС ухвалює по декілька рішень щодо цивільної конфіскації щомісяця.

Один із найважливіших напрямів превенції – розбудова інституту викривання. У вересні 2023 р. розпочав роботу Єдиний портал повідомлень викривачів. Ресурс забезпечує анонімне надсилання повідомлень працівниками організацій про корупцію в їхніх структурах – інформація викривачів надсилається її керівникам або уповноваженим підрозділам (особам) з питань запобігання та виявлення корупції, а також до спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції (НАЗК, НАБУ, Нацполіції, органів

прокуратури). Портал, крім безпосередніх функцій запобігання корупції, виконує ще одну важливу місію – формує культуру викривання в українському суспільстві, результатом чого має стати суттєве зменшення рівня корупції та посилення відповідальності державного сектору.

Закон «Про запобігання корупції» встановлює винагороду у 10% від грошового розміру предмета корупційного злочину або розміру завданих державі збитків. Претендувати на винагороду викривач може після ухвалення обвинувального вироку суду та стягнення в дохід держави (у порядку конфіскації, спеціальної конфіскації) грошей, цінностей та іншого майна або грошової суми, що відповідає вартості такого майна. У заохоченні викривачів Україна прямує шляхом, який довів свою ефективність в інших країнах. Так, наприклад, закон про наклеп у США фіксує, що викривачі можуть отримати винагороду в розмірі 15–25% від будь-яких вилучених коштів і штрафів.

Уперше рішення щодо виплати винагороди у розмірі понад 13 мільйонів гривень викривачу корупції ВАКС ухвалив 2 жовтня 2023 р. [*ВАКС ухвалив вирок ...,* 2023]. Викривачем став Євген Шевченко, який повідомив про спробу підкупу керівників антикорупційних органів. Ідеться про справу від 2020 р., розпочату за фактом спроби передачі хабаря керівництву Національного антикорупційного бюро України і голові Спеціальної антикорупційної прокуратури Назару Холодницькому – у розмірі шести мільйонів доларів. У жовтні 2024 р. викривач Євген Шевченко отримав 13,3 млн грн винагороди, передбаченої законом.

Вимоги Єврокомісії стали каталізатором ухвалення у 2024 р. Закону «Про лобіювання», який має регулювати взаємодію між бізнесом і владою. Закон «Про лобіювання» [Про лобіювання, 2024] став результатом виконання рекомендацій робочого документа Єврокомісії «Звіт про Україну 2023» [*Ukraine Report*, 2023], рекомендацій GRECO щодо регулювання відносин народних депутатів з лобістами [*GRECO позитивно оцінило*…, 2024] та Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого [Угода про асоціацію…, 2014]. Закон

визначає правові рамки лобістської діяльності в Україні, термінологію у сфері лобіювання, права та обов'язки суб'єктів лобіювання, методи впливу, порядок набуття статусу суб'єкта лобіювання. Так, до початку здійснення лобіювання, особа (фізична, юридична особа приватного права або іноземна юридична особа, яка має на території України своє представництво) повинна зареєструватися у Реєстрі прозорості та дотримуватися вимог щодо джерел фінансування та подавати звітність. Реєстру прозорості, який стане єдиною публічною електронною базою лобістів в Україні та забезпечить відкритий доступ до їх звітності, мав розпочати свою роботу з першого вересня 2025 р. Аналогічна база даних – Реєстр прозорості для взаємодії з Європейською Комісією та Європарламентом (EU Transparency Register) – функціонує в Європейському Союзі. Реєстр містить інформацію про організації, які представляють інтереси у процесі розробки законодавчих пропозицій, політик та ініціатив ЄС, демонструє – чиї інтереси представляються на рівні ЄС, хто цим займається та на чиє ім'я, розкриває інформацію про ресурси, що виділяються на цю діяльність, включаючи фінансову підтримку, пожертви та спонсорство. Будучи представленою у Реєстрі, організація може взаємодіяти з інституціями ЄС шляхом участі в процесах розробки, прийняття чи імплементації політик, законодавства ЄС або в процесі прийняття рішень інституціями ЄС. Саме завдяки Реєстру прозорості ЄС ми маємо інформацію про те, що на ухвалення політичних рішень в Європі до 2023 р. намагалися впливати «Лукойл», «Газпром», «Русал», «Росатом» та інші російські компанії.

Впровадження Закону «Про лобіювання» покликано вивести вплив на політичні процеси на прозорий рівень, аби вплив відбувався відкрито і за чіткими правилами, а громадяни могли бачити – хто і як впливає на ухвалення політичних рішень. Реалізація закону має на меті переформатувати відносини влади і бізнесу, вивести лобіювання (вплив на ухвалення політичних рішень) з тіні та запровадити рівні умови для всіх. Будь-який бізнес матиме рівні (однакові) умови для комунікації з владою. Тривалий час українська політика зазнавала відчутного неформального впливу. Замовний приватизаційний процес, що був регульований не ринковими

механізмами і законодавчими нормами, а неформальними домовленостями, створив підґрунтя для політичної корупції, неконкурентних відносин на ринку, формування системи адміністративно-ринкових обмінів та остаточно зафіксував факт зрощення капіталу із владою. Серед кейсів, які мали ознаки тіньового лобізму, необхідно назвати рентну політику у сировинній промисловості. Так, наприклад, у 2004 р. плата за підземний видобуток залізної руди взагалі була скасована («Закон про державний бюджет Україна на 2004 рік») [Про Державний бюджет України, 2003]. У 2005 р. плата за видобуток залізної руди підземним способом була встановлена на рівні 4,5 грн («Закон про державний бюджет України на 2005 рік») [Про Державний бюджет України, 2004]. Видобутком залізної руди на той час в Україні займалися підприємства Р. Ахметова та В. Новинського, І. Коломойського, К. Жеваго, О. Ярославського. Видобутком залізної руди займався і «АрселорМіттал Кривий Ріг», який належить індійському бізнесмену Лакшмі Мітталу.

Досудове розслідування. Корупційні злочини, що стосуються високопосадовців або розкрадання великих сум державних коштів розслідує НАБУ – центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який бореться з корупцією у вищих ешелонах влади і здійснює лише досудове розслідування, формує якісну доказову базу для подальшої передачі справи до суду. САП виконує нагляд за дотриманням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності досудового розслідування НАБУ, підтримує державне обвинувачення у відповідних провадженнях, а також представляє інтереси громадянина або держави в суді у випадках, пов'язаних із корупційними правопорушеннями. Створення САП як незалежної антикорупційної прокуратури було однією з ключових вимог для встановлення безвізового режиму поміж Україною та ЄС ще у 2015 р. Отже, НАБУ проводить досудові розслідування, САП – займається процесуальним наглядом під час цих розслідувань та представництвом державного обвинувачення у судах.

Очільників обох органів обирають комісії, до яких входять незалежні міжнародні експерти. Комісія з вибору директора НАБУ складається з шести осіб, які мають багаторічний досвід у сфері

протидії корупції, адвокатури та роботи правоохоронних органів, троє з експертів – міжнародні. Їх визначає Кабінет Міністрів на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій, які відповідно до міжнародних або міждержавних угод протягом останніх трьох років до дня завершення строку повноважень директора Національного бюро або до дня дострокового припинення його повноважень надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції (стаття 7 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України») [Про Національне антикорупційне бюро України, 2014].

Правове регулювання конкурсу на відбір очільника САП зазнало змін у грудні 2023 р., коли був ухвалений Закон «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури» [Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу…, 2023]. 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. Призначає голову САП Генпрокурор.

22 липня президент підписав ухвалений парламентом законопроєкт №12414, який суттєво обмежив незалежність та повноваження НАБУ і САП [Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу…, 2025]. Відповідно до документа, Генеральний прокурор отримав прямий контроль над працівниками САП, а також можливість змінювати підслідність НАБУ – передавати справи НАБУ іншим правоохоронним органам. Законопроєкт суттєво змінив правила та розширив повноваження Генерального прокурора, якому було надано виключне право оголошувати підозру в корупційних злочинах високопосадовцям (раніше таке право мав керівник

САП, але законопроєкт №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 законопроєкту виступили очільники НАБУ і САП, представники громадських організацій та міжнародні партнери. Реакцією на законопроєкт стали і суспільні протести, що прокотилися великими містами країни. Через два дні після підписання законопроєкту під тиском суспільства та міжнародних партнерів Володимир Зеленський вніс до парламенту новий законопроєкт №13533, який мав на меті відновлення незалежності НАБУ і САП. 31 липня законопроєкт був проголосований і підписаний президентом, НАБУ і САП позитивно оцінили законопроєкт №13533 [Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення…, 2025]. 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. Одна з пріоритетних рекомендацій Європейської комісії, що була зафіксована у звіті 2024 р. в межах Пакета розширення – збільшити кількість суддів Вищого антикорупційного суду (ВАКС) та адміністративного персоналу, аби прискорити розгляд справ топкорупціонерів. Рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 23 листопада 2023 р. оголошено конкурс на посідання 25 вакантних посад суддів Вищого антикорупційного

суду [*Оголошення про проведення конкурсу*…, 2023], з яких до Вищого антикорупційного суду як суду першої інстанції – 15 вакантних посад суддів; до Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду – 10 вакантних посад суддів. Кількість осіб, які звернулися для участі в конкурсі – 238. За результатами проведення конкурсу рішенням ВККС від 31 березня 2025 р. 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 р. оголошено новий конкурс на посідання 23 вакантних посад у ВАКС [Рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів…, 2025]. Треба зазначити, що 26 лютого 2025 р., Верховна Рада підтримала створення двох нових Спеціалізованих адміністративних судів (апеляційного і окружного) (законопроєкт 12368-1) [Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів"…, 2025], документом передбачено створення двох Вищих спеціалізованих судів – при тому, що фактично не сформований Вищий суд з питань інтелектуальної власності та діючий Вищий антикорупційний суд.

Ще одна рекомендація Єврокомісії, що була озвучена у 2024 р. – невідкладно завершити впровадження та повноцінне використання системи eCase для антикорупційних органів та ВАКС. eCase Management System (MS) – це система оптимізації досудового розслідування антикорупційних органів України. Вона інтегрована з Єдиним реєстром досудових розслідувань та системами судових органів, що дозволяє НАБУ, САП та ВАКС взаємодіяти онлайн, аби пришвидшити час та підвищити якість досудового розслідування, фактично, eCase об'єднує антикорупційні органи в одну цифрову екосистему. Завдяки eCase детективи, прокурори та судді можуть обмінюватися даними онлайн та створювати процесуальні документи, що значно прискорює розслідування та оптимізує ресурси антикорупційних органів. Отже, система забезпечує переведення досудового розслідування в електронний формат, перехід від паперу до цифри забезпечує прозорість роботи та заощаджує ресурси. Перші кримінальні провадження в eCase НАБУ та САП були зареєстровані ще в грудні 2021 р. Поступ у використанні системи перервала війна – 24 лютого серверне обладнання було демонтоване

і релокалізоване з метою збереження. Лише на початку червня 2022 р. відновлено процес налаштування eCase MS.

Інструмент електронного кримінального провадження використовується у Великобританії, США, Канаді, Саудівській Аравії, Південній Кореї тощо. Зокрема, країни ЄС одними з перших розпочали розроблення своїх систем eCase ще на початку 2000-х рр., а нині вже мають у своєму розпорядженні величезну і досконалу електронну базу даних. Подібні електронні системи довели свою ефективність у більш ніж двадцяти країнах-членах ЄС.

Висновки

В умовах війни Україна продовжує реформування судової системи. З часу повномасштабного вторгнення були реалізовані такі кроки та рішення:

- Ухвалено Закон України № 3277-IX, який передбачає нову конкурсну процедуру відбору кандидатур на посаду суддів Конституційного Суду України із залученням Дорадчої групи експертів. На сьогодні формування Конституційного Суду ще не завершено, у складі КСУ бракує шести суддів. Дві вакансії за з'їздом суддів, дві – за парламентом і дві за президентом. Кворум є (12 суддів з 18), але спроможність суду суттєво обмежена.
- У 2023 р. запрацювали оновлені ВРП та ВККС. Відбір до ВККС відбувся за новими правилами – було введено процедуру конкурсу.
- У 2023 р. Верховна Рада ухвалила два закони, якими відновила дисциплінарну функцію ВРП та запровадила прозорий конкурс до Служби дисциплінарних інспекторів (№3304-IX та №3378-IX). Служба дисциплінарних інспекторів сьогодні сформована і діє.
- НАЗК розробило Державну антикорупційну програму на 2023–2025 рр. – документ, спрямований на виконання Антикорупційної стратегії на 2021–2025 рр. та затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 04 березня 2023 року № 220. Станом на 08.12.2025 виконано 419 заходів ДАП, 128 виконується.

- Ухвалено Закон України № 3384-IX, яким відновлено обов'язок декларування, тимчасово закритий реєстр декларацій знов став публічним.
- Правове регулювання конкурсу на відбір очільника САП зазнало змін у грудні 2023 року, коли був ухвалений Закон України №3509-IX. 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. САП виведено із підпорядкування Генпрокуратури.
- У 2024 р. ухвалено Закон України №3606-IX, який запроваджує інститут лобіювання в Україні та визначає правові рамки лобістської діяльності.
- На початку червня 2022 р. відновлено процес налаштування eCase MS.
- У вересні 2023 р. розпочато роботу Порталу викривачів.

Важливим аспектом оновлення судової гілки влади залишається участь міжнародних експертів у конкурсних комісіях та процедурах добору суддів. 1 червня 2025 р. сплив строк повноважень міжнародних експертів у конкурсній комісії, яка добирає членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів, а у листопаді мандат міжнародних експертів має закінчитись у Громадській раді при Вищому антикорупційному суді. На сьогодні у Верховній Раді зареєстровано законопроєкт №13382, який передбачає участь міжнародних експертів у конкурсній комісії до ВККС аж до 2028 року. Законопроєкт зареєстрований 18 червня 2025 р., проте будь-який рух стосовно нього на момент жовтня відсутній. Натомість 25 серпня в Раді був зареєстрований інший законопроєкт – №13697, який пропонує прибрати міжнародних експертів із процедур добору, щодо нього також відсутній будь-який рух.

Нова Антикорупційна стратегія та Державна антикорупційна програма мають бути створені вчасно, адже ті, що діють, добігають кінця у 2025 р.

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.

Треба зазначити, що станом на 22.09.2025 на офіційному сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в розділі «Облік посад суддів» зафіксовано 48 вакантних посад суддів у Верховному Суді. Ще одне завдання – прозорий відбір на існуючі вакансії.

Актуальність змін у судовій системі під час війни зумовлена передусім тим, що є однією з умов виживання держави. Судова реформа, як один із пріоритетних напрямів євроінтеграційних трансформацій, триватиме. Її базовими завданнями на нинішньому етапі мають стати оновлення суддівського корпусу, удосконалення роботи Верховного Суду, забезпечення прозорого процесу відбору на посади суддів Конституційного суду, реформування юридичної освіти та узгодження вітчизняного законодавства з європейським. Саме реалізація цих кроків має стати підґрунтям незалежної судової влади, забезпечити захист прав, свобод і законних інтересів громадян.

РОЗДІЛ V

ТРАНСФОРМАЦІЯ ВЕРТИКАЛІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ВЗАЄМОДІЯ МІСЦЕВИХ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ І ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Реформа децентралізації, започаткована в Україні у 2014 р., стала однією з наймасштабніших інституційних трансформацій після здобуття незалежності. Реформа спрямовувалася на переформатування 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. Тож українське врядування наразі функціонує у змішаній моделі, яка поєднує елементи демократичної децентралізації та тимчасової мілітаризованої централізації. Аналіз взаємодії цих інституційних рівнів є предметом вивчення у цій частині дослідження. В контексті теми трансформацій в системі державної влади під впливом війни такий аналіз дає можливість не лише оцінити адаптивність держави до екстремальних умов на базовому – низовому рівні, але й окреслити ризики та перспективи розвитку після завершення воєнних дій.

Реформа децентралізації як структурна передумова трансформації державного управління

До 2014 р. українська модель територіального устрою характеризувалася надмірною фрагментарністю та низькою інституційною спроможністю місцевого самоврядування. Понад 11 тисяч територіальних громад, більшість з яких не мали ані належного кадрового потенціалу, ані достатньої фінансово-економічної бази, були неспроможні забезпечувати ефективне надання публічних послуг. У такій конфігурації місцеві ради залишалися радше формальними ланками вертикалі влади, ніж самостійними суб'єктами управління.

Реформа децентралізації, розпочата після 2014 р., в публічному дискурсі небезпідставно вважалася однією з найбільш успішних трансформацій. Вона наочно продемонструвала, що на місцевому рівні існують значні фінансові ресурси та управлінський потенціал, а громади здатні виступати повноцінними суб'єктами політики й управління. У цьому сенсі децентралізація стала вододілом із радянською моделлю централізму, інерція якої зберігалася і в період незалежності України. Попередні спроби реформування централізованої системи управління завершувалися зазвичай відкатом до звичних централістських практик.

Ключовим результатом реформи стало радикальне переформатування територіальної організації влади. Було утворено 1 469 об'єднаних територіальних громад, а кількість районів скорочено з 490 до 136. Таким способом було створено адміністративно й економічно спроможні суб'єкти місцевої влади, які стали базовим рівнем реалізації суспільно значущих функцій і публічних послуг.

Паралельно відбулася глибока бюджетна децентралізація. Законодавчо було визначено перелік податків і зборів, частка яких закріплювалася за місцевими бюджетами. За результатами реформи основними джерелами надходжень до місцевих бюджетів стали податкові та неподаткові доходи.

До податкових надходжень, зокрема, належать 60% податку на доходи фізичних осіб та 100% податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності. Значну роль відіграє рентна плата: за використання лісових ресурсів державного значення до місцевих бюджетів зараховується 37%, місцевого значення – 100%; за використання водних об'єктів місцевого значення – 100%; за користування надрами загальнодержавного значення – 5%, місцевого значення – 100%, а для видобування нафти, газу і конденсату – 3%. Доходи від акцизного податку включають 100% надходжень від роздрібної реалізації підакцизних товарів, а також 13,44% акцизу з виробленого та ввезеного пального.

Неподаткові надходження формуються за рахунок частини прибутку комунальних підприємств (у межах рішень місцевих рад), доходів від розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів, адміністративних штрафів і санкцій, плати за ліцензії та

сертифікати, що видаються органами місцевого самоврядування, а також адміністративних зборів за реєстраційні та інші адміністративні послуги. Усі ці надходження у повному обсязі зараховуються до місцевих бюджетів.

Про якісні результати реформи свідчить динаміка бюджетних показників: протягом чотирьох років обсяг надходжень місцевого рівня зріс у 3,3 раза, а частка місцевих податків у доходах бюджетів – з 2,5 до 30%. У 2018 р. сукупний обсяг місцевих бюджетів уперше перевищив половину державного бюджету. Отже, було сформовано нову модель фінансової децентралізації, в якій місцеві бюджети перестали бути переважно трансфертозалежними.

Водночас структурні дисбаланси зберігалися. Не всі громади стали фінансово спроможними: у 2021 р. 75% територіальних громад отримували базову дотацію, а у 2023 р. їх частка зросла до 84%. Це свідчить про нерівномірність соціально-економічного розвитку та незавершеність реформи, що набуло критичного значення після початку повномасштабної фази російсько-української війни.

Окремим елементом трансформації стало укрупнення районів у 2020 р. Фактично районні ради були позбавлені власної ресурсної бази і трансформовані в інституції з мінімізованими повноваженнями, зосередженими переважно на передачі майна громадам та виконанні обмежених координаційно-адміністративних функцій.

Таким чином, реформа децентралізації відкрила можливості для розвитку місцевої автономії та суб'єктності громад, але залишила низку невирішених питань – насамперед щодо чіткого розмежування повноважень, забезпечення довгострокової фінансової стійкості та формування зрілих локальних інституцій.

У наукових дослідженнях реформу децентралізації нерідко розглядали як самодостатній процес, відірваний від ширшого безпекового та геополітичного контексту. При цьому виходили з припущення про неможливість повномасштабної російсько-української війни. Натомість слід наголосити, що реформа відбувалася в умовах триваючої військової агресії проти України і водночас стала випробуванням політичної системи на стійкість, адаптивність і здатність до виживання. Саме ці обставини суттєво вплинули як на перебіг реформи, так і на її результати.

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

Інституційна поява військово-цивільних адміністрацій (ВЦА) в Україні стала відповіддю держави на обмежену керованість окремих територій в умовах збройного конфлікту. Перші ВЦА були утворені лише у 2015 р. – через рік після початку російсько-української війни – і функціонували виключно в межах зони проведення так званої антитерористичної операції. Йшлося про створення 19 військово-цивільних адміністрацій у районах, містах, селах і селищах двох областей. Відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» ці органи визначалися як тимчасові державні органи, покликані забезпечити виконання повноважень місцевих рад та місцевих державних адміністрацій у разі неможливості здійснення ними своїх функцій [Про військово-цивільні адміністрації, 2015].

На ВЦА було покладено широкий спектр повноважень у сферах соціально-економічного розвитку, управління комунальним майном, бюджетного планування, освіти, охорони здоров'я, благоустрою, регулювання використання природних ресурсів, а також гарантування громадської безпеки. У цьому сенсі ВЦА постали як інститути «надзвичайної адміністрації», що поєднували цивільну та військову компоненти державного управління. Така інституційна конструкція означала не лише посилену централізацію влади, але й її мілітаризацію – процес, об'єктивно зумовлений умовами збройного протистояння, однак дискусійний з погляду довгострокових наслідків для демократичного розвитку.

Законодавчо було закріплено, що військово-цивільні адміністрації можуть утворюватися виключно в «районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції» [Про військово-цивільні адміністрації, 2015]. Їх діяльність регламентується Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 р. № 141-VIII, відповідно до якого ВЦА наділяються повноваженнями місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у випадках, прямо передбачених Законом [Зінкевич, 2023]. Утворення ВЦА здійснюється за рішенням Президента України, а самі вони

функціонують у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України, що визначає специфіку їх мілітарної компоненти та особливий режим координації зі СБУ і ЗСУ.

Мілітарний елемент ВЦА проявляється також у принципах формування їх кадрового складу. До нього входять військово-службовці військових формувань, особи рядового і начальницького складу правоохоронних органів, які відряджаються для виконання завдань в інтересах оборони та безпеки держави зі збереженням статусу військової чи правоохоронної служби, а також цивільні працівники, які уклали трудові договори з Антитерористичним центром при СБУ [Марчук, 2017]. Окрім того, Закон допускає призначення до ВЦА осіб зі спеціальними знаннями та досвідом без застосування конкурсних процедур. Фактично йдеться про концентровану модель централізованого та мілітаризованого управління, яка в умовах фактичних бойових дій розглядалася як функціонально необхідна.

Запровадження ВЦА супроводжувалося радикальними інституційними наслідками для системи місцевого самоврядування. З моменту набрання чинності актом Президента України про утворення відповідної військово-цивільної адміністрації припинялися повноваження обласних рад та їх виконавчих апаратів, а також посадових і службових осіб місцевого самоврядування. Аналогічні положення застосовувалися на районному, міському, сільському та селищному рівнях у разі створення відповідних ВЦА.

Перелік посад у військово-цивільних адміністраціях затверджується Президентом України за поданням керівника Антитерористичної операції при СБУ. Структуру та штатний розпис ВЦА населених пунктів затверджує керівник АТЦ при СБУ за поданням керівника відповідної військово-цивільної адміністрації. Загальне керівництво діяльністю ВЦА населених пунктів і районних ВЦА здійснюють керівники відповідних обласних військово-цивільних адміністрацій. Керівник ВЦА населеного пункту призначається та звільняється керівником обласної ВЦА за погодженням із керівником Антитерористичного центру при СБУ, а за відсутності

обласної ВЦА – безпосередньо керівником АТЦ при СБУ (ст. 6 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації»).

Водночас паралельно з формуванням ВЦА в Україні тривала реформа децентралізації, розпочата у 2014 р., ключовою метою якої було створення спроможних територіальних громад. Не виключено, що поряд із модернізацією системи публічного управління одним із прихованих ефектів реформи мало стати формування стійких адміністративно-територіальних одиниць, здатних функціонувати в кризових умовах. Етап добровільного об'єднання громад завершився у 2019 р. [Батанова та ін., 2021, с. 27], після чого держава вдалася до адміністративних рішень для завершення процесу укрупнення громад відповідно до затверджених урядових критеріїв (2019–2020 рр.).

У наслідок реформи кількість територіальних громад було скорочено з 11 250 до 1 469, а кількість районів – з 490 до 136. Важливою складовою трансформацій стало оновлення бюджетного законодавства, яке визначило перелік податків і зборів, що залишалися у розпорядженні місцевого самоврядування. Укрупнення районів, завершене у 2020 р., передбачало їх переорієнтацію на функції державного управління, тоді як надання адміністративних послуг було зосереджено в центрах надання адміністративних послуг (ЦНАПах). Районним радам фактично відводилася роль органів передачі майна до територіальних громад, при цьому позбавлення їх фінансових ресурсів перетворило ці інституції на номінальні.

Перший досвід запровадження правового режиму воєнного стану в Україні мав місце 26 листопада 2018 р. відповідно до Указу Президента України № 393/2018 «Про введення воєнного стану в Україні». Документ визначав території його дії, зокрема Донецьку, Вінницьку, Запорізьку, Луганську, Миколаївську, Одеську, Сумську, Харківську, Херсонську, Чернігівську області, а також внутрішні води Азово-Керченської акваторії [Буханевич та ін., 2023]. Верховна Рада України затвердила введення воєнного стану строком на 30 діб у зв'язку з агресією РФ в Керченській протоці [Дулгер, 2018, с. 34].

Таким способом в українській моделі територіального управління сформувалася структурна напруга між логікою децентралізації

та інститутом військово-цивільних адміністрацій. Якщо реформа децентралізації виходила з презумпції політико-адміністративної спроможності територіальних громад, фінансової автономії та виборної легітимації місцевої влади, то ВЦА репрезентували протилежну – надзвичайну – логіку прямого державного управління, засновану на призначенні, концентрації повноважень і мілітаризованій вертикалі підпорядкування. В умовах збройної агресії ці підходи співіснували не як альтернативи, а як взаємно обмежувальні режими: децентралізація підвищувала стійкість місцевого рівня у порівняно безпечних регіонах, тоді як ВЦА компенсували інституційну неспроможність або делегітимацію органів місцевого самоврядування на прифронтових і окупованих територіях. Водночас така дуальність створювала ризик інституційного розмивання принципів самоврядності та тимчасовості надзвичайних механізмів, що зумовлює потребу чіткого правового розмежування сфер застосування ВЦА та процедур відновлення повноцінного місцевого самоврядування після стабілізації безпекової ситуації.

Повномасштабне вторгнення Російської Федерації 24 лютого 2022 р. радикально змінило логіку територіального управління. Уже в перші години після початку бойових дій було утворено 25 обласних військових адміністрацій. Отже, інституційний механізм, який первинно розглядався як інструмент локального управління в зоні збройного конфлікту, трансформувався у загальнодержавну модель кризового врядування, що суттєво змінила баланс між централізацією влади та принципами місцевого самоврядування.

Інституційна логіка функціонування військових адміністрацій: повноваження, ресурси, підпорядкування

Військові адміністрації здійснюють повноваження органів місцевого самоврядування у випадках, коли відповідні місцеві ради не можуть проводити свої засідання або їхні повноваження припинено. Одночасно вони реалізують функції місцевих державних адміністрацій, поєднуючи у своїй діяльності «подвійний» набір компетенцій – від управління комунальним майном і бюджетними ресурсами до організації заходів у сфері оборони та безпеки. Така інституційна конструкція зумовлює особливий статус військових

адміністрацій як тимчасових органів прямого державного управління на місцевому рівні.

На практиці важливим елементом інституційної стабільності військових адміністрацій стала спадковість кадрового складу. У багатьох випадках, призначаючи начальників військових адміністрацій населених пунктів, їх заступниками ставили голів територіальних громад, що забезпечувало тяглість управління, а також збереження формальних і неформальних управлінських зв'язків. Досить поширеною була і практика призначення самих голів територіальних громад начальниками військових адміністрацій, що сприяло інституційній наступності та кадровій стабільності на локальному рівні публічного адміністрування. Прикметно, що станом на листопад 2022 р. близько 70% посад начальників військових адміністрацій населених пунктів обіймали представники керівного складу органів місцевого самоврядування [Проневич, б. д.]. Водночас така модель кадрового наповнення формувала управлінську вертикаль, здатну до ефективної взаємодії з керівними органами Збройних Сил України та Служби безпеки України.

Фінансування діяльності військових адміністрацій також має змішаний характер. Військові адміністрації населених пунктів утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів територіальних громад, у межах яких вони утворені, тоді як обласні та районні військові адміністрації фінансуються, відповідно, з державного, обласного або районного бюджетів [*У кого зараз влада*…, б. д.]. Таким способом територіальні громади, з одного боку, залучені до фінансового забезпечення діяльності тимчасових державних органів, які реалізують, серед іншого, повноваження органів місцевого самоврядування, а з іншого – самі громади не включені до системи підконтрольності та підзвітності військових адміністрацій як первинний суб'єкт місцевого самоврядування. Це створює структурну асиметрію між фінансовою участю та інституційним впливом.

Запровадження військових адміністрацій населених пунктів у період воєнного стану означає якісну трансформацію місцевого рівня публічної влади. На відміну від органів місцевого самоврядування, що базуються на принципах виборності та підзвітності територіальній громаді, військові адміністрації інтегровані до

централізованої державної вертикалі та підконтрольні Президентові України й військовим адміністраціям вищого рівня. Така модель управління передбачає тимчасове «замороження» демократичних механізмів місцевого представництва на користь логіки безпеки, оперативності та управлінської концентрації.

Водночас законодавство встановлює чіткі умови для здійснення повноважень обласними та районними військовими адміністраціями у сфері місцевого самоврядування: вони реалізують ці повноваження лише у разі, якщо відповідні районні або обласні ради не скликали сесії у строки, визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Тож формально зберігається пріоритет представницьких органів у разі їхньої інституційної дієздатності.

Окремо слід наголосити на бюджетних повноваженнях військових адміністрацій у період воєнного стану. Відповідно до п. 2 постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» від 11 березня 2022 р. № 252 військові адміністрації уповноважені вносити зміни до рішень про місцеві бюджети, перерозподіляти бюджетні призначення між головними розпорядниками без погодження з профільними комісіями місцевих рад, а також оперативно коригувати видатки [Проневич, б. д.]. Ці інструменти мають критичне значення для забезпечення невідкладних витрат, зокрема пов'язаних із оборонними заходами, інженерним укріпленням територій або гарантуванням безпеки населення.

Практика деокупації окремих регіонів підтвердила функціональну доцільність такого механізму. Так, після деокупації у вересні 2022 р. майже 90% території Харківської області першочерговим завданням стало відновлення базової життєдіяльності громад. За умов, коли органи місцевого самоврядування не могли оперативно ухвалювати рішення через відсутність кворуму або кадрові втрати, створення військових адміністрацій фактично стало єдиним раціональним інструментом відновлення дієздатності об'єднаних територіальних громад [Павлович-Сенета та ін., 2022].

Разом із тим концентрація фінансових і управлінських повноважень у руках військових адміністрацій формує і зону підви-

щених ризиків. Серед них виокремлюються непрозорі умови взаємодії між військовими адміністраціями, місцевими радами та громадськими організаціями, задіяними у наданні гуманітарної допомоги; зловживання посадовими особами під час видачі супровідних документів і дозволів; вимагання неправомірної вигоди; задоволення приватних інтересів; неефективне або вибіркове забезпечення гуманітарних потреб населення [*Корупційні ризики*, б. д.].

Специфіка ситуації полягає в тому, що система військових адміністрацій створювалася як своєрідний «екзоскелет» для підтримки державної керованості в умовах війни. Проте навіть у цій надзвичайній інституційній конструкції відтворюються конфлікти інтересів і політичні суперечності, характерні для мирного часу. Вони виявляються, зокрема, у дискусіях щодо пріоритетності бюджетних витрат – між потребами оборони, вшанування пам'яті загиблих військовослужбовців або реалізацією непершочергових інфраструктурних проєктів. Показовим є приклад Чернігова, де, за словами начальника військової адміністрації Д. Брижинського, дискусія щодо витрат завершилася рішенням не вмикати міські фонтани у 2025 р. задля економії ресурсів і концентрації зусиль на оборонних потребах.

Підпорядкування військових адміністрацій має багаторівневий характер. У сфері безпеки та оборони вони координуються Генеральним штабом Збройних Сил України; у питаннях цивільного управління – Кабінетом Міністрів України та обласними державними адміністраціями; в організаційному вимірі – інтегровані до структури Антитерористичного центру при СБУ або Об'єднаного оперативного штабу ЗСУ. Така інституційна матриця забезпечує високу вертикальну інтегрованість, але водночас обмежує горизонтальну взаємодію з територіальними громадами, створюючи потенціал для конфліктів юрисдикцій і політичних напружень.

На цьому тлі формується другий – політичний – дискурс довкола діяльності військових адміністрацій. Їх створення розглядається як вимушений і функціонально необхідний крок у воєнний час, однак водночас викликає застереження щодо централізації управлінської вертикалі та утиску місцевого самоврядування. Зокрема, окремі автори трактують кейси усунення міських голів

Чернігова, Рівного та Сум як такі, що мають ознаки незаконного втручання у сферу самоврядування [Загородній, 2023]. Натомість начальники військових адміністрацій обґрунтовують ці рішення необхідністю оперативного ухвалення «правильних» управлінських рішень у кризових умовах.

Показовим у цьому контексті є і київський кейс. Призначення у 2024 р. начальника Київської міської військової адміністрації Т. Ткаченка було сприйняте частиною експертного середовища як спроба створення противаги чинному міському голові В. Кличку. До цього періоду керівництво військовою адміністрацією здійснювали військові, які фактично не були присутні в публічному полі. Натомість після призначення цивільного начальника сформувався своєрідний «дуумвірат» управління, за якого міська влада зберігала автономність, а начальник військової адміністрації публічно заявляв про невиконання його доручень [*Хто насправді керує Києвом?*, 2025]. Початковий етап діяльності нового керівника КМВА візуально нагадував передвиборчу кампанію з акцентом на питання благоустрою, що згодом почало сприйматися як форма електоральної конкуренції, попри заперечення таких намірів з боку самого посадовця [*Інтерв'ю з головою КМВА Ткаченком*, 2025].

Водночас на військові адміністрації покладається вирішення широкого кола поточних цивільних питань життєдіяльності міст і громад – від тарифної політики та благоустрою до закупівель і реконструкцій, які безпосередньо не пов'язані з оборонною складовою. За відсутності чіткої комунікації щодо військових пріоритетів це формує зовнішнє враження політичної конкуренції, а не виключно кризового управління. Показовою в цьому сенсі є заява начальника КМВА про те, що його призначив Офіс президента, який формально не має таких повноважень, що опосередковано свідчить про наявність політичних впливів і груп інтересів у процесі функціонування військових адміністрацій.

Тож, діяльність військових адміністрацій у період воєнного стану не завжди зводиться виключно до реалізації оборонних і безпекових функцій. У ряді випадків вона відображає внутрішню політичну боротьбу та конкуренцію між різними центрами впливу, що підкреслює значущу роль суб'єктивного фактору в моделі кризового управління навіть в умовах повномасштабної війни.

Функціонально-управлінські аспекти взаємодії військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування

Управлінська взаємодія між військовими адміністраціями (ВА) та органами місцевого самоврядування (ОМС) у період воєнного стану набула виразно неоднорідного характеру. Її конфігурація залежала від інтенсивності бойових дій, ступеня безпекових загроз, логістичних можливостей, кадрового потенціалу та рівня інституційної спроможності громад. Узагальнення практик дає підстави виокремити три базові моделі взаємодії, кожна з яких відображає специфічне співвідношення повноважень і ролей цивільних та військових інститутів влади.

1. Модель повного заміщення місцевого самоврядування

Ця модель була характерною для територій активних бойових дій, окупації або безпосередньої загрози захоплення, де органи місцевого самоврядування були евакуйовані, втратили кворум або фактично припинили діяльність. За таких умов військові адміністрації перебирали на себе весь спектр управлінських функцій – від організації оборони, евакуації населення та цивільного захисту до управління житлово-комунальним господарством і координації гуманітарної допомоги.

Фактично місцеве самоврядування на цих територіях було повністю «поглинуте» військовою моделлю управління. Основною перевагою такого підходу стала швидкість ухвалення рішень і жорстка централізація управління, що є критично важливим у кризових умовах.

2. Модель «подвійного управління» (поділених повноважень)

У значній кількості прифронтових регіонів, які залишалися під контролем України, але зазнавали періодичних обстрілів, сформувалася модель функціонального дуалізму. Формально органи місцевого самоврядування існували і надалі, однак їхній реальний вплив істотно зменшувався на користь військових адміністрацій, передусім у сферах безпеки, мобілізації, логістики, управління критичною інфраструктурою та комунальними підприємствами.

У межах цієї моделі регулярно виникали управлінські колізії, зокрема у питаннях бюджетного планування, розпорядження землею, управління майном і кадрової політики. Відсутність чітко

визначеної юридичної ієрархії між ВА та ОМС створювала «зону нормативної невизначеності», яка інтерпретувалася ситуативно – залежно від безпекового контексту та рівня конфліктності між конкретними управлінськими акторами. Найбільшою проблемою цієї моделі стала фрагментація управління, за якої одночасно функціонували кілька інституційних центрів із різною логікою підпорядкування, завдань і каналів звітності.

3. Модель цивільного домінування з військовим контролем

У регіонах, віддалених від лінії фронту, військові адміністрації переважно виконували координаційні та контрольні функції, тоді як органи місцевого самоврядування зберігали повноцінний обсяг повноважень. Фактично йшлося про гібридні моделі, у яких ВА виступали радше безпековими наглядачами, ніж альтернативним центром влади.

За таких умов громади функціонували майже у звичайному режимі, однак залишалися залежними від рішень військових адміністрацій у питаннях цивільного захисту, евакуації, мобілізації ресурсів і координації волонтерських та гуманітарних потоків. Важливу роль у збереженні управлінської тяглості відіграло призначення керівників військових адміністрацій з поміж представників органів місцевого самоврядування: у близько 70% випадків це дало змогу зменшити ризики управлінської дезінтеграції та зберегти локальні еліти [Проневич, б. д.].

Водночас така практика породила і низку політично неоднозначних ситуацій. Паралельне існування «обраних» і «призначених» керівників місцевого рівня стало джерелом конфліктів у Чернігові, Рівному, Сумах і Києві. У цих кейсах йшлося не стільки про безпекові потреби, скільки про конкуренцію між політичними групами, яка реалізовувалася через кадрові рішення військових адміністрацій.

Бюджетні повноваження та управлінські ризики

Перенесення бюджетних повноважень на військові адміністрації, зокрема можливість оперативно змінювати рішення щодо місцевих бюджетів без погодження профільних комісій місцевих рад (постанова КМУ № 252 від 11.03.2022 р.), істотно підвищило швидкість реагування на загрози [Проневич, б. д.]. Однак

одночасно це послабило механізми демократичного контролю та фінансової прозорості. Ризики зловживань у таких умовах є значними, що підтверджується аналітикою громадських моніторингових груп [*Корупційні ризики*, б. д.].

Паралельно воєнний стан призвів до уповільнення децентралізаційних процесів: понад половина територіальних громад досі не відповідають критеріям спроможності, а на деокупованих територіях військові адміністрації фактично замінюють місцеве самоврядування. Станом на березень 2025 р. 460 громад перебували під окупацією, ще близько 160 – у зоні активних бойових дій. За цих умов ВА виконують роль владного «каркасу», однак не створюють передумов для сталого інституційного розвитку.

Інформаційний зріз офіційних сайтів обласних військових адміністрацій, здійснений 21 серпня 2025 р. [*Help Україна*, б. д.], засвідчив істотну фрагментованість комунікаційної політики. Фактично 20,8% обласних військових адміністрацій не мали функціональних вебресурсів, а більшість наявних сайтів виконували переважно новинну, а не управлінсько-інформаційну функцію [Житомирська обласна державна адміністрація, б. д.; Одеська обласна державна адміністрація, б. д.; Сумська обласна державна адміністрація, б. д.; Черкаська обласна державна адміністрація, б. д]. Лише незначна частина ресурсів системно висвітлювала безпекову тематику, питання укриттів, евакуації чи відновлення. Це посилює асиметрію між високою концентрацією повноважень і низьким рівнем публічної підзвітності.

Згідно із Законом України «Про правовий режим воєнного стану» та Законом України «Про військові адміністрації», військові адміністрації є ієрархізованою системою тимчасових державних органів із універсальною виконавчо-владною компетенцією [Рада Європи…, 2022]. Їх створення є легітимним інструментом заповнення «вакууму влади» на деокупованих територіях у разі інституційної неспроможності місцевих рад або колабораціонізму окремих посадових осіб.

Водночас наділення військових адміністрацій широкими дискреційними повноваженнями містить потенційну загрозу неправомірного обмеження прав і свобод громадян. Тимчасова передача

повноважень ОМС військовим адміністраціям (ч. 2 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану») є виправданою лише за умови чіткого обґрунтування і збереження принципу тимчасовості. Йдеться не про згортання децентралізації, а про тимчасову зміну адміністративної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування.

Отже, трансформація державної вертикалі в умовах війни продемонструвала високу адаптивність української моделі врядування, але водночас загострила системні ризики – рецентралізації, політизації управління та відкладеного відновлення місцевої демократії. Саме ці виклики визначатимуть складність поствоєнної інституційної реконфігурації.

Висновки

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. Однак її 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

нерозв'язаною. 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 недосконаліть механізмів бюджетного вирівнювання. Усе це обмежує потенціал нарощування суспільної довіри та створює передумови для недоброчесного врядування.

Також в умовах війни не гарантуються доходи місцевих бюджетів, що унеможливлює 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.

РОЗДІЛ VI

ІНСТРУМЕНТИ ЛЕГІТИМАЦІЇ ВЛАДИ ПІД ЧАС ВІЙНИ

Теоретико-методологічні засади аналізу легітимації під час війни

Метою цього розділу є комплексне дослідження інституційних інструментів легітимації влади України в умовах повномасштабної війни 2022–2025 рр., а також апробація аналітичної моделі, яка дозволяє оцінювати легітимаційні розриви між важливістю окремих інструментів і рівнем їхньої практичної реалізації. Запропонована модель може бути використана не лише для фіксації динаміки легітимації під час війни, але й для аналізу поствоєнних процесів відновлення демократичної стабільності.

Відповідно до сформульованої мети, основними цілями дослідження є виявлення ключових інституційних чинників, які визначали здатність української політичної системи забезпечувати легітимність у кризових умовах; окреслення специфіки трансформації суспільного запиту до влади у фазі воєнного стану; аналіз інституційної адаптації до екзистенційних викликів через зміну практик легітимації; оцінка впливу цих трансформацій на перспективи демократичного розвитку після завершення війни.

Завданнями розділу вважаємо реконструкцію стану та функціональної спроможності політичних інститутів напередодні війни; аналіз правових і організаційних змін у функціонуванні влади після 24 лютого 2022 р.; систематизацію дискурсивних та інституційних механізмів легітимації; інтерпретацію динаміки суспільної довіри та джерел її підтримки чи ерозії; окреслення потенціалу і меж «легітимації виживанням» як моделі політичної стабільності.

Щодо методологічної бази дослідження, то у процесі роботи над розділом авторка звернулася до інституційного аналізу (для вивчення архітектури влади та трансформації її функціонування під час війни); порівняльного аналізу (для співвіднесення українського досвіду з концепціями peacebuilding); дискурс-аналізу (для дослідження комунікаційних стратегій влади, зокрема президентських звернень, наративів телемарафону та зовнішньополітичних меседжів);

кількісного соціологічного аналізу (для інтерпретації даних експертного опитування як індикатора легітимаційних процесів); історико-структурного підходу (для простеження посткомуністичних спадкових вразливостей інститутів, що вплинули на їхню легітимність у воєнний час). Тож використана комбінація методів дала змогу не лише описати фактичний стан легітимації влади, але й запропонувати аналітичний інструмент для подальшого дослідження поствоєнних процесів політичної легітимації.

Наукову літературу, опрацьовану за темою, розділимо на тематичні напрями і наголосимо на найважливіших працях кожного кластеру. Першим із них є нормативно-ціннісний вимір, в якому Д. Бітем [Beetham, 1991] заклав класичні засади аналізу: легітимність потребує відповідності встановленим правилам, моральному виправданню влади та визнання суспільством. Норми права можуть відступати перед режимом надзвичайного стану (перед війною), цінності часто переорієнтовуються на колективне виживання й безпеку, тоді як результативність вимірюється здатністю держави захищати територію та громадян. В умовах конфліктів, саме ефективність оборони та гарантія базової безпеки стають головними критеріями легітимності. Цю лінію розвиває В. Джабрі [Jabri, 2007], яка наголошує на важливості дискурсивних практик у формуванні легітимності в умовах конфліктів, коли питання справедливості та права стають особливо чутливими. У цьому ж полі варто розглянути внесок Дж. М. Діксон [Dixon, 2018], яка показує, як держави адаптують історичні наративи та колективну пам'ять для підтримки або відновлення легітимності, що робить її підхід релевантним у контексті воєнної політики пам'яті. Недавнє дослідження К. Бакке, М. Даль і К. Рікард [Bakke at al., 2025] демонструє, що досвід повномасштабної війни трансформує підтримку демократичних цінностей в Україні. Громадяни, які безпосередньо пережили насильство або втрати, стають менш прихильними до захисту прав національних меншин і частково – до свободи слова, проте довіра до інституту виборів залишається відносно стабільною. Це показує вибіркову трансформацію демократичної легітимності: етичні та процедурні компоненти вразливі до ерозії, тоді як виборча легітимація влади зберігає статус «незаперечної основи» політичного

порядку. Тож українське суспільство переосмислює легітимність влади, підпорядковуючи її логіці національної безпеки.

Другий блок літератури зосереджений на трансформаціях легітимації у контексті національно-визвольних та антиколоніальних воєн. Тут важливими є напрацювання Б. Андерсона [Anderson, 1983], який пояснив, як нація як «уявлена спільнота» стає основою для легітимації політичних режимів під час боротьби за незалежність. Щоб отримати підтримку від консолідованої нації влада апелює до образів єдності, спільної боротьби та жертовності. Таким чином, легітимація відбувається не тільки через інститути, а й через мобілізацію символічних ресурсів, що цементують відчуття національної солідарності. Ідеї Б. Андерсона перегукуються з підходами Ч. Тіллі [Tilly, 1992], який показав, як війна історично ставала каталізатором формування держав і створювала нові підстави легітимності через мобілізацію ресурсів, розвиток інституцій і консолідацію влади. На думку Ч. Тіллі, легітимація під час війни потребує інституційної передбачуваності, стабільності та угод між владою та громадянами. Під час війни баланс зміщується в бік примусу, але саме інституційні практики – регулярність процедур, передбачуваність дій держави – залишаються критичними для підтримання довіри. Без них навіть переможна війна може призвести до делегітимації влади. Цей блок ілюструє дослідження А. Марковської, О. Сердюка та І. Солдатенко [Markovska at al., 2025], які показує, що під час повномасштабної війни феномен суспільної довіри трансформується у «озброєну довіру» (weaponized trust). Вона посилює політичну згуртованість та ефективність дій уряду, водночас створюючи ризики зловживання та ослаблення прозорості. Військова необхідність часто виправдовує централізацію ухвалення рішень та тимчасове згортання антикорупційних практик, що може підривати довгострокову інституційну легітимність. Довіра стає ресурсом стійкості та моральної легітимації опору, але без послідовного зміцнення інституцій вона ризикує перетворитися на ілюзорний капітал, що після війни може призвести до делегітимації влади.

Третій напрям досліджень акцентує на зв’язок між війною, процесом політичної легітимації та демократизацією. А. Ґайс,

Л. Брок та Г. Мюллер [Geis at al., 2008] аналізують, як міжнародні інтервенції поєднують вимоги законності (легітимності) із прагненням до результативності, формуючи своєрідні гібридні моделі легітимації у перехідних суспільствах. Автори підкреслюють, що правова легальність не завжди збігається з політичною ефективністю, а їх поєднання нерідко відбувається шляхом компромісів, які лише частково відповідають демократичним стандартам. Ця перспектива важлива для розуміння процесів постконфліктної легітимації (як процесу підтримки довіри до політичної влади), де формальна відповідність міжнародному праву поєднується з прагматичною логікою забезпечення стабільності. Б. Бліземанн де Ґевара [Bliesemann de Guevara, 2012] звертає увагу на проблематичність державного будівництва (statebuilding) в умовах зовнішнього втручання. Вона показує, що політична легітимація у таких умовах набуває подвійного виміру: з одного боку, її формує внутрішній суспільний консенсус, з іншого – міжнародне визнання і підтримка. Проте авторка застерігає, що така «подвійна» легітимація нерідко створює дисбаланси, оскільки зовнішні актори схильні надавати пріоритет інституційній ефективності над демократичною інклюзією. У цьому ж контексті В. Артюх і Т. Федірко [Artiukh & Fedirko 2025] вводять поняття «залежного державотворення», коли Україна формально посилює інституції (влада, бюрократія, армія), але робить це завдяки зовнішній підтримці: фінансовій, технологічній, військовій чи політичній. Водночас спроможність до автономного розвитку зменшується. Це створює дуальну форму політичної суб'єктності: держава є одночасно носієм суверенітету та агентом глобальної системи залежності. Допомога Заходу сприймається як солідарність, але фактично формує нову архітектуру підзвітності назовні, що інтегрує інституційне та міжнародне вимірювання легітимації. На думку В. Артюха та Т. Федірка, поєднання внутрішньої мобілізації, «озброєної довіри», процедурних механізмів та зовнішньої підтримки формує сучасну модель політичної легітимації в Україні під час повномасштабної війни. Ця модель демонструє амбівалентність: вона посилює державну стійкість і моральну легітимність опору, водночас створюючи ризики делегітимації через залежність від зовнішніх ресурсів та тимчасове

обмеження прозорості й демократичної інклюзії. У цьому контексті робота авторки цього розділу [Кононенко, 2024] розвиває внутрішній вимір легітимації, наголошуючи, що навіть під час дії правового режиму воєнного стану в Україні не припиняється можливість імплементації більшості партисипативних і деліберативних інструментів демократії. Авторка показує, що залучення громадян до процесів ухвалення рішень, консультацій і суспільного діалогу може виступати не лише механізмом підтримки довіри до влади, але й способом моральної та процедурної стабілізації політичної системи. Таким чином, легітимація влади в умовах війни може набувати не лише ознак оборонно-залежного, але й інклюзивно-громадянського виміру.

Окремим виміром сучасних студій є аналіз легітимації як балансу між правовими процедурами та ефективністю. Тут корисно згадати К. Ґольє та Ж. Тіроля [Gollier & Tirole, 2020], чиї дослідження у сфері політичної економії дозволяють зрозуміти, як очікування громадян щодо ефективності та відповідальності влади формують основу легітимності у кризових ситуаціях. Хоча підхід К. Ґольє і Ж. Тіроля не є суто політичним, він доповнює політичну теорію легітимації, наголошуючи на раціонально-економічних засадах довіри. Особливо актуальним це є в умовах війни, коли суспільство оцінює владу не лише за процедурною правильністю її дій, а й за здатністю гарантувати виживання, безпеку та справедливий розподіл ВВП.

І наостанок зупинимося на політичної делегітимації. Одним із провідних дослідників цього напряму є Дж. М. Діксон [Dixon, 2018], яка стверджує, що державна делегітимація є не просто втратою довіри чи підтримки. Втрата довіри є цілеспрямованим дискурсивним процесом, у якому різні актори – від урядів до громадських рухів – навішують на державу ярлик «нелегітимності». Діксон підкреслює, що мова, символи та наративи є головними інструментами делегітимації, а сам процес має тривалу політичну інерцію, впливаючи як на внутрішню, так і на міжнародну легітимність. Уже згадувана Б. Бліземанн де Ґевара [Bliesemann de Guevara, 2014] наголошує, що делегітимація під час війни (чи в період відновлення держави після неї) часто виникає як побічний

ефект надмірного втручання міжнародних акторів. Замість очікуваної стабільності, такі втручання створюють «порожні інститути», які не користуються підтримкою громадян, що призводить до втрати внутрішньої довіри й підживлює делегітимаційні наративи. Таким чином, Б. Бліземанн де Ґевара розглядає делегітимацію як структурну проблему – коли зовнішня підтримка та формальні інститути не відповідають локальним уявленням про справедливість і законність.

Далі зафіксуємо ключові категорії аналізу:

- *політична легітимність* – це **стан**, характеристика влади. Вона означає, що суспільство визнає владу правомірною і має довіру до її рішень. Тобто, легітимність – це наявність або відсутність суспільного визнання;
- *політична легітимація (в демократіях)* – це **процес** вироблення, підтримання та відновлення легітимності через інституційні практики, політичний дискурс і комунікацію. Вона передбачає активне застосування інструментів легітимації (вибори, ефективність врядування, демонстрація політичними інститутами суб'єктності, комунікація, демонстрація відкритості) в межах правового поля – з метою зміцнення суспільної довіри;
- *політична легітимність у війні (в демократії)* – це динамічна і багатовимірна здатність політичного режиму (влади) утримувати суспільне визнання свого права на владу в умовах збройного конфлікту, основуючись 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 правову норму, 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. Можна стверджувати, що політична легітимність під час війни складається з трьох вимірів: інституційно-функціонального (ефективність держави в обороні, безпеці, управлінні ресурсами); морально-нормативного (справедливість політик, дотримання прав людини, чесність лідерства);

психологічно-перцептивного (визнання населенням влади як законної та гідної підтримки);

- *делегітимація влади* – це процес втрати довіри та визнання, коли дії чи бездіяльність влади суперечать суспільним очікуванням, а її авторитет підривається як зсередини, так і зовні. Делегітимація може бути **локальною або частковою**: вона може стосуватися окремої інституції (уряду, президента, армії, судів), політики (наприклад, соціальної чи економічної) або конкретних рішень. Вона може бути **відворотною**: влада здатна переламати процес шляхом реформ, комунікації, символічних дій чи міжнародної підтримки. Делегітимація є радше **механізмом** чи проявом ерозії авторитету, ніж підсумковим станом;

- *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 й захищати суспільство. Ця криза часто 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 легітимації небезпечна тим, що може паралізувати мобілізацію, підривати бойовий дух і стимулювати альтернативні центри влади (від повстанських груп до іноземних патронів);

- *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 легітимації: централізація влади як ресурс і виклик під час повномасштабної війни

Український досвід легітимації під час повномасштабної війни є показовим з огляду на особливості інституційного розвитку посткомуністичної держави. До 2022 р. політична система України функціонувала в умовах асиметричного розподілу владних повноважень із високим ризиком дрейфу в бік авторитаризації: із надмірно посиленою роллю президента, залежністю парламентської більшості від глави держави та підконтрольним президенту урядом. Така архітектура влади загалом обмежувала інклюзивність політичного процесу та знижувала спроможність інституцій до автономного вироблення і реалізації політики.

Проте саме ця конфігурація влади виявилася функціонально придатною для першого року війни, коли ключовим завданням врядування стало забезпечення максимальної централізації управління й мобілізації ресурсів.. Концентрація влади в руках президента дозволила швидко ухвалювати рішення та ефективно координувати оборонні й дипломатичні зусилля. У цьому сенсі «дефектні» посткомуністичні інститути продемонстрували несподівану стійкість і результативність у надзвичайних умовах.

Водночас із поступовою адаптацією суспільства до умов тривалої війни виявився зворотний бік цієї моделі. Централізована, слабо інклюзивна система почала перетворюватися на чинник делегітимації, оскільки суспільство потребувало нових механізмів участі, прозорості й підзвітності влади. Відсутність повної інституційної автономії парламенту, уряду та судів стала бар'єром для формування довіри до влади в умовах виснаження війною. *Отже, український випадок демонструє парадокс: інституційні обмеження, які виявилися ефективними на етапі гострої боротьби за виживання,*

у середньостроковій перспективі почали створювати загрозу для легітимності влади, вимагаючи пошуку нових підходів до демократичного врядування у воєнний час.

Дослідники політичної легітимації та постконфліктного врядування (peacebuilding) наголошують, що під час кризових трансформацій, до яких належить війна, критичним стає саме інституційний вимір легітимації. Сильні й адаптивні інститути здатні перетворювати моральні аргументи, суспільну мобілізацію та енергію опору (що також є інструментами політичної легітимації під час війни) на стабільне управління і відновлення держави [Paris & Sisk, 2009; Chesterman, 2004]. Отже, **саме інституційна спроможність визначає, які інструменти легітимації будуть домінувати.** Понад те, формальні процедури, юридичні механізми та організаційна передбачуваність інститутів часто переважають над риторичними чи символічними засобами легітимації (які вкрай необхідні на першому етапі кризи) у разі набуття війною затяжного характеру. Легітимність держави зміцнюється тоді, коли примус і мобілізація підкріплюються передбачуваними інституційними практиками; без них навіть успішна військова кампанія не гарантує підтримки громадян [Tilly, 1990]. Таким чином, інститути виступають не лише рамкою для контролю та управління, а й механізмом перевірки, наскільки суспільство сприймає владу як легітимну.

Напередодні повномасштабної війни вітчизняні політичні інституції (разом із іншими компонентами політичної системи – процесами, практиками, акторами, нормами) перебували в стані посткомуністичного транзиту. Це означає, що вони все ще мали переважно екстрактивний (закритий) характер, що усвідомлено «консервувався» неформальними акторами. Саме через домінування неформальних інститутів (наприклад, олігархів) у політичних процесах 2014–2021 рр. реформи, спрямовані на підвищення ефективності та інклюзивності державних інститутів (в яких не були зацікавлені олігархи), залишалися незавершеними [Dalton, 2021; Hale, 2021].

Гібридний стан українських інституцій, що поєднував незавершені реформи з високим рівнем централізації та закритості врядування, визначив особливості політичних процесів у 2022–

2025 рр., під час повномасштабної війни. *По-перше,* у винятково складному контексті 2022 р., коли масштаби воєнних загроз РФ ще уточнювалися, українські владні інститути, вже формально інтегровані у демократичний порядок денний, проте значною мірою залежні від політичної волі ключових акторів і структурних обмежень, створили унікальне і до певної мірі ефективне середовище для формування феномену «воюючої демократії», в межах якої демократичні норми та жорстка централізація влади певний час успішно співіснували в умовах «мобілізаційної легітимації» [Дослідницька служба Верховної Ради України, 2024]. *По-друге,* саме гібридність інституцій, починаючи з 2023 р. по т. ч. (коли лінія фронту стабілізувалася, а суспільна підтримка владних рішень перестала бути апріорною), суттєво звужує маневреність державного управління, оскільки суспільство почало вимагати від влади більшої прозорості та залученості, що зумовило перехід від безапеляційного консенсусу між владою та суспільством до прагматичної взаємодії в межах «легітимації виживанням». Політичні еліти та державні службовці, які не мали належного досвіду реальної відкритої взаємодії та співпраці з громадянським суспільством, зіткнулися із необхідністю такої трансформації заради власної легітимації безпосередньо під час війни. Проте ці зусилля часто залишаються фрагментарними та недостатньо ефективними, що відображало як брак відповідних практик, так і інституційну інерцію. Це ускладнює підтримку довіри (легітимацію) влади, які є критично важливими для збереження політичної стабільності під час повномасштабної війни.

Феномен воюючої демократії: мобілізаційна легітимація влади під час повномасштабної війни

Нагадаємо, що в демократичних системах легітимація влади в мирний час має ґрунтуватися на поєднанні процедурної законності (легітимності) та суспільної згоди: влада отримує мандат через конкурентні й чесні вибори, намагається діяти відповідно до конституційних норм та принципу верховенства права, прагне забезпечувати поділ влад і захист прав людини, а також підтримує публічну відповідальність і прозорість управління. Ці елементи

формують суспільну довіру, яка, *в ідеалі*, підкріплюється стабільністю інституцій, ефективною участю громадян у політичному процесі та сприйняттям урядових рішень як легітимних і справедливих у межах демократичних правил [Beetham, 2013; Norris, 2014)]

Під час війни вимоги до легітимації влади змінюються: конкурентні вибори можуть бути відкладені (як, наприклад, в Україні), а суспільство певний час може толерувати концентрацію виконавчих повноважень, посилений контроль над інформаційним простором та обмеження індивідуальних прав заради безпеки. *Головними критеріями легітимації громадянами влади під час швидкого розгортання масштабних воєнних криз стають спроможність політичного керівництва організувати ефективний опір, зберігати суспільну єдність та забезпечувати базові потреби населення.* Ці зміни у вимогах до легітимації влади під час воєнного стану не залишаються лише теоретичною категорією: вони безпосередньо пов'язані з готовністю та здатністю суспільства підтримувати державу у критичних обставинах. Напередодні повномасштабної агресії таку готовність можна було кількісно оцінити за даними соціологічних опитувань, які фіксували рівень мобілізаційної спроможності населення та потенціал для швидкої організації колективного опору.

Соціологічні опитування, проведені безпосередньо перед 24 лютого 2022 р., свідчили про високий рівень готовності українського суспільства до збройного опору агресії: майже 50% громадян були готові брати участь у захисті країни або надавати посильну допомогу ЗСУ [Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, 2022]. Мобілізаційна спроможність українського суспільства, зафіксована напередодні повномасштабної агресії РФ, стала ключовим тригером швидкого ухвалення владою складних управлінських рішень у перші дні повномасштабної російської агресії, спрямованих на оперативну організацію оборони країни.

Для збереження державності політичне керівництво було змушено запровадити воєнний стан та загальну мобілізацію, що суттєво обмежило як окремі конституційні права громадян, так і базові елементи функціонування демократій (передусім мова йде

про заборону виборів). Інституційними ознаками правового режиму воєнного стану стали 1) створення Ставки Верховного Головнокомандувача (Президента України) та військових адміністрацій, яким підпорядковувалися цивільні державні адміністрації у питаннях організації оборони; 2) адаптація роботи парламенту до безпекових вимог, що забезпечило швидке ухвалення критично важливих законів; 3) піднесення ролі Офісу Президента та РНБО, інституцій безпосередньо підпорядкованих Президенту України, як центрів координації та ухвалення оперативних рішень; 4) створення ефекту «прозорої комунікації»; 5) фінансова стабілізація та зовнішньополітична легітимація нового воєнного формату політичного режиму в Україні через підтримку міжнародних партнерів.

Важливим елементом розбудови правового режиму воєнного стану вважаємо централізацію інформаційних потоків через телемарафон «Єдині новини», який виконував функцію головного каналу формування ще одного інструменту політичної легітимації – загальнонаціонального консолідаційного дискурсу. Консолідаційний дискурс будувався на наративах єдності та солідарності українців у протистоянні агресору, апеляції до ідеї виживання держави та мобілізації проти спільного ворога. Політична легітимація влади також була одним із завдань консолідаційного дискурсу. Процес політичної легітимації режиму відбувався в Україні відповідно до загальновідомих алгоритмів адаптації сучасних держав до екзистенційних загроз, що, за Бітемом, передбачають «перепрошивку» легітимності через апеляцію до морального порядку та суспільних норм [Beetham, 2013]. Перший період (лютий–грудень 2022 р.) функціонування дискурсу про «справедливий спротив» мало не лише емоційний, але й технологічно виважений характер. Так, промови президента В. Зеленського «Ми всі тут» [ТСН, 2022] та «Без вас» [Офіційний телеграм-канал В. Зеленського, 2022] були стратегічними сигналами: вони закріплювали присутність влади серед громадян, демонстрували відмову від втечі чи капітуляції та підтверджували політичну відповідальність керівництва. Ефект справжності такого дискурсу підтримувався, не в останню чергу, через майже відсутність в інформаційному просторі країни новин про корупційні скандали, що створювало ефект

приборкання цього явища та посилювало суспільне відчуття консолідації. (Згодом стало зрозуміло, що це «затишшя» було передусім результатом свідомої тимчасової відмови watchdog-організацій від оприлюднення результатів розслідувань і стриманості політичних акторів від активної участі у публічному полі у перші місяці війни).

У той же час, поряд із централізацією влади та інформаційного простору, політичне керівництво залишило майже без змін функціонування судової системи та антикорупційних органів (НАБУ, САП, НАЗК), що слугувало сигналом українському суспільству та міжнародним партнерам про намір влади дотримуватися принципів правової держави навіть у надзвичайних умовах. Про прагнення влади зберігати елементи демократичного врядування в умовах повномасштабної війни там, де це було можливо, свідчило і збереження законності для більшості партисипативних і деліберативних інструментів взаємодії між владою та суспільством. Таким чином, українські державні інституції, які були недосконалими з погляду демократичної оптики, продемонстрували здатність швидко адаптуватися до екзистенційних загроз. Вони поєднували централізовану координацію та оперативне управління з потенційними можливостями партисипативної взаємодії навіть у гранично жорстких умовах. Саме ця здатність лежить в основі феномену «воюючої демократії», сформованого в Україні у перші місяці повномасштабної війни [Дослідницька служба Верховної Ради України, 2024].

Політичні ризики централізованого режиму «воюючої демократії» детерміновані, не в останню чергу, структурними вразливостями нашої довоєнної демократії. У межах президентсько-парламентського типу семіпрезиденталізму українська модель завжди балансувала між конкуренцією та конфліктом президента і парламенту та зумовлювала фактичне підпорядкування президенту уряду та його керівника. На практиці це створювало такі ризики, як домінування президентської влади; слабкість парламентських механізмів контролю; персоналізація влади та неповна інституціоналізація партійної системи. Для такої системи завжди була актуальною загроза авторитаризації. Вона не почалася з війною, але повномасштабна війна створила «ідеальні умови» для її підсилення:

суспільний запит на сильного лідера, виправдана концентрація влади, обмеження політичної конкуренції та частини демократичних процедур, скорочення партійного та медійного плюралізму, інституційні дисбаланси та звуження простору для діяльності громадянського суспільства. Під час війни дія формальних правил частково призупиняється, але політична легітимація влади часто лише зростає через віру (єднання заради виживання) і через дії (заради виживання держави). Це створює сильний ефект мобілізаційної легітимності, але водночас підвищує ризик інституційної деградації після завершення війни [Beetham, 2013]. А якщо додати сюди застереження Г. О'Доннелла з його поняттям «делегативної демократії» – ми бачимо паралелі: громадяни в кризі делегують лідерові широкі повноваження, фактично відмовляючись від механізмів контролю. Це дозволяє діяти швидко, але підриває демократичну звичку до підзвітності [O'Donnell, 1994]. Отже, базові загрози політичного режиму «воюючої демократії» полягають не стільки у самих змінах, скільки у ризику їх закріплення. Якщо інститути та політичні практики, створені для воєнного стану чи підсилені ним, перетворяться на довготривалі, це може призвести до подальшої ерозії системи стримувань і противаг, ще більшого ослаблення парламентаризму, звуження політичного поля та політичної абстенії (відчуження суспільства від влади).

Аналіз суспільних настроїв протягом першого року повномасштабної війни свідчить, що більшість громадян погодилася (підтримала/легітимізувала) на суттєві обмеження власних прав і свобод заради організації опору та захисту державності, прийнявши досить жорстку модель взаємодії, запропоновану владою, продемонструвавши яким способом високий рівень солідарності та єдності. Отже, в лютому 2023 року 60,6% українців вважали, що події в Україні рухаються у правильному напрямку (в грудні 2021 р. таку думку поділяли 20,3% опитаних). 79,6% українців на початку 2023 р. вірили в перемогу України у війні проти РФ [Разумков Центр, 2025]. Президенту Україну в серпні 2022 р. довіряли 79,7% українців, у той час, як в серпні 2022 р. рівень довіри до інституту президенства становив серед українців 36% [Разумков Центр, 2023].

Від «мобілізаційної легітимації» до «легітимації виживанням»: виклики та обмеження

Суспільні настрої починають змінюватися у міру стабілізації лінії фронту восени 2022 р. Українське суспільство, увійшовши в затяжну фазу «війни на виснаження», поступово адаптовувалося до безпекових загроз та актуалізовувало проблеми, що були раніше (до лютого 2022 р.) у центрі суспільної уваги. Апріорна підтримка дій влади почала поступово скорочуватися. Від початку 2023 р. соціологічні опитування зафіксували зростання занепокоєності громадян питаннями корупції, подорожчанням життя, дисфункціями у системі правосуддя та несправедливістю розподілу ресурсів, що свідчить про повернення до пріоритетів, характерних для мирного часу [*Корупція в Україні 2024 …*, 2024]. У травні 2022 р. 27% українців вважали умови життя в Україні поганими, що майже в 2 рази менше аналогічного показника за 2021 р. Уже в травні 2024 р. кількість громадян, не задоволених умовами життя в країні, становила майже 49%, що лише на 3% менше рівня незадоволення умовами життя в країні у 2021 р. В червні 2024 р. 71,9% українців були не задоволені подіями, що відбуваються в нашій країні, що на 44,8% більше, ніж у травні 2022 р. [Дембіцький, 2025].

Поступове повернення українського суспільства до зон турбулентності, характерних для періоду «до 24 лютого 2022 р.» зумовлювало формування нових (порівняно із першим роком повномасштабної війни) акцентів у вимогах громадян до влади, серед яких: зростання запиту на її підзвітність, справедливий розподіл ресурсів, недопущення корупційних зловживань та поступове повернення до демократичних процедур. Спроможність влади задовольнити ці вимоги суспільства починає безпосередньо впливати на рівень довіри до неї (на її легітимацію). *Отже емоційна «мобілізаційна легітимація» першого року повномасштабної війни закономірно трансформується протягом 2023 р. на «легітимацію виживанням», в межах якої вже не почуття, а раціональні переконання, що саме ця влада забезпечує базове виживання та безпеку у критичних обставинах, детермінують її підтримку суспільством.* Як зазначає Л. ван Мідделаар, в умовах виснажливих конфліктів адміністрації з часом змушені переводити

політичний процес у площину інституційних та матеріальних рішень [Van Middelaar, 2019].

Поява нових акцентів у тій частині суспільно-політичного дискурсу, що модерувався владою, стала першою спробою інструментальної адаптації політичного керівництва країни до змінених суспільних викликів. Поряд із наративами героїзму та самопожертви дедалі більшого значення набували теми справедливості та відбудови, тісно пов'язані з ефективністю державних інституцій. У виступах Президента України перед Конгресом США [Зеленський, 2022a] та європейськими парламентами у 2023 р. наголошувалося на тому, що підтримка України є не лише геополітичним питанням, а й моральним обов'язком захисту міжнародного правопорядку. Презентована наприкінці 2022 р. українська «Формула миру» [Зеленський, 2022b] набула на певний час ролі ключового елементу міжнародного дискурсу з боку офіційного Києва. Вона була подана не як інструмент тимчасового перемир'я, а як універсальна етична пропозиція, що передбачає відновлення справедливості. Для внутрішньої аудиторії цей документ виконував функцію символічного підтвердження: влада має бачення завершення війни та чітко артикулює його перед суспільством.

У 2024–2025 рр. риторика влади щодо внутрішньої аудиторії залишалася переважно морально-нормативною. Послідовно наголошувалося на відповідальності перед загиблими, вшануванні ветеранів, етичному вимірі партнерської допомоги та критиці феномену «втоми від війни» серед союзників, що свідчило про прагнення влади зберігати консолідацію суспільства і підтримувати довіру громадян до політичного керівництва країни. Втім ефективність цієї стратегії поступово знижувалася. Зростаюча відстань між закликами та результатами, передусім у сферах регулювання дотримання соціальної справедливості і антикорупційної політики, поступово девальвувала довіру громадян і збільшувала відчуття розриву між словом і ділом. Так, досвід довів: виключно моральноріторична стратегія легітимації є структурно обмеженою. Підтримувати тривалий час довіру суспільства та зовнішніх стейкхолдерів лише на рівні символічних аргументів неможливо без їх інституційного та матеріального підтвердження. Це закономірно

підводить до необхідності аналізу ефективності інституційних механізмів легітимації влади в умовах повномасштабної війн.

Стратегія й тактика влади, що спирається на «легітимацію виживанням» під час повномасштабної війни, мають будуватися так, щоб підтримувати довіру та контроль у ситуації, коли громадяни тотально вже не схвалюють владу емоційно, але згодні терпіти її задля безпеки. На *стратегічному рівні* пріоритетами влади, що існує в межах т. зв. «легітимації виживанням», мають бути, по-перше, максимальна концентрація ресурсів на гарантуванні фізичного виживання населення: оборона, захист критичної інфраструктури, забезпечення харчами, енергією, медичною допомогою, демонстрація спроможності швидко реагувати на кризи та запобігати хаосу. По-друге, обмежене, але чітке збереження демократичних інститутів та партисипативного залучення громадян. Навіть у межах надзвичайних повноважень, які виникають одночасно із запровадженням воєнного стану, варто залишати «острівці процедурності» (наприклад, парламентський нагляд, роботу незалежних антикорупційних органів тощо, неформальні консультації із громадськістю), щоб уникнути відчуття узурпації влади. По-третє, створення публічного та зрозумілого плану повернення до нормального політичного циклу після завершення (чи локалізації) воєнної кризи. По-четверте, прозора комунікація з реалістичними очікуваннями, що передбачає відкрите пояснення владою масштабів загрози, обмеження своїх можливостей, уникнення тріумфальної риторики, формуючи довіру через чесність та нейтралізацію популізму. На *тактичному рівні* дії влади, що перебуває в клещатах «легітимації виживанням», мають складатися з:

- стабілізації економічних та соціальних систем (своєчасна виплата зарплат, пенсій, підтримка базового рівня соціальних послуг тощо)
- мінімізації корупційних сигналів (швидке реагування на зловживання, навіть символічні, але покарання, щоб запобігти формуванню у суспільстві відчуття безкарності щодо нечесних представників влади)

- залучення міжнародної підтримки (легітимність виживання часто підкріплюється зовнішньою допомогою – економічною, гуманітарною, безпековою).
- гнучкого використання локальних мереж (співпраця без надмірної бюрократії з громадами, представниками громадянського суспільства, бізнесом для підвищення ефективності управління та інклюзивного формування політик – там, де це можливо, під час повномасштабної війни).
- підтримки діалогу із суспільством (регулярні звернення, публічні брифінги, робота з незалежними ЗМІ навіть у складних умовах).

Починаючи з 2023 р. українська влада, позбавлена можливості через вибори акцептувати свою демократичну легітимність (законність), змушена постійно її підтверджувати в межах фрейму «легітимації виживанням». Це означає, що політичні еліти, обравши шлях збереження великої частини демократичних практик під час повномасштабної війни та побудувавши на цьому комунікаційний дискурс із міжнародними партнерами, не можуть дозволити собі ні авторитарну закритість, яка провокує паніку й ризик масових протестів, ні надмірний популізм, що підриває довіру через нездатність забезпечити реальні результати. *Єдино можливою та ефективною стратегією мала б стати прагматична політика, побудована на демонстрації компетентності, відповідальності та здатності гарантувати базову безпеку й функціонування суспільства.* Саме таке управління формує у громадян відчуття, що діюча влада є необхідним і найменш ризикованим гарантом збереження життя та елементарного порядку. Водночас, якщо політичні еліти не зможуть реалізувати політику у межах цього фрейму, виникає загроза делегітимації влади, що особливо небезпечно в умовах затяжної війни. Як підкреслював Ліпсет, «легітимність будь-якої політичної системи залежить не лише від того, наскільки вона відповідає загальноприйнятим цінностям, але й від її здатності забезпечувати ефективне управління та розв'язувати проблеми, з якими стикається суспільство» [Lipset, 1981, p. 64]. Втрата цієї ефективності створює передумови для кризи довіри (кризи легітимності). У сучасних підходах до легітимації влади також

наголошується, що «легітимність виживанням» (чи змушена легітимність) є тимчасовою та умовною: вона може забезпечувати підтримку лише доти, доки громадяни вважають владу здатною відповідати на екзистенційні виклики [Anderson, 2005; Gilley, 2009]. Отже, тривале нехтування потребами суспільства та відсутність чітких сигналів відкритості та компетентності може запустити максимально небезпечний процес делегітимації влади, наслідки якого в умовах війни будуть особливо драматичними.

Дослідження українського суспільства протягом дії «легітимації виживанням» (з 2022 р. по т. ч.) відображають поступове накопичення структурних проблем у відносинах між державними інституціями та громадянами. Так, якщо у травні 2022 р. лише 18,6% українців висловлювали негативне ставлення до засад функціонування Української держави, що було утричі нижчим порівняно з 2021 р., то вже влітку 2023 р. частка респондентів, які негативно оцінювали діяльність державних інституцій, зросла до 40,2%, а влітку 2024 року – до 64,3%, що означало повернення рівня критичних оцінок майже до довоєнних показників [Дембіцький, 2025]. На початку 2025 р. Україна переживала повторення ефекту «гуртування довкола прапора», що було обумовлено суспільною підтримкою Президента В. Зеленського (як символу Української держави) після його складної зустрічі із Президентом США Д. Трампом 28 лютого 2025 р. Втім, консолідаційне піднесення першої половини 2025 р. мало дуже нетривалий ефект. Вже у червні 2025 р. рівень недовіри українців до Президента В. Зеленського починає зростати, і в липні–серпні 2025 р. (після законодавчої епопеї навколо НАБУ і САП і протестного «картонкового» майдану) вже становив 35% (у той час як у травні 2025 він дорівнював 20%) [Київський міжнародний інститут соціології, 2025].

Наведені дані, що характеризують стан українського суспільства, мають аналізуватися, на нашу думку, у контексті кількох ключових факторів:

По-перше, *проблеми політичної легітимації характерні для всіх сучасних демократій*, а не лише для України. Це підтверджують емпіричні дані: станом на січень–лютий 2025 р. 84% громадян ЄС занепокоєні тим, що їхні діти зростають у бідності, 67% вважають свою заробітну плату несправедливою, 64% вказують на відсутність

можливостей працевлаштування, а 61% не спроможні оплачувати оренду житла чи іпотеку. Довіра до державних інституцій також демонструє критичні рівні: 73% респондентів переконані, що у структурах влади присутня корупція, 66% вважають, що випадки високопосадової корупції не розслідуються належним чином, а 56% не довіряють урядовим антикорупційним заходам [*Eurobarometer,* 2025]. Слабка реакція консолідованих європейських демократій на накопичені соціально-економічні виклики пояснюється зниженням їхньої інституційної спроможності [Nord et al., 2025]. Утім важливо розуміти, що якщо криза легітимності для європейських демократій загрожує ерозією самих демократичних процедур, то для України – потенційною втратою державності.

По-друге, *недовіра до інституцій в Україні має глибші історико-культурні витоки*. Вона є посттравматичною рисою постколоніальної політичної культури [Стародубська, 2024], що сформувала недовіру як «робочий стан» взаємин громадян із владою. І попри це, українське суспільство в умовах повномасштабної війни зберігає відносно високий рівень солідарності та політичної мобілізації навіть порівняно із «флагманськими» демократіями ЄС. Наприклад, у Франції у 2025 р. 52% громадян оцінювали стан демократії настільки критично, що не вважали її предметом для гордості, тоді як 41% підтримують ідею «сильної людини, якій не потрібні вибори чи парламент» [Sciences Po CEVIPOF, 2025].

По-третє, *аналіз взаємин українського суспільства з владними інституціями необхідно здійснювати з урахуванням безпрецедентних умов повномасштабної війни*. Держава одночасно забезпечує оборону, підтримує міжнародну коаліцію, стабілізує економіку та виконує базові соціальні функції.

За таких обставин критичні оцінки з боку громадян не стільки свідчать про кризу легітимності на момент написання цієї роботи, скільки відображають 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 може посилити ризики делегітимації. У воєнних умовах це матиме особливо глибокі наслідки, що ставитимуть під загрозу як демократичну стійкість, так і саме існування держави.

Інституційні деформації легітимації: парламент, уряд і президент у воєнний час

Саме в цьому контексті особливого значення набуває дослідження науковців Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України (серед яких і авторка цього розділу), проведене у 2024 році і спрямоване на оцінку застосування інструментів неелекторальної легітимації у воєнний час [Зеленько та ін., 2024]. **Гіпотеза** дослідження полягала в тому, що за умов затяжного воєнного протистояння інструменти неелекторальної легітимації використовуються українською владою неактивно і нерівномірно. Науковці виходили з того, що посткомуністичним екстрактивним українським інституціям складно демонструвати одночасно з результатами у сфері організації оборони та реалізацією міжнародної політики і гнучкість, і політичну суб'єктність, і зрозумілу суспільству комунікацію, що необхідно для підтримки довіри українців до влади в умовах «легітимації виживанням».

У дослідженні науковців Інституту застосовано кількісний підхід для оцінки ефективності неелекторальної легітимації політичних інституцій через розрахунок ***показника легітимаційного розриву (PG)***, який фіксує відмінності між значущістю (за оцінками експертів) та рівнем реалізації (також за оцінками експертів) окремих інструментів легітимації владної інституції. Дослідники обґрунтовано розділили об'єкт дослідження (владу) на окремі інституції – парламент, президента та уряд – з урахуванням відмінностей у їхніх правових повноваженнях, функціональних ролях та потенціалі для неелекторальної мобілізації. Для кожної інституції було виділено 10–12 інструментів неелекторальної легітимації, застосування яких передбачене чинним законодавством України та є можливим в умовах війни (див. таблиці 1, 2, 3). Інструменти розділено на три аналітичні кластери: 1) нормативно-правові – законодавчі механізми легітимації, що надають інституції суб'єктність; 2) результативно-прагматичні – операційні управлінські практики; 3) комунікативні – публічні стратегії символічного та дискурсивного підтвердження легітимності.

До онлайн-опитування було залучено 263 експерти, з яких 75% – науковці-суспільствознавці. Опитування проводилося з 12 травня

по 15 червня 2024 р. Однорідність експертної групи забезпечила високу концептуальну узгодженість оцінок. Це підвищило внутрішню валідність дослідження. Водночас запропонований підхід не є абсолютною метрикою; його слід розглядати як аналітичну модель з певними обмеженнями. Основною метою дослідження було не досягнення повної репрезентативності, а апробація інструментарію кількісного вимірювання легітимаційного розриву. Обмеження вибірки можуть бути компенсовані на подальших етапах дослідження. На цьому етапі головним завданням було продемонструвати аналітичний потенціал PG як засобу системного виявлення інституційних деформацій легітимації в умовах демократичного дефіциту під час війни. Процедура збору даних передбачала онлайн-анкетування за п'ятибальною шкалою Лайкерта та оцінку експертами значущості (I) та практичної імплементації (E) кожного інструменту неелекторальної легітимації.

Аналіз за інституційним розрізом (парламент, уряд, президент) дав змогу конкретизувати, як саме розподіляються легітимаційні ресурси між ключовими центрами влади у 2024 р. Результати цього аналізу виявилися показовими. Найбільший середній показник легітимаційного розриву між важливістю (I) та практичною імплементацією (E) інструментів неелекторальної легітимації зафіксовано у Верховній Раді України (PG = 63,5%; див. Табл. 6.1). Ця ж інституція демонструє один із найнижчих рівнів суспільної довіри у 2024 р. лише 16%, що на 23,7 п.п. менше, порівняно з першим роком повномасштабної війни (див. Табл. 6.4.). На думку експертів, *провідними інструментами легітимації парламенту мали б стати* чітке дотримання ним законотворчих процедур, формування ним уряду та здійснення контролю за його діяльністю, а також демонстрація депутатської доброчесності. Натомість *ключову роль* у фактичній легітимації відігравали, за оцінками експертів, практики, орієнтовані на отримання швидкого результату – зокрема міжнародна співпраця парламенту (E = 53% із 100), міжнародне визнання його діяльності (E = 39%) та дотримання законодавчих процедур (E = 27%).

Середній рівень реалізації решти інструментів легітимації становив лише 14% від можливих 100. Найбільші легітимаційні

розриви експерти фіксують у сфері нормативно-правових та комунікативних практик, зокрема у демонстрації депутатами доброчесності (PG = 81,6%), реалізації парламентом функції репрезентативності (PG = 77%) та підтримці зв'язку із виборцями (PG = 75,9%).

Таблиця 6.1.

Стан неелекторальної легітимації Верховної Ради України, 2024 р., експертні оцінки* (%)

Інструмент	**Важливість (I): «Досить важливо» та «Дуже важливо»**	**Застосування (E): «Часто» та «Постійно»**	**Легітимаційний розрив, 2024**
(1) Добропорядність депутатів	87,4	5,7	**81,6**
(2) Репрезентативність	83,9	6,9	**77,0**
(3) Ефективність, справедливість і релевантність законотворчої діяльності	85,8	10,0	**75,9**
(1) Суб'єктність (автономність)	84,7	10,7	**73,9**
(2) Формування та контроль діяльності уряду	87,7	19,5	**68,2**
(3) Комунікація з громадянами	76,2	8,0	**68,2**
(3) Взаємодія із громадянським суспільством	78,5	13,8	**64,8**
(1) Дотримання законодавчих процедур	88,1	26,8	**61,3**
(3) Популяризація результатів діяльності	62,1	9,2	**52,9**
(2) Міжнародна активність	78,9	38,7	**40,2**
(2) Міжнародне визнання парламенту	87,4	52,1	**35,2**
Загальний PG_			**63,5**

(1) механізми законодавчої легітимації
(2) практики операційного управління
(3) публічні стратегії символічного та дискурсивного підтвердження легітимності

*Джерело: [Зеленько та ін., 2024].

Майже аналогічним парламентському є середній показник легітимаційного розриву Кабінету Міністрів України (PG = 60%; див. Табл. 6.2.). За даними Центру Разумкова, рівень суспільної підтримки уряду у 2024 р. становив 20,5%, що на 30,8 п.п. нижче, ніж у 2022 р. (див. Табл. 6.4.). Експерти, оцінюючи діяльність уряду, вказували, що під час воєнного стану *ключовими інструментами його легітимації мали б бути* довіра міжнародних партнерів-донорів українського бюджету, прозора комунікація із суспільством та підзвітність парламенту. *Фактична ж реалізація інструментів* дещо відрізнялася від очікувань. Найвищі показники (збіглося із важливістю) у формуванні довіри міжнародних партнерів до уряду (E = 30% із 100 можливих), у формуванні уряду парламентською коаліцією (E = 22,3%) та супроводу євроінтеграції (E = 21,5%). *Водночас середній рівень практичної імплементації (E) решти восьми інструментів не перевищував 15%.* Найбільші розриви між значущістю та застосуванням виявлено у сферах реалізації урядом підзвітності уряду Верховній Раді (PG = 72% із 100), здатності локалізувати корупцію (PG = 71%) та публічної комунікації (PG = 69,7).

Таблиця 6.2.

Стан неелекторальної легітимації КМУ, 2024 р., експертні оцінки* (%)

Інструмент	Важливість (I): «Досить важливо» та «Дуже важливо»	Застосування (E): «Часто» та «Постійно»	Легітимаційний розрив, 2024
(1) Підзвітність парламенту	82,4	10,3	**72,0**
(2) Good governance, локалізація корупції	81,2	10,0	**71,3**
(3) Прозора публічна комунікація	87,0	17,2	**69,7**
(4) Залучення громадян до формування політик (інклюзія)	75,5	8,4	**67,0**
(2) Формування довіри міжнародних партнерів	93,1	30,7	**62,5**

Продовження таблиці 6.2.

(1) Незалежність у кадрових призначеннях	70,9	9,6	**61,3**
(2) Політики, засновані на доказах; європейська інтеграція	80,1	21,5	**58,6**
(2) Міжінституційна співпраця	75,9	19,5	**56,3**
(1) Формування уряду парламентською коаліцією	70,5	22,2	**48,3**
(1) Програма уряду, схвалена парламентом	69,3	18,0	**51,3**
(2) Інструменти електронної демократії	59,0	20,3	**38,7**
Загальний PG			**60**

(1) механізми законодавчої легітимації

(2) практики операційного управління

(3) публічні стратегії символічного та дискурсивного підтвердження легітимності

*Джерело: [Зеленько та ін., 2024].

Інститут президентства в Україні продемонстрував найнижчий рівень легітимаційного розриву (PG = 47,5%). За даними Центру Разумкова, у червні 2024 р. суспільна підтримка президента становила 61,6%, що на 20,2% менше, ніж у перший рік повномасштабної війни. На думку експертів, ключовими інструментами неелекторальної легітимації цієї інституції під час війни *мають бути* реалізація безпекової та зовнішньої політик (I = 94,3% та I = 93,9%, відповідно), а також персональне дотримання президентом Конституції (I = 92,7%). Найбільшу ж практичну імплементацію, за оцінками фахівців, отримали зовнішньополітична діяльність (E = 71,2%), виконання функцій Верховного Головнокомандувача (E = 60,8%) та реалізація безпекової політики (E = 51,3%). Примітно, що інститут президентства став єдиним серед досліджуваних, де трійка найважливіших інструментів для підтримки довіри збіглася з трійкою найбільш імплементованих. Середній рівень реалізації інших інструментів неелекторальної легітимації вищий, ніж у парламенту та уряду, але не перевищує 25% із 100. Найбільші легітимаційні розриви зафіксовано для інструментів нормативно-правового кластера: повага до Конституції (PG = 74,4%), реалізація

кадрової політики відповідно до неї (PG = 67,8%) та дотримання конституційних положень у відносинах з іншими державними інституціями (PG = 61,7%).

Таблиця 6.3.

Стан неелекторальної легітимації Президента України, 2024, оцінки експертів (%)

Інструмент	Важливість (I): «Досить важливо» та «Дуже важливо»	Застосування (E): «Часто» та «Постійно»	Легітимаційний розрив, 2024
(1) Повага конституційних кордонів інших інституцій	87,0	12,6	**74,4**
(1) Кадрова політика відповідно до Конституції	89,7	21,9	**67,8**
(1) Дотримання Конституції	92,7	31,0	**61,7**
(3) Реагування на петиції та запити	72,8	21,8	**51,0**
(1) Своєчасне підписання або вето на закони	87,0	37,5	**49,5**
(2) Розробка політики національної безпеки	94,3	51,3	**43,0**
(3) Функціонування допоміжних органів і служб	67,0	24,5	**42,5**
(3) Інструменти електронної демократії	60,2	26,1	**34,1**
(2) Забезпечення виконання функцій Верховного Головнокомандувача	89,3	60,8	**28,5**
(2) Зовнішньополітична діяльність	93,9	71,2	**22,7**
Легітимаційний розрив, загальний PG			**47,5**

(1) механізми законодавчої легітимації
(2) практики операційного управління
(3) публічні стратегії символічного та дискурсивного підтвердження легітимності

*Джерело: [Зеленько та ін., 2024].

Таблиця 6.4.

Динаміка довіри українців до Президента, Уряду та Парламенту,
2021–2024 роки* (%)

Опитувальні запитання щодо інституційної довіри	2021	2022	2024
«Наскільки ви довіряєте Президенту України?»	21,3	81,8	61,6
(Варіанти відповіді: повністю довіряю + скоріше довіряю)			
«Наскільки ви довіряєте Верховній Раді України (парламенту)?»	17,9	39,7	16,0
(Варіанти відповіді: повністю довіряю + скоріше довіряю)			
«Наскільки ви довіряєте Уряду України?»	18,9	51,3	20,5
(Варіанти відповіді: повністю довіряю + скоріше довіряю)			

*Складено за: «Оцінки громадянами соціально-економічної ситуації та соціально-економічної політики влади, соціальне самопочуття громадян» [Центр Разумкова, 2024].

Отже, порівняльний аналіз парламенту, уряду та президента в контексті можливостей і практик легітимації під час затяжної війни дає змогу дійти узагальнених **висновків**. Вони стосуються не лише окремих розривів у межах конкретних інституцій, а й загальної конфігурації використання механізмів легітимації, що визначає довіру до влади в цілому.

Результати дослідження засвідчили, що, *по-перше,* рівні практичної імплементації доступних інструментів неелекторальної легітимації центральних органів влади на момент середини 2024 р. залишаються низькими. Простими словами – політичне керівництво не використовувало наявні можливості неелекторальної легітимації на повну силу. Попри різний масштаб легітимаційних розривів, жодна з інституцій не продемонструвала стабільно високих показників практичного застосування більшості механізмів, які б формували довіру суспільства в умовах війни.

По-друге, у порівняльному вимірі парламент та уряд демонструють найбільші розриви між очікуваною значущістю та

реальною імплементацією важливих інструментів легітимації. На периферії уваги парламентарів та урядовців перебувають затребувані під час «легітимації виживанням» нормативно-правові інструменти (за допомогою яких вони мають зберігати політичну суб'єктність) та комунікативні практики.

По-третє, інституція президентства зберігає порівняно вищий рівень суспільної підтримки та демонструє менші легітимаційні розриви. *Проте його вадою є недостатня реалізація надзвичайно затребуваних під час затяжної війни конституційно-правових інструментів легітимації, що наближають президента до його конституційного статусу арбітра та віддаляють від закріпленої війною ролі домінуючого політичного актора.*

Такі висновки підтвердили центральну гіпотезу дослідження: *державні інституції в умовах «легітимації виживанням» нерівномірно використовують механізми формування і підтримки довіри*. Пріоритет віддано інструментам, що надають швидкий і зрозумілий результат (формування міжнародної підтримки України, супроводу євроінтеграції тощо). Натомість нормативно-правові та комунікативні засади (дотримання – наскільки це можливо в умовах війни – визначеної Конституцією системи стримувань та противаг, підзвітність, доброчесність, прозора взаємодія з громадянами) недооцінені. Саме ця диспропорція у поєднанні із загалом невисоким рівнем імплементації неелекторальних інструментів легітимації влади послаблює формування довіри та створює ризик її ерозії в умовах тривалої війни.

Дослідження Інституту показало, що «легітимація виживанням» – це складний конструкт, *для ефективного функціонування якого недостатньо виключно прагматичного результату.* Та й війна накладає серйозні обмеження на параметри «результативності» як такі. Так, і безпековий, і соціально-економічний результат залежить від підтримки України країнами-партнерами, дії яких у цьому напрямі, у свою чергу, обмежені розумінням їхніми суспільствами та елітами власної безпеки та національних пріоритетів. Тому надання державою послуг, якість яких, скоріше за все, через обмеженість державного ресурсу (дефіцит бюджету на 2026 р., який мають перекрити гроші партнерів, за прогнозами, становитиме

18,3% ВВП) не зможе задовольнити всіх [Про державний бюджет України на 2026 рік, 2025]. Отримані результати демонструють, що за таких умов *у воєнний час важливим критерієм довіри стає здатність інституцій діяти за демократичними стандартами (там, де це можливо в умовах війни) й проводити саме в межах демократичного фрейму ефективну і справедливу (мається на увазі справедливий розподіл обмежень правового режиму воєнного стану для всіх категорій українських громадян) політику, тоді як сильне символічне лідерство або зовнішня легітимація залишаються важливими, але підпорядкованими інструментами.* В такій ситуації *підтримка довіри суспільства до влади та фіксація довгострокової стійкості інституцій потребує збалансованого поєднання практичних результатів із нормативно-комунікативними інструментами легітимації, що тримають надію суспільства на те, що демократичну українську державу буде збережено під час війни і відновлено після її завершення.*

Інституційна асиметрія та легітимаційний дефіцит у воюючій демократії

Інституційна асиметрія політичного режиму «воюючої демократії» детально розглядається в текстах співробітників Інституту, об'єднаних в цю монографію. Але повна інтерпретація результатів нашого дослідження щодо розривів неелекторальної легітимації *вимагає від авторки стисло окреслити чинники інституційної слабкості державних структур,* які зумовлюють їх легітимаційний дефіцит. Йдеться про системні вади, що звужують спроможність центральних органів влади послідовно використовувати інструменти легітимації в умовах тривалої війни. До них належать: крихкість партійної системи та підконтрольність політичних сил неформальним акторам; недостатня інституційна суб'єктність парламенту й уряду; вразливість судової гілки; надмірна концентрація влади в руках президента, яка підриває як позиції Верховної Ради та Кабінету Міністрів, так і стійкість самої президентської інституції; хронічна незавершеність реформ, спрямованих на формування нової архітектури державного управління [Зеленько, 2025]. У сукупності ці чинники в межах формату «легітимації виживанням»

обмежують дієздатність інституцій та ускладнюють їх функціонування в інклюзивному форматі.

Через власне таку слабкість, що робить політичні інститути часто невідповідними сучасним вимогам суспільства до їх прозорості та підзвітності, влада під час війни змушена покладатися переважно на швидкі інструментальні рішення, реалізація яких меншою мірою потребує від неї «нових» навичок. Натомість нормативно-правові та комунікативні засади відсуваються на периферію політичного процесу, оскільки вимагають більшої автономності й інклюзивності від інституцій, ніж ті реально спроможні забезпечити.

У підсумку постає українська модель «легітимації виживанням», що забезпечує короткострокову стабільність завдяки мобілізації зовнішньополітичних і безпекових ресурсів, але водночас відсуває на периферію політичного процесу нормативно-партисипативні механізми довіри. Такий дисбаланс дозволяє владі утримувати контроль у воєнних умовах, проте водночас звужує інституційні можливості для формування довгострокової демократичної легітимності. У разі зниження воєнної мобілізації може виявитися, що інститути (в їх нинішньому недореформованому стані та обтяжені численними пастками, що блокують їхню маневреність) можуть бути неспроможні забезпечити суспільну довіру на основі процедурної справедливості, інклюзивності та підзвітності. Таким чином, легітимність у воєнний час підтримується переважно екзогенними чинниками, тоді як ендогенні ресурси її відтворення залишаються недостатньо розвиненими. Це створює критичний ризик для післявоєнної демократичної стійкості, оскільки відкладене інституційне «боргове зобов'язання» може зруйнувати баланс між ефективністю та демократичними цінностями у майбутньому розвитку держави.

Висновки

1. 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.

2. 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. Отже, формування нової моделі легітимації відбувається у режимі неповної адаптації – між успадкованими практиками централізованого управління та зростаючим запитом на інклюзивність і підзвітність.

3. Разом із тим війна висвітлила 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, здобута через успішну мобілізацію, поступово втрачає стабілізуючий ефект без належного відновлення горизонтальної довіри та комунікативних каналів між державою і громадянським суспільством.

4. Розроблена аналітична модель виявлення легітимаційних розривів дає змогу емпірично підтвердити, що затребувані в межах моделі «легітимації виживанням» інструменти неелекторального формування довіри – нормативно-правова та комунікативна – залишаються периферійними в 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.

5. Теоретично можливість корекції виявлених проблем існує, хоча її масштаб є асиметричним для різних інституцій. 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 апробованаяк в Україні, так і в країнах Центральної й 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».

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

Післямова

З огляду на розвиток України періоду незалежності, можемо стверджувати, що російсько-українська війна, яка розпочалася у 2014 р. стала найсильнішим каталізатором суспільно-політичних трансформацій в Україні. Узагальнюючи ці зміни, спираючись на дані соціологічних досліджень, статистичні дані та дані міжнародних

індексів та індикаторів, можна стверджувати, що за мирних умов такі докорінні зміни тривали б десятиліттями або взагалі не відбулися б.

Теоретичний аналіз впливу війни на політичні та інституційні зміни дозволив окреслити війну як *«критичний момент» (critical juncture*), що звужує поле альтернатив, але водночас відкриває нові траєкторії розвитку. Концентрація влади, зумовлена логікою правового режиму воєнного стану, співіснує з ризиками ерозії демократії. Водночас українські практики є ще одним доказом того, що навіть в умовах надзвичайних режимів зберігається суспільний запит на підзвітність влади, баланс повноважень і відповідальності, суспільну участь у нібито поставлених на паузу політичних процесах.

Аналіз системи публічного управління та правосуддя показує суперечливість змін: з одного боку – посилення ролі і, відповідно, впливу виконавчої влади, мобілізація ресурсів, прискорення рішень; з іншого – оголення хронічних проблем компетентності, інституційної слабкості та нерівномірності реформ. Особливого значення набуває трансформація вертикалі державного управління та взаємодія місцевих військових адміністрацій із територіальними громадами. Війна продемонструвала життєздатність децентралізованих практик, водночас інтегрувавши їх у більш жорстку ієрархію безпеки. Це створює унікальний гібрид управління, який потребує подальшого наукового осмислення вже у повоєнний період і буде зроблено на другому етапі цього дослідження.

Нарешті, аналіз інструментів легітимації влади під час війни засвідчує суттєву зміну її джерел: від процедурної та електоральної легітимності – до легітимності ефективності, довіри та символічної єдності. Адже саме війна актуалізувала роль громадянської солідарності як ключового ресурсу стійкості держави.

Отже, монографія фіксує не завершений стан, а динамічний процес. Війна не лише трансформує інститути – вона переосмислює саму модель української державності, її демократичні межі, управлінські практики та суспільний договір. Подальші дослідження мають бути спрямовані на аналіз того, які з воєнних трансформацій стануть основою повоєнного розвитку, а які залишаться ситуативною відповіддю на екзистенційну загрозу. Саме в цьому – головний виклик і водночас шанс для України.

Бібліографія дослідження

60% українців не довіряють Верховному Суду, а пріоритетом вважають кадрове оновлення судової системи — опитування. (2024, Січень 18). Фундація DEJURE. https://dejure.foundation/60-ukrayincziv-ne-doviryayut-verhovnomu-sudu-a-priorytetom-vvazhayut-kadrove-onovlennya-sudovoyi-systemy-opytuvannya/

Аджемоґлу, Д., & Робінсон, Дж. (2016). *Чому нації занепадають? Походження влади, багатства і бідності* (О. Дем'янчук, Пер.). Київ: Наш формат.

Барометр світової корупції 2013. (2013). Transparency International Україна. https://ti-ukraine.org/research/barometr-svitovoi-koruptsii-2013/

Батанова, Н. М., Кресіна, І. О., Кресін, О. В., & Стойко, О. М. (2021). *Особливості адміністративно-територіального устрою України в умовах децентралізації: наукова записка.* Київ: Норма права.

Буханевич, О. М., & Забожчук, О. В. (2023). Військові адміністрації та місцеві органи влади: правові аспекти розподілу повноважень в умовах воєнного стану. *Правова позиція. 1*(38), 110–114. https://legalposition.umsf.in.ua/archive/2023/1/21.pdf

ВАКС ухвалив вирок щодо експершого заступника начальника Київської податкової служби № 991/2288/21. (2023, Жовтень 2). Сайт ВАКС. https://first.vaks.gov.ua/publications/vaks-ukhvalyv-vyrok-shchodo-ekspershoho-zastupnyka-nachalnyka-kyivskoi-podatkovoi-sluzhby/?fbclid=IwAR3rbJGDduSY4t309cgtJVjj3EYUC8K1GopW9eJrSU5-cvTt3s6QGfIYEgQ

Верховний Суд України. (2020, Червень 19). КАС ВС поновив на посаді особу у зв'язку з порушенням порядку звільнення. https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/956806/

Верховний Суд України. (2024). Принципи права та їх застосування у практиці Верховного Суду (цивільна юрисдикція). https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/Prezent_Prinsip_19_04_24.pdf

Виговська, В., Шолудько, В., & Балицька, М. (2025, Червень 26). *Державна цифрова трансформація: аналіз за 2019–2024 роки*. https://voxukraine.org/derzhavna-tsyfrova-transformatsiya-analiz-za-2019-2024-roky

Відбір суддів: що показали два роки роботи оновленої ВККС. (2025, Червень 2). Dejure.foundation. https://dejure.foundation/vidbir-suddiv-shho-pokazaly-dva-roky-roboty-onovlenoyi-vkks/

Віктор Шокін підписав наказ про утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. (2015, Вересень 22). Генеральна прокуратура України. https://web.archive.org/web/20150925103222/http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=162533

ВРП відсторонила суддю Октябрського районного суду міста Полтави від здійснення правосуддя. (2021, Липень 6). Сайт ВРП. https://hcj.gov.ua/news/vrp-vidstoronyla-suddyu-oktyabrskogo-rayonnogo-sudu-mista-poltavy-vid-zdiysnennya-pravosuddya

Гантінгтон, С. (2020). *Політичний порядок у мінливих суспільствах* (Т. Цимбал, Пер.). Київ: Наш формат.

Горбатюк, М. (2016). Основні теоретико-методологічні підходи до вивчення влади на місцевому рівні. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*, *(1)*, 35.

GRECO позитивно оцінило прогрес України у виконанні рекомендацій щодо запобігання корупції серед суддів, прокурорів та парламентарів. (2024). Сайт НАЗК. https://nazk.gov.ua/uk/novyny/ukraina-vykonala-nyzku-rekomendatsiy-greco-v-sferi-zapobigannya-koruptsii-sered-narodnyh-deputativ-suddiv-ta-prokuroriv/

Губанов, О. О. (2023). Трансформація відповідальності публічних службовців України в умовах дії правового режиму воєнного стану. *Київський юридичний журнал, 3*, 15–22. DOI: https://doi.org/10.32782/klj-2023-3.02

Даль, Р. А. (2002). *Поліархія: Участь у політичному житті та опозиція*. Видавництво «Каравела».

Дармограй, Н. М. (2019). Патронатна служба в публічному управлінні України: сутність, формування, регулювання.

Вісник НАДУ. Серія "Державне управління", (4), 5–14. https://doi.org/10.36030/2310-2837-4(95)-2019-5-14

Дембіцький, С. (2025). Фон громадської думки. Інститут соціології НАН України. https://isnasu.org.ua/popsci/031_Dembitsky_-_Fon_gromadskoyi_dumky.php

Дембіцький, С., Злобіна, О., Костенко, Н., та ін. (2022). *Українське суспільство в умовах війни* (Є. Головаха, & С. Макеєв, Ред.). Інститут соціології НАН України.

Дембіцький, С., Злобіна, О., Костенко, Н., та ін. (2024). *Українське суспільство в умовах війни. Рік 2024* (Є. Головаха, & С. Дембіцький, Ред.). Інститут соціології НАН України.

День Незалежності України: цінність держави, згуртованість та волонтерство під час війни [Загальнонаціональне опитування, 8–15 серпня 2024 р.]. (2024, серпень 22). Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, & Центр Разумкова. https://dif.org.ua/article/den-nezalezhnosti-ukraini-tsinnist-derzhavi-zgurtovanist-ta-volonterstvo-pid-chas-viyni

Департамент комунікацій Секретаріату Кабінету Міністрів України. (2024, Березень 4). *Денис Шмигаль: Працюємо над інституційними змінами, плануємо зміну формату Уряду.* https://www.kmu.gov.ua/news/denys-shmyhal-pratsiuiemo-nad-instytutsiinymy-zminamy-planuiemo-zminu-formatu-uriadu

Державне врядування в Україні: Наслідки російської війни [Report]. (2022, Липень 1). OECD. OECD Publishing. https://www.oecd.org/uk/publications/2022/07/public-governance-in-ukraine_7a1de7cf.html

Деякі питання діяльності Міністерства національної єдності України. Постанова Кабінету Міністрів України № 113 (2025) (Україна). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-2025-%D0%BF#Text

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

Деякі питання скорочення чисельності працівників органів виконавчої влади. Постанова Кабінету Міністрів України №

1410 (2023) (Україна). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1410-2023-%D0%BF#Text

Дія. (2025, Вересень 10). *Цифровізація в Дії: як 60 базових послуг економлять українцям та державі 49 млрд грн на рік*. https://diia.gov.ua/news/tsyfrovizatsiia-v-dii-iak-60-bazovykh-posluh-ekonomliat-ukraintsiam-ta-derzhavi-49-mlrd-hrn-na-rik

До доброчесності 51% суддів Верховного Суду є питання. (2025, Лютий 12). Dejure foundation. https://dejure.foundation/bilshe-51-suddiv-verhovnogo-sudu-mayut-vysnovky-abo-informacziyu-pro-yih-nedobrochesnist/

Дослідницька служба Верховної Ради України. (2024). *Інформаційна довідка щодо функціонування демократичних інституцій в Україні. Верховна Рада України.* https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/33254.pdf

Дулгер, В. В. (2018). Військові адміністрації як тимчасові державні органи з елементами військової організації управління у складі сектору безпеки і оборони України. *Південноукраїнський правничий часопис. Правове забезпечення адміністративної реформи*. *2,* 33–37. http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2018/4/part_2/10.pdf

Житомирська обласна державна адміністрація. Офіційний веб-сайт. (б.д.). https://oda.zht.gov.ua

Заболотний, А., Дерець, В., Коліушко, І., Саєнко О., & Астапов, А. (2024). *Державна служба в Україні та напрями її реформування і розвитку.* Центр політико-правових реформ https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2025/03/veb_derzhavna_sluzhba_v_ukrayini_ta_napryamy_yiyi_reformuvannya_ta_rozvytku.pdf

Загородній, М. (2023, Листопад 22). Військові адміністрації: повзуча централізація чи необхідний інструмент під час війни? *Рух ЧЕСНО.* https://www.chesno.org/post/5792/

Законодавство України. Верховна Рада України. (n.d.). https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/t1

Зеленський, В. (2022a, Грудень 21). Ми стоїмо, боремось і виграємо, бо ми разом – Україна, Америка й увесь вільний світ. Виступ Володимира Зеленського на спільному засіданні обох палат

Конгресу США [Новини]. *Офіційне інтернет-представництво Президента України.* https://www.president.gov.ua/news/mi-stoyimo-boremos-i-vigrayemo-bo-mi-razom-ukrayina-amerika-80017

Зеленський, В. (2022b, Листопад 15). Україна завжди була лідером миротворчих зусиль; якщо Росія хоче закінчити цю війну, хай доведе це діями. Виступ Президента України на саміті «Групи двадцяти» [Новини]. *Офіційне інтернет-представництво Президента України.* https://www.president.gov.ua/news/ukrayina-zavzhdi-bula-liderom-mirotvorchih-zusil-yaksho-rosi-79141

Зеленько, Г. (2018). Подолання кризи інституційної довіри як передумова розвитку соціального капіталу (О. О. Рафальський, О. М. Майборода, Ред). У *Політика суспільних реформ: стратегія, механізми, ресурси* (с. 38–67). Київ: ІПіЕНД НАН України, 2018. https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2019/08/politicy_of_social_reforms.pdf

Зеленько, Г. І. (Наук. ред.). (2023). *Політична система України: конституційна модель та політичні практики.* Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Зеленько, Г. І. (Наук. ред.). (2025*). Інституційна (не)спроможність держави в Україні: як розірвати замкнене коло*. Київ: ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України. DOI:10.53317/978-617-14-0363-5

Зеленько, Г. І. (Ред.). (2022). *Кризи політичного розвитку в Україні: причини, зміст і способи нівелювання*. Київ: ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Зеленько, Г., Кононенко, Н., Овчар, І., Перевезій, В., & Ситник, С. (2024). Інструменти легітимації влади в період дії режиму воєнного стану (Науковий звіт). Київ: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2024/07/Doslidzhennia_prezentatsiia.pdf

Зінкевич, В. К. (2023). Проблеми правового статусу військових адміністрацій. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. 79*(2), 64–68. https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2023/10/11-1.pdf

Ідентичність громадян України: тенденції змін. (2024, червень). Український центр економічних та політичних досліджень імені О. Разумкова. . https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/identychnist-gromadian-ukrainy-tendentsii-zmin-cherven-2024r

Індекс сприйняття корупції 2013. (2013). Transparency International Україна. https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiji-cpi-2013/

Інтерв'ю з головою КМВА Ткаченком. (2025, Квітень 8). BBC News Україна. [Відео]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=rS2Zk976Js8

Інформаційна система моніторингу реалізації державної антикорупційної політики. https://dap.nazk.gov.ua/

Кандидат авансом: 7 вимог, які має виконати Україна, щоб ЄС не скасував її новий статус. (2022, Червень 18). Європейська правда. https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/06/18/7141516/

Качурінер, В., & Пахлеванзаде А.(2022). Аналіз європейського досвіду та європейських стандартів щодо організації судової влади в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал, 9,* 558-561. http://lsej.org.ua/9_2022/137.pdf

Київський міжнародний інститут соціології. (2024). *Динаміка ставлень до мобілізації та соціально-психологічний стан населення України у червні 2024 року.* https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1552&page=1

Київський міжнародний інститут соціології. (2025). *Динаміка довіри Президенту В. Зеленському в 2019-2025 роках.* https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1542&page=1

Ковач, Я.В. (2024). Судова реформа в Україні: сучасний стан, проблеми, шляхи вирішення. *Вісник кримінологічної асоціації України, 32*(2), 419-439. https://www.researchgate.net/publication/385018417_SUDOVA_REFORMA_V_UKRAINI_SUCASNIJ_STAN_PROBLEMI_TA_MOZLIVI_SLAHI_IH_VIRISENNA

Комплексна оцінка стійкості населення, яка ґрунтується на дослідженні SCORE (SHARP). Результати дослідження

SHARP 2023. Хвиля 2. (2023, Грудень 6). https://www.kiis.com.ua/materials/news/20240126_n/PRE_SHARP2_Wave2_Initial-analysis_06.12.2023_UKR.pdf

Кононенко, Н. (2024). Політичні механізми загоєння соціальних ран. У О. О. Рафальський & О. М. Майборода (ред.). Адаптивні зміни у функціонуванні політичної системи України в умовах повоєнної відбудови: монографія (с. 217–252). Київ: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. https://doi.org/10.53317/978-617-14-0360-4

Корупційні ризики. (б. д.). Національне агентство з питань запобігання корупції. Портал доброчесності. https://antycorportal.nazk.gov.ua/risks/catalog/?organ_owner_id=188&page=2

Корупція в Україні 2024: Розуміння, сприйняття, поширеність. Аналітичний звіт за результатами опитування населення та бізнесу. (2024). Київ: Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК); Info Sapiens. https://www.sapiens.com.ua/publications/socpol-research/333/Звіт_IS_NACP_2024_UKR.pdf

Кравчук, О. (2020). Суспільна небезпечність, винність та караність як ознаки порушення присяги. *Університетські наукові записки, 19*(1), 166–174. https://unz.univer.km.ua/article/view/73_166-174/pdf

Кроки Плану для Ukraine Facility 2024-2027. (б. д.). https://me.gov.ua/view/8dde8d02-3027-4fca-8c57-caf55a62f743

Лазор, О. Д., Лазор, О. Я., & Юник, І. Г. (2024). Інституціоналізація патронатної служби в органах публічного управління та адміністрування України. *Держава та регіони: Серія «Публічне управління і адміністрування»,* (1). https://doi.org/10.32782/1813-3401.2024.1.15

Майборода, О. (2021). „Режим-порядок" і „режим-структура" у політичній системі. *Політичні дослідження, 1,* 52–69. https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2021/06/4_Majboroda.pdf

Марчук, Т. (2017). Військово-цивільні адміністрації: функції та повноваження. *Фінансовий контроль*, *1*(132), 28–35.

https://fincontrolnew.com.ua/attachments/1a5d6912-7b63-468d-9ec0-8f7fc47442b7_2017%20-%201_23-30.pdf

Межі інституційної спроможності: як працює влада в Україні. (2025). Ніжин : Видавець Лисенко М. М. https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2025/06/Mezhi-spromozhnosti.pdf

Міністерство фінансів України. (б.д.a). *Державне управління. Оплата праці всіх категорій працівників державних органів у розрізі установ.* https://mof.gov.ua/uk/governance-649

Міністерство фінансів України. (б.д.b). *Державне управління. Чисельність усіх категорій працівників державних органів у розрізі установ.* https://mof.gov.ua/uk/governance-649

Моніторинг роботи Верховної Ради України: 12 сесія IX скликання. (2025). Лабораторія законодавчих ініціатив. https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2025/03/ali_monitoring_9_12.pdf

МЦПД. (2014, Червень 17). *Запровадження інституту державного секретаря розмежує політичні та адміністративні посади в органах державної служби.* https://icps.com.ua/zaprovadzhennya-instytutu-derzhavnoho-sekretarya-rozmezhu-politychni-ta-administratyvni-posady-v-orhanakh-derzhavnoyi-sluzhby/

Національне агентство державної служби (НАДС). (2021). Інформація про конкурси за попередні роки. НАДС. https://nads.gov.ua/vishchij-korpus-derzhavnoyi-sluzhbi/informaciya-pro-konkursi/informaciya-pro-konkursi-za-poperedni-roki

Національне агентство державної служби (НАДС). (2022). *Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування патронатної служби та особливостей проходження патронатної служби в органах місцевого самоврядування*. https://nads.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-metodychnykh-rekomendatsii-shchodo-formuvannia-patronatnoi-sluzhby-ta-osoblyvostei-prokhodzhennia-patronatnoi-sluzhby-v-orhanakh-mistsevoho-samovriaduvannia

Національне агентство державної служби (НАДС). (2022b). *Статистичні дані про склад державних службовців у період воєнного стану станом на 01.05.2022*. https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/KSDS/1%D0%BA%D0%B2.22.pdf

Національне агентство державної служби (НАДС). (2023a, Серпень 14). *Голова НАДС Наталія Алюшина: першими країна втрачає найбільше підготовлених і конкурентних держслужбовці.* https://nads.gov.ua/news/holova-nads-nataliia-aliushyna-pershymy-kraina-vtrachaie-naibilsh-pidhotovlenykh-i-konkurentnykh-derzhsluzhbovtsiv

Національне агентство державної служби (НАДС). (2023b). *Інформація щодо проведених дисциплінарних проваджень та застосованих дисциплінарних стягнень до державних службовців, які займають посади державної служби категорій "Б" і "В", за 2022 рік та оскарження рішень про накладення дисциплінарних стягнень до адміністративного суду.* https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/Kontrolna%20dijalnist/%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%202022/informatsiya-na-sayt-2023-3.pdf;

Національне агентство державної служби (НАДС). (2023c). *Публічний звіт Голови Національного агентства України з питань державної служби за 2022 рік.* https://skilky-skilky.info/wp-content/uploads/2023/07/Publichnyy-zvit-holovy-NADS-za-2022-r.pdf

Національне агентство державної служби (НАДС). (2024a, Грудень 4). *Наталія Алюшина: Закликаємо колег долучитися до кампанії «Територія вільна від чиновників».* https://nads.gov.ua/news/nataliia-aliushyna-zaklykaiemo-koleh-doluchytysia-do-kampanii-terytoriia-vilna-vid-chynovnykiv

Національне агентство з питань запобігання корупції. (2024b, лютий 23). *Довіра до інститутів суспільства: Рівень довіри громадян до державних та суспільних інститутів України (2018–2025).* https://nazk.gov.ua/uk/bez-kategoriyi/dovira-do-instytutiv-suspilstva/

Національне агентство державної служби (НАДС). (2025a). *Інформація щодо проведених дисциплінарних проваджень та застосованих дисциплінарних стягнень до державних службовців, які займають посади державної служби категорій "Б" і "В", за 2024 рік та оскарження рішень про накладення дисциплінарних стягнень до адміністративного суду.* https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/Kontrolna%20dijalnist/%20%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82%202025.pdf

Національне агентство державної служби (НАДС). (2025b, Липень 14). *Уряд підтримав проект Закону, що відновлює конкурсну процедуру.* https://nads.gov.ua/news/uriad-pidtrymav-proekt-zakonu-shcho-vidnovliuie-konkursnu-protseduru

Національне агентство державної служби (НАДС). (б. д.). *Чиновники під забороною. Презентація НАДС «Територія вільна від чиновників».* https://nads.gov.ua/chynovnyky-pid-zaboronoiu

Огляд демократичних інститутів України під час війни: Річний звіт 2024. (2024). Democracy Reporting International (DRI). https://drive.google.com/file/d/1BLrL-7cpOGa6HRJYIeE3rqtUyJXsIr7u/view

Оголошення про проведення конкурсу на зайняття 25 вакантних посад суддів Вищого антикорупційного суду. (2023, Листопад 23). *Сайт ВККС.* https://www.vkksu.gov.ua/page/23-lystopada-2023-roku-ogolosheno-konkurs-na-zaynyattya-25-vakantnyh-posad-suddiv-vyshchogo

Одеська обласна державна адміністрація. Офіційний веб-сайт. (б. д.). https://oda.od.gov.ua/ua

Офіційний телеграм-канал В. Зеленського (2022, Вересень 22). Без Вас. Звернення В. Зеленського. https://t.me/V_Zelenskiy_official/3203

Оцінка ситуації в країні та діяльності влади, довіра до соціальних інститутів, політиків, посадовців та громадських діячів, віра в перемогу. (2024, вересень). Центр Разумкова. https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-ta-diialnosti-vlady-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykiv-posadovtsiv-ta-gromadskykh-diiachiv-vira-v-peremogu-veresen-2024r

Оцінка ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політиків, посадовців та громадських діячів, ставлення до виборів, віра в перемогу. (2024, Червень). Центр Разумкова. https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykiv-posadovtsiv-ta-gromadskykh-diiachiv-stavlennia-do-vyboriv-vira-v-peremogu-cherven-2024r

Оцінка ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політиків, посадовців та громадських діячів, ставлення до виборів під час війни, віра в перемогу (лютий–березень 2025р.) (2025, Березень 24). Разумков Центр. https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykiv-posadovtsiv-ta-gromadskykh-diiachiv-stavlennia-do-vyboriv-pid-chas-viiny-vira-v-peremogu-liutyiberezen-2025r

Павлович-Сенета, Я. П., & Лепіш, Н. Я. (2022). Територіальні громади в умовах воєнного стану в Україні: адміністративно-правове забезпечення та особливості функціонування. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»,* 209–214. https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2022/11/40.pdf

Паєнтко, Т., & Федосов, В. (2016a). Бюрократія як суспільний інститут управління державою. *Ринок цінних паперів України,* (*7–8*). http://securities.usmdi.org/?p=22&n=97&s=982

Паєнтко, Т., & Федосов, В. (2016b). Українська бюрократія: концептуальні засади і особливості функціонування. *Ринок цінних паперів України,* (*9–10*). http://securities.usmdi.org/PDF/1031.pdf

Політологічний енциклопедичний словник: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. (1997). Київ.

Порощук, Н. (2024, Листопад 11). Провал реформи. Нардеп визнав, що інститут держсекретарів жодного дня не працював як треба. *ГЛАВКОМ*. https://glavcom.ua/country/politics/proval-reformi-nardep-viznav-shcho-institut-derzhsekretariv-zhodnoho-dnja-ne-pratsjuvav-jak-treba-1030749.html#google_vignette

Посли G7 оприлюднили дорожню карту судової та антикорупційної реформи в Україні. (2021, Січень 25). Українська правда. https://www.eurointegration.com.ua/news/2021/01/25/7118956/

Постанова Верховного суду у справі № 990/68/24. (2024, Вересень 17). Реєстр судових рішень. https://reyestr.court.gov.ua/Review/121706746?fbclid=IwY2xjawNIirlleHRuA2FlbQIxMABicmlk

Постанова Верховного суду у справі № 9901/198/20. (2024, Червень 13). Реєстр судових рішень. https://reyestr.court.gov.ua/Review/120088917

Постанова КАС ВС (826/19844/16). (2018, Квітень 18). Касаційний адміністративний суд Верховного Суду. https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=73532378&red=100003069aedfc139b2575ba93cfa3b623b72f&d=5

Пояснювальна записка 29.08.2019. Проект закону про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади № 1066 (2019) (Україна). https://w2.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1066&skl=10

Про вищий антикорупційний суд. Закон України № 2447-VIII. (2018) (Україна). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text

Про відкриття дисциплінарної справи стосовно судді Октябрського районного суду міста Полтави Андрієнко Г. В. Ухвала Другої Дисциплінарної Палати ВРП. (2020, Липень 20) (Україна). https://hcj.gov.ua/doc/doc/4680?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAAR2nY6B-P6p6Ml2S40WaK35BGAYcVeuh2rdPFc1yRH4MnODDhmLjoVziYXw_aem_lyn5i91v_pKpe-zabrh1YA

Про військово-цивільні адміністрації. Закон України № 141-VIII (2015) (Україна). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text

Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану. Закон України № 3384-IX (2013) (Україна). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-20#Texthttps://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-20#Text

Про внесення змін до деяких законів України щодо негайного відновлення розгляду справ стосовно дисциплінарної відповідальності суддів. Закон України № 3304-IX (2023) (Україна) https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3304-20#Text

Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби. Закон України № 2190-VIII (2017) (Україна). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2190-19#Text

Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади. Закон України № 117-IX (2019) (Україна). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20#Text

Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. Закон України № 2259-IX (2022) (Україна). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-IX#Text

Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення повноважень Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Закон України № 4560-IX (2025) (Україна). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4560-20#Text

Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення положень про конкурсний відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України. Закон України № 3277-IX (2023) (Україна). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3277-20#Text

Про внесення змін до Закону України "Про правовий режим воєнного стану" щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану Проект Закону України № 7269 (2022) (Україна). https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/39399

Про внесення змін до Закону України "Про Рахункову палату" та деяких інших законодавчих актів України. Закон України № 4042-IX (2024) (Україна). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4042-20#n9

Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких інших законодавчих актів України щодо

правових засад утворення та функціонування Спеціалізованого окружного адміністративного суду та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду. Закон України № 4264-IX *(*2025) (Україна). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4264-20#Text

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". Закон України № 3378-IX (2023) (Україна) https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3378-20#Text

Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Закон України № 3509-IX (2023) (Україна). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3509-20#Text

Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливостей досудового розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із зникненням осіб безвісти за особливих обставин в умовах воєнного стану. Проект Закону № 12414 (2025) (Україна). https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/55640

Про впорядкування роботи засобів масової інформації в умовах воєнного стану. Постанова Кабінету Міністрів України № 307 (2022) (Україна). https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vporyadkuvannya-roboti-zasobiv-masovoyi-informaciyi-v-umovah-voyennogo-stanu-307

Про Державний бюджет України на 2004 рік. Закон України № 1344-IV (2003) (Україна). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1344-15#Text

Про Державний бюджет України на 2005 рік. Закон України № 2285-IV (2004) (України). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2285-15#Text

Про державний бюджет України на 2026 рік. Проєкт Закону України № 4695-IX (2025) (Україна). Верховна Рада України. https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/57325

Про державну службу. Закон України № 889-VIII (2015) (Україна). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text.

Про запровадження воєнного стану в Україні. Указ Президента України № 64/2022 (2022) (Україна). https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397

Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки. Закон України № 2322-IX (2022) (Україна). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text

Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки. Постанова Кабінету міністрів № 220 (2023) (Україна). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#n32

Про затвердження Методики оцінювання відповідності кандидата на посаду члена Конкурсної комісії вимогам бездоганної ділової репутації, високим професійним якостям, суспільного авторитету та критерію доброчесності. Рішення ВРП № 1542/0/15-25 (2025, Липень 22) (Україна).

Про лобіювання. Закон України № 3606-IX (2024) (Україна). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3606-20#n122

Про медіа. Закон України № 2849-IX (2022) (Україна). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20

Про Національне антикорупційне бюро України. Закон України № 1698-VII (2014) (Україна). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text

Про перейменування Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. Постанова Кабінету Міністрів України № 1366 (2024) (Україна). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1366-2024-%D0%BF#Text

Про правовий режим воєнного стану. Закон України № 389-VIII (2015) (Україна). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text

Про призначення Свириденко Ю.А. Прем'єр-міністром України. Постанова Верховної Ради України № 4549-IX (2025) (Україна). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4549-20#Text

Про публічні консультації. Закон України № 3841-IX (2024) (Україна). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3841-20

Про судоустрій і статус суддів. Закон України № 1402-VIII (2016) (Україна). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text

Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки та плану заходів з її реалізації. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1805-р (2021) (Україна). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-р#Text

Про утворення військових адміністрацій. Указ Президента України № 68/2022 (2022) (Україна). https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405

Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції. Постанова Кабінету міністрів № 118 (2015) (Україна). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2015-%D0%BF#Text

Проневич, О. С. (б. д.). *Військові адміністрації як суб'єкт кризового публічного адміністрування в умовах воєнного стану: легальний та організаційні аспекти.* http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/299/8339/17401-1?inline=1

Пугач, В. Г. (2006). *Феномен бюрократії в трансформаційному суспільстві* (Автореф. дис. канд. політ. наук). Київський національний університет імені Тараса Шевченка.

Рада Європи. Міністерство розвитку громад та територій України. (2022). *Методичні рекомендації щодо реалізації військовими адміністраціями населених пунктів та їх посадовими особами окремих повноважень ОМС в умовах воєнного стану.* https://decentralization.ua/uploads/library/file/830/Metodychni_rekomendatsii_Viiyskovi_administratsii_realizatsiia-povnovazhen-2772-7349-2998.1.pdf

Разумков Центр. (2024). *Оцінка громадянами ситуації в країні та дій влади: Довіра до соціальних інститутів, політиків, посадовців та громадських діячів (січень 2024).* https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-dii-vlady-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykiv-posadovtsiv-ta-gromadskykh-diiachiv-sichen-2024r

Рафальський, О. О., & Майборода, О. М. (Ред.). (2023). *Адаптивні зміни політичного поля України в умовах війни*. Київ: ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України. https://ipiend.gov.ua/wp-

content/uploads/2021/01/Adaptyvni-zminy-politychnoho-polia-Ukrainy_kol.-monohrafiia.pdf

Рафальський, О. О., & Майборода, О. М. (Ред.). (2024). *Адаптивні зміни у функціонуванні політичної системи України в умовах повоєнної відбудови*. Київ: ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України. https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2025/05/ADAPTYVNI-ZMINY-U-FUNKTsIONUVANNI-POLITYChNOI-SYSTEMY-UKRAINY-V-UMOVAKh-POVOIeNNOI-VIDBUDOVY.pdf

Реанімаційний пакет реформ. (б.д.). *Реформа держслужби. Чи справді зарплати вирішують все?* https://rpr.org.ua/civil-servic/

Реформа держслужби чітко розмежує політичні та адміністративні посади, – Костянтин Ващенко. (2015, Березень 26). https://www.kmu.gov.ua/news/248041027

Реформа децентралізації. (n.d.). Урядовий портал. Кабінет Міністрів України https://www.kmu.gov.ua/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi

Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368-[2] Кримінального кодексу України. Рішення Конституційного Суду № 1-р/2019 (2019) (Україна) https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-19#Text

Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України „Про запобігання корупції“, Кримінального кодексу України. Рішення Конституційного Суду № 13-р/2020 (2020) (Україна) https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text

Рішення Конституційного Суду у справі за конституційними поданнями 53 і 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 103 Конституції України (справа щодо строків перебування на посту Президента України). Рішення Конституційного Суду № 22-

рп/2003 (2003) (Україна) https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v022p710-03#Text

Рішення про надання Вищій кваліфікаційній комісії суддів України інформації щодо кандидата на посаду судді Верховного Суду Князєва Всеволода Сергійовича. (2017, Квітень12). Громадська рада доброчесності. https://grd.gov.ua/wp-content/uploads/data/files/conclusions/info/kniaziev_info.pdf

Рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 03 червня 2025 року оголошено конкурс на зайняття вакантних посад суддів у Вищому антикорупційному суді та затверджено умови його проведення. (2025, Червень 3). https://vkksu.gov.ua/news/03-chervnya-2025-roku-ogolosheno-konkurs-na-zaynyattya-vakantnyh-posad-u-vyshchomu

Сафаров, А. (2016, December 23). Активісти обурені закритістю конкурсів на топ-посади. *dw.com*. https://www.dw.com/uk/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D1%96%D1%81%D1%82%D0%B8-

Снайдер, Т. (2020). *Шлях до несвободи: Росія, Європа, Америка* (Г. Герасим, Пер.). Видавництво «Човен».

Стародубська, М. (2024). Як зрозуміти українців. Кроскультурний погляд. Київ: Vivat.

Стефанчук, М.М. (2023). Судова реформа в Україні: визначеність категоріального апарату. *Науковий вісник Ужгородського національного університету, 77*(2), 276-282

Судова реформа: опитування громадської думки, суддів, експертів. (2015, Лютий 12). Фонд демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва. https://dif.org.ua/article/sudova-reforma-opituvannya-gromadskoi-dumki-suddiv-ekspertiv

Сумська обласна державна адміністрація. Офіційний веб-сайт. (б. д.). https://sm.gov.ua

Таміліна, Л. (2024, Грудень 23). *Чи довіряють українці демократичним інститутам? Інституційна впевненість і демократія на тлі війни в Україні*. https://voxukraine.org/chy-doviryayut-ukrayintsi-demokratychnym-instytutam-instytutsijna-vpevnenist-i-demokratiya-na-tli-vijny-v-ukrayini

Тенденції тіньової економіки України у 2014 році. (2014). Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. www.ifc.org https://me.gov.ua/download/6d4dea98-c4b3-4642-a383-edbadbf60e73/file.pdf

ТСН. (2022, Лютий 25). "Ми тут. Ми в Києві. Ми захищаємо Україну" – Зеленський записав відео з-під ОП [Відео]. https://www.youtube.com/watch?v=mtmD_1PoSWs

У кого зараз влада в територіальних громадах? (б. д.). The Ukrainian Center for Independent Political Research. http://www.ucipr.org.ua/en/news/u-kogo-zaraz-vlada-v-teritorialnikh-gromadakh

У Мінцифрі анонсували нові онлайн послуги, пов'язані з боротьбою проти корупції. Слово і діло. (2025, листопад 16). https://www.slovoidilo.ua/2025/11/16/novyna/suspilstvo/mincyfri-anonsuvaly-novi-onlajn-posluhy-povyazani-borotboyu-proty-korupcziyi

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. (2014). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

Українські медіа: Споживання новин і довіра у 2025 р. Internews Ukraine. (2025, July–August). https://internews.ua/themes/internews/assets/img/media-research/Ukrainian_Media_News_Consumption_and_Trust_in_2025_ukr.pdf

Укрінформ. (2024, Грудень 17). *Зеленський назвав завдання для новоствореного Міністерства єдності.* https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3939144-zelenskij-nazvav-zavdanna-novostvorenogo-ministerstva-ednosti.html

Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. (2022, Лютий 22). Ні агресії Росії: Громадська думка українців у лютому 2022 р. Опитування. https://dif.org.ua/article/ni-agresii-rosii-gromadska-dumka-ukraintsiv-u-lyutomu-2022-r

Фукуяма, Ф. (2019). *Політичний порядок і політичний занепад. Від промислової революції до глобалізації демократії* (Т. Цимбал & Р. Корнута, Пер.). Київ: Наш формат.

Хто насправді керує Києвом? Інтерв'ю з очільником військової адміністрації Тимуром Ткаченком. (2025, Квітень 8). BBC Україна. https://www.bbc.com/ukrainian/articles/c367wnnz754o

Центр Разумкова. (2023, Березень 15). Оцінка громадянами ситуації в країні та дій влади, довіра до соціальних інститутів: лютий–березень 2023 р.

Razumkov.org.ua. https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-dii-vlady-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-liutyi-berezen-2023r

Центр Разумкова. (2025, Березень 24). Оцінка ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політиків, посадових та громадських діячів, ставлення до виборів під час війни, віра в перемогу (лютий–березень 2025 р.). https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykiv-posadovtsiv-ta-gromadskykh-diiachiv-stavlennia-do-vyboriv-pid-chas-viiny-vira-v-peremogu-liutyiberezen-2025r

Цифрові послуги заощадили українцям і державі 184 млрд грн – результати дослідження. Дія. (2025, Вересень 8). https://diia.gov.ua/news/tsyfrovi-posluhy-zaoshchadyly-ukraintsiam-i-derzhavi-184-mlrd-hrn-rezultaty-doslidzhennia

Черкаська обласна державна адміністрація. Офіційний веб-сайт. (б. д.). https://ck-oda.gov.ua/

25 years of autocratization – Democracy trumped? (V-Dem Democracy Report 2025, p. 9). V-Dem Institute. (2025). University of Gothenburg. https://www.v-dem.net/documents/61/v-dem-dr__2025_lowres_v2.pdf

Ackerman, B. (2007). *Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism.* Yale University Press.

Agamben, G. (1998). *Homo sacer: Sovereign power and bare life*. Stanford University Press.

Agamben, G. (2005). *State of Exception. Translated by Kevin Attell.* Chicago: University of Chicago Press. http://pdf-objects.com/files/US-English-PDF-Object.pdf

Agamben, G. (2005). *State of exception*. University of Chicago Press.

Alexseev, M., & Dembitskyi, S. (2024). Geosocietal support for democracy: Survey evidence from Ukraine. *Perspectives on Politics, 22*(4), 1077–1099. https://doi.org/10.1017/S1537592724000422

Anderson, B. (1983). Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism. London: Verso.

Anderson, C. J. (2005). Losers' consent: Elections and democratic legitimacy. Oxford University Press.

Artiukh, V., & Fedirko, T. (2025). War and dependent state formation in Ukraine. Focaal—Journal of Global and Historical Anthropology, 102, 57–72. https://doi.org/10.3167/fcl.2025.1020105

Bakke, K., Dahl, M., & Rikard, K. (2025). Conflict exposure and democratic values: Evidence from wartime Ukraine. Journal of Peace Research. https://doi.org/10.1177/00223433251347769

Beetham, D. (1991). The legitimation of power. London: Macmillan.

Beetham, D. (2013). The Legitimation of Power. Palgrave Macmillan

Bermeo, N. (2016). On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, *27*(1), 5–19. https://dx.doi.org/10.1353/jod.2016.0012.

Besley, T., & Persson, T. (2011). *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*. Princeton University Press. https://doi.org/10.2307/j.ctt1d2dmcd

Bevir, M. (2010). *Democratic Governance*. Princeton University Press. 320 p. http://www.jstor.org/stable/j.ctt7sxxb

Bliesemann de Guevara, B. (2012). Statebuilding and legitimacy: The study of political orders in fragile states. Third World Quarterly, 32(5), 1075–1090.

Bliesemann de Guevara, B. (2014). The state in times of statebuilding. Civil Wars, 16(2), 141–160.

Blind, K. Peri. (2006). Building trust in government in the twenty-first century: Review of literature and emerging issues. https://www.almendron.com/tribuna/wp-content/uploads/2016/11/building-trust-in-government-in-the-twenty-first-century.pdf

Boin, A., Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure.* Cambridge:

Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511490880

Brinkerhoff, D. W., Wetterberg, A., & Dunn, S. (2012). Service Delivery and Legitimacy in Fragile and Conflict-Affected States: Evidence from water services in Iraq. *Public Management Review*, *14*(2), 273–293. https://doi.org/10.1080/14719037.2012.657958

BTI Transformation Index. BTI Transformation Index. (n.d.). https://bti-project.org/en/?&cb=00000

Bundesrecht – tagaktuell konsolidiert – alle Fassungen seit (2006). *§ 64 BBG Eidespflicht, Eidesformel Bundesbeamtengesetz*. https://www.buzer.de/64_BBG.htm#:~:text=%C2%A7%2064%20Eidespflicht%2C%20Eidesformel&text=(1)%20Beamtinnen%20und%20Beamte%20haben,so%20wahr%20mir%20Gott%20helfe.%22

Bureaucracy Index 2024: Results Announced. (2025, January 31). 4 Liberty. https://4liberty.eu/bureaucracy-index-2024-results-announced/

Capoccia, G., & Kelemen, R. D. (2007). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, *59*(3), 341–369. doi:10.1017/S0043887100020852

Carothers, T. (2002). The end of the transition paradigm. *Journal of democracy, 13*(1), 5–21. https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2012/02/Carothers-13-1.pdf

Chesterman, S. (2004). You, the people: The United Nations, transitional administration, and state-building. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/0199263485.001.0001

Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (1st ed.). Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315613321

Collier, R., & Collier, D. (2002). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America.* Notre Dame: University of Notre Dame Press. https://ssrn.com/abstract=2769109

Dalton, D. (2021). The Ukrainian Oligarchy after the Euromaidan: How Ukraine's Political Economy Regime Survived the Crisis. Columbia University Press.

Denhardt, R., & Denhardt, J. (2020). *The New Public Service: Serving Rather Than Steering. Public Administration Review, 60*(6), 549–559. https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117

Dixon, J. M. (2018). Rhetorical adaptation and resistance to international norms. Perspectives on Politics, 16(1), 70–89.

Dyzenhaus, D. (2006). *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency*. Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511618246

Eurobarometer (2025). Citizens' attitudes towards corruption in the EU in 2025. European Commission.

Fearon, J. D., & Laitin, D. (2003). Ethnicity, Insurgency, and Civil War. *American Political Science Review*, *97*(1), 75–90. doi:10.1017/S0003055403000534

Foucault, M. (2007). *Security, territory, population: Lectures at the Collège de France, 1977–1978* (M. Senellart, Ed.; G. Burchell, Trans.). Palgrave Macmillan.

Fukuyama, F. (2004). *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Cornell University Press. 160 p. http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctvrf8c1g

Fukuyama, F. (2014). *Political order and political decay: From the industrial revolution to the globalization of democracy*. Macmillan.

Geis, A., Brock, L., & Müller, H. (Eds.). (2008). War and democratization: Legality, legitimacy and effectiveness. London: Routledge.

Gilley, B. (2006). The determinants of state legitimacy: Results for 72 countries. *International Political Science Review, 27*(1), 47–71. https://charlesesalazar.pbworks.com/f/The_Determinants_of_State_Legitimacy___Results_for_72_Countries.pdf

Gilley, B. (2009). The right to rule: How states win and lose legitimacy. Columbia University Press.

Gollier, C., & Tirole, J. (2020). Negotiating effective institutions against climate change. Economics of Energy & Environmental Policy, 4(2), 5–28. https://doi.org/10.5547/2160-5890.4.2.cgol

Gross, O., & Ní Aoláin, F. (2006). Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice. Cambridge: Cambridge University Press.

Hale, H. E. (2014). *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781139683524

Hale, H. E. (2021). Patronal Politics in Post-Soviet Ukraine: Institutions, Oligarchs, and the State. Cambridge University Press.

Helmke, G., & Levitsky, S. (2006). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America.* Johns Hopkins University Press. https://rochelleterman.com/ComparativeExam/sites/default/files/Bibliography%20and%20Summaries/Helmke%20and%20Levitsky%202004.pdf

Help Україна. (б. д.). UNHCR Україна. https://help.unhcr.org/ukraine/uk/oda_ua/

Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration. Lanham: Rowman & Littlefield*. https://www.researchgate.net/publication/246883870_Multi-Level_Governance_and_European_Integration#fullTextFileContent

Jabri, V. (2007). War and the transformation of global politics. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Johnston, M. (2005). Syndromes of corruption : wealth, power, and democracy. https://scispace.com/pdf/syndromes-of-corruption-wealth-power-and-democracy-3te6kzx90h.pdf

Kalyvas, S. N. (2006). *The Logic of Violence in Civil War*. Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511818462

Klein, A.-M., et al. (2007) Importance of Pollinators in Changing Landscapes for World Crops. Proceedings of the Royal Society B: Biological Sciences, 303–313. https://doi.org/10.1098/rspb.2006.3721

Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption.* University of California Press. http://www.jstor.org/stable/10.1525/j.ctt1pnj3b

Levitsky S., & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. New York, Crown Publishing Group.

Levitsky, S., & Way, L. A. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War.* Cambridge: Cambridge University Press.

Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Crown.

LEX. (n.d.). *Art. 50. - [Ślubowanie] - Służba cywilna.* https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/sluzba-cywilna-17507152/art-50.

Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries* (2nd ed.). Yale University Press.

Linz, J. J., & Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Johns Hopkins University Press.

Linz, J., & Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore, London: JHU Press.

Lipset, S. M. (1981). Political man: The social bases of politics (2nd ed.). Johns Hopkins University Press.

March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. The Free Press.

Markovska, A., Serdiuk, O., & Soldatenko, I. (2025). Trust as a weapon of war: Fighting corruption and corporate crime in Ukraine. Crime, Law and Social Change, 83. https://doi.org/10.1007/s10611-024-10191-5

McGoldrick, D. (2004). The interface between public emergency powers and international law. *International Journal of Constitutional Law*, *2*(2), 380–429. https://doi.org/10.1093/icon/2.2.380

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press. https://raggeduniversity.co.uk/wp-content/uploads/2025/03/CreatingPublicValueStrategicManagementinGovernmentbyMarkH.Moore-a-_compressed.pdf

Nord, M., Altman, D., Angiolillo, F., Fernandes, T., Good God, A., & Lindberg, S. I. (2025). Democracy Report 2025: 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped? V-Dem Institute, University of Gothenburg. https://v-dem.net/documents/61/v-dem-dr__2025_lowres_v2.pdf

Norris, P. (2014). Why electoral integrity matters. Cambridge University Press.

North, D. C., Wallis, J. J., & Weingast, B. R. (2009). *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511575839

O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, *5,* 55–69.
https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010

O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. Journal of Democracy, 5(1), 55–69. https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010

O'Flaherty, M. (2025, July 8). *Memorandum on human rights elements for peace in Ukraine*. Council of Europe. https://rm.coe.int/memorandum-on-human-rights-elements-for-peace-in-ukraine-by-michael-o-/1680b678ec

OECD. (2021, May 4). Drivers of trust in public institutions in Finland. https://www.oecd.org/en/publications/drivers-of-trust-in-public-institutions-in-finland_52600c9e-en.html?utm_source=chatgpt.com

OECD. (2024, July 4). OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 ResultsBuilding Trust in a Complex Policy Environment. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-2024-results_9a20554b-en/full-report/disclaimer.html#disclaimer

OECD. (n.d.). Trust in government. https://www.oecd.org/en/topics/trust-in-government.html

Olsen, J. P. (2005). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *16*(1), 1–24. https://doi.org/10.1093/jopart/mui027

Paris, R., & Sisk, T. D. (Eds.). (2009). The dilemmas of statebuilding: Confronting the contradictions of postwar peace operations. Routledge. London. https://doi.org/10.4324/9780203884836

Parliamentary oversight is essential for safeguarding democracy, OSCE Parliamentary Assembly President says in Strasbourg [Press release]. OSCE Parliamentary Assembly. (2025, March 20). https://www.oscepa.org/en/news-a-media/press-

releases/2025/parliamentary-oversight-is-essential-for-safeguarding-democracy-osce-parliamentary-assembly-president-says-in-strasbourg

Peters, B. G., & Peters, G. (2002). The Politics of Bureaucracy. London-New York, 2002. 388 p. https://doi.org/10.4324/9780203455494

Peters, B.G., & Pierre, J. (Eds.). (2004). *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control* (1st ed.). Routledge.

Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History Institutions, and Social Analysis.* Princeton University Press.

Pollitt, C. (2008). *Time, Policy, Management:Governing with the Past*. Oxford : Oxford University Press.

Przeworski, A. (2019). *Crises of Democracy*. https://newuniversityinexileconsortium.org/wp-content/uploads/2022/09/Adam-Przeworski-Crises-of-Democracy-2019.pdf

Rosanvallon, P., & Goldhammer, A. (2008). *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511755835Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* (2nd ed.). Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781139962933

Rothstein, B. (2013). *The three worlds of governance: Arguments for a parsimonious theory of quality of government* (QoG Working Paper Series 2013:12). University of Gothenburg. https://www.gu.se/sites/default/files/2020-05/2013_12__Rothstein.pdf

Sabatier, P. (2007). Theories of the Policy Process, Second Edition (2nd ed.). Routledge. https://doi.org/10.4324/9780367274689

Sciences Po CEVIPOF. (2025, February 11). Political trust barometer CEVIPOF 2025: The great democratic disarray. Sciences Po. https://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/actualites/barometre-de-la-confiance-politique-du-cevipof-2025-le-grand-desarroi-democratique/

SIGMA. (2023, November 6). *The principles of public administration*. OECD/SIGMA. https://www.sigmaweb.org/en/publications/the-principles-of-public-administration_7f5ec453-en.html

The Political Origins of Civil Service Reform in the Americas. (2024, October 7). Stanford.edu. https://fsi.stanford.edu/news/political-origins-civil-service-reform-americas

Tilly, C. (1992). *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990.* Oxford: Basil Blackwell.

Tilly, C. (1992). Coercion, capital, and European states, AD 990–1990. Blackwell.

Ukraine - Urgent opinion on the Reform of the Constitutional Court of Ukraine issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure. (2020, Грудень 10). Council of Europe. 2020. https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)019-e&fbclid=IwAR3H5L1NhBqBxHEL-jqs09jaOOWHXL7nQQi0zn143iGwMI4fRhUrEPbmsiA

Ukraine country report 2024. (2024). BTI Transformation Index. https://bti-project.org/en/reports/country-report/UKR

Ukraine Report 2023. (2023). European Commission. https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en

UN E-Government Knowledgebase: Online service index. United Nations. (n.d.). https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center

Van Middelaar, L. (2019). Alarums and excursions: Improvising politics on the European stage. Agenda Publishing.

Weber, M. (1922). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology* . University of California Press. https://mega.nz/file/xlgzhb6R#Q4eVuIoaK96JVmQUDVW8EYfGGBzniGofVSl667RFOhY

World press freedom index 2025. (2025). Reporters Without Borders. https://rsf.org/en/index

Zelenko, H. (Ed.). (2025). *Crises of political development in Ukraine. The challenges of post-Soviet state-building and ways to overcome them*. Soviet and Post-Soviet Politics and Society (SPPS).

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

Балабан Ростислав Валерійович – кандидат політичних наук, провідний науковий співробітник відділу політичних інститутів та процесів Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Брехаря Світлана Григорівна – кандидат політичних наук, старший науковий співробітник відділу політичних інститутів та процесів Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Зеленько Галина Іванівна – доктор політичних наук, професор, член-кореспондент НАН України, заступник директора Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Кононенко Наталія Вікторівна – кандидат політичних наук, провідний науковий співробітник відділу політичних інститутів та процесів Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Ляшенко Тетяна Михайлівна – доктор політичних наук, провідний науковий співробітник відділу політичних інститутів та процесів Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Рафальський Олег Олексійович – доктор історичних наук, професор, академік НАН України, директор Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, віцепрезидент НАН України.

Ситник Світлана Володимирівна – кандидат політичних наук, доцент, старший науковий співробітник відділу політичних інститутів та процесів Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Balaban Rostyslav – Candidate of Political Sciences, Leading Research Scientist of the Department of Political Institutions and Processes of Political Institutions and Processes, of Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine.

Brekharya Svitlana – Candidate of Political Sciences, Senior Research Scientist of the Department of Political Institutions and Processes of Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine.

Kononenko Nataliya – Candidate of Political Sciences, Leading Research Scientist at the Department of Political Institutions and Processes of Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine.

Lyashenko Tetyana – Doctor of Political Sciences, Leading Research Scientist of the Department of Political Institutions and Processes of Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine.

Rafalskiy Oleg – Doctor of Historical Sciences, Professor, Academician of the National Academy of Sciences of Ukraine, Director of Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine, Vice President of NAS of Ukraine.

Sytnyk Svitlana – Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Senior Researcher of the Department of the Department of Political Institutions and Processes of Political Institutes and Processes of Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine.

Zelenko Galyna – Doctor of Political Sciences, Professor, Correspondent Member of NAS of Ukraine, Deputy Director of Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine.

Наукове видання

УКРАЇНА У БОРОТЬБІ: ВІЙНА ТА ПЕРЕТВОРЕННЯ ДЕРЖАВИ

Монографія

Комп’ютерна верстка та макетування – Н. Лисенко

Підписано до друку 03.03.2026 р. Формат 60х84/16.
Гарнітура Times. Ум. друк. арк. 12,1. Обл.-вид. арк. 10,8.
Папір офсетний. Наклад 120 прим. Зам. № 2384

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.