



**ЗЕЛЕНЬКО**

**Галина Іванівна** — член-кореспондент НАН України, завідувач відділу політичних інститутів і процесів Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України

## ІНСТИТУЦІЙНА СПРОМОЖНІСТЬ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВІЙНИ

### Стенограма доповіді на засіданні Президії НАН України 23 серпня 2024 року

*У доповіді наголошено, що інституційна спроможність держави під час війни забезпечується поєднанням адекватної реакції органів державної влади на різноманітні виклики воєнного часу і мобілізації суспільства. Однак для підтримання дієвості такого поєднання необхідною умовою є створення ефективних інститутів суспільного залучення, які ґрунтуються на довірі громадян до державних органів різних рівнів — від інституту президента до органів місцевого самоврядування, здатності державних інституцій бути ефективними та їх спроможності гарантувати безпеку.*

Вельмишановний пане президенте!

Вельмишановні пані та панове!

Поняття «інституційна спроможність» є ключовим у політичній науці і загалом означає ефективність державного управління, стабільність політичної системи та здатність країни адаптуватися до викликів внутрішнього та зовнішнього середовища.

Інституційна спроможність держави є результатом суспільно-історичних процесів і зумовлена заданими інституційними параметрами: конституційною моделлю організації влади, всією системою процесуальних норм, що забезпечує виконання норм конституції, а також спроможністю управлінської ланки реалізовувати державні політики.

Чому і як ми аналізуємо інституційну спроможність держави? Напевно, найскладніше у вивченні інституційної спроможності держави — це дати їй об'єктивну оцінку. Адже у такого явища завжди є позитивні й негативні сторони, а успіхи чи провали процесу трансформації мають відносний характер — часто їх можна оцінити лише у зіставленні з іншими, подібними за траєкторією розвитку, країнами. До того ж людська природа така, що люди зазвичай схильні нарікати, що щось має бути кращим, забуваючи при цьому, що це «щось» могло б виявитися й гіршим. Так само і в нашій ситуації.

Наразі суспільствознавці у світі вже напрацювали доволі розгалужені системи маркерів, оснований на надзвичайно широкому спектрі статистичних, соціологічних та інших видів

даних, які дають змогу розраховувати в тому числі й індекси інституційної спроможності держави. Саме ці маркери, а також напрацювання відомих фахівців з неінституціоналізму було використано для проведення цього дослідження.

Інституційну спроможність держави вимірюють за такими індикаторами:

- ефективність системи державного управління;
- якість регуляторних процедур;
- дотримання принципів верховенства права;
- рівень контрольованості корупції;
- залученість громадян до формування політик;
- дотримання свобод.

Зауважу, що це дослідження стало продовженням попередніх праць Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України щодо політичного розвитку України. Це, зокрема, монографії «Українська держава. Витоки. Історична еволюція. Сучасність» (О.О. Рафальський, 2024), «Політична безпека України: проблеми політичного і державного правління. Прогнозна оцінка, механізми забезпечення» (за ред. О.О. Рафальського і О.М. Майбороди, 2023), «Адаптивні зміни політичного поля України в умовах війни» (за ред. О.О. Рафальського і О.М. Майбороди, 2023), «Політична система України: конституційна модель та політичні практики» (за ред. Г.І. Зеленько, 2023), «Кризи політичного розвитку в Україні: причини, зміст і способи нівелювання» (за ред. Г.І. Зеленько, 2023), «Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми» (за ред. О.М. Майбороди, 2022), «Інституційні зміни політичної системи України» (за ред. Г.І. Зеленько, 2014) та ін.

Для аналізу інституційної спроможності Української держави було вибрано такі міжнародні маркери:

- індекс електронного урядування (E-Participation Index, ООН);
- індекс верховенства права (WJP Open Government Index rankings);
- індекс урядової ефективності (Government Effectiveness, WGI);

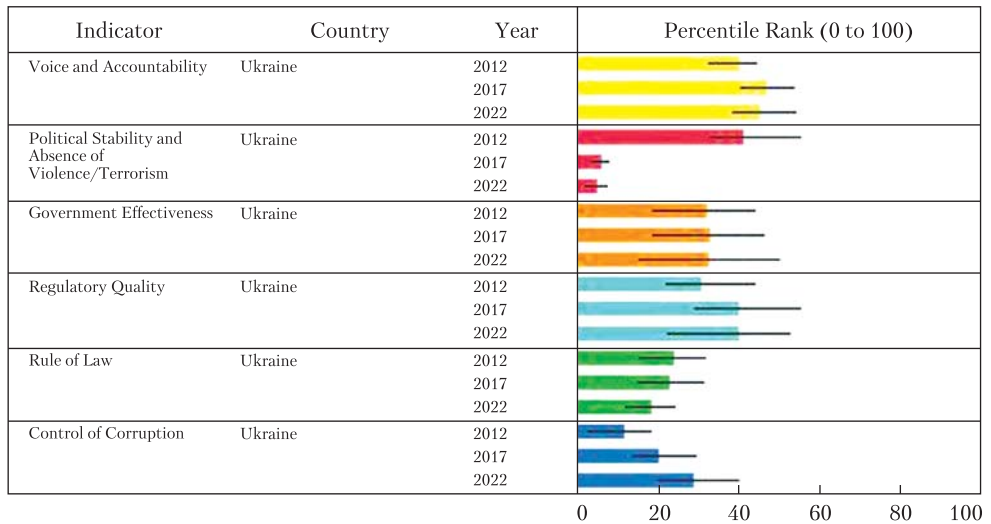
- глобальний індекс конкурентоспроможності (GSCI);
- індекс глобального управління;
- індекс демократії від «The Economist»;
- Звіт про ступінь готовності відкритих даних (Open Data Maturity Report);
- індекс сприйняття корупції (Corruption perceptions index, CPI);
- Відкрите дослідження бюджету (Open budget survey, OBS)
- індекс процвітання (Legatum Prosperity Index);
- рейтинг світового законодавства про доступ до інформації (Global Right to Information Rating);
- Барометр відкритих даних (Open Data Barometer);
- індекс демократії Freedom House;
- індекс готовності до мережевого розвитку (Networked Readiness Index);
- глобальний індекс інновацій (Global Innovation Index);
- глобальний індекс стійкості (FM Global Resilience Index);
- індекс крихкості (Fragile State Index).

Слід зазначити, що після повномасштабного російського вторгнення не всі міжнародні організації продовжили вимірювати індекси щодо України. Тому в дослідженні ми найбільшою мірою спиралися на дані *індексу глобального управління*, в розрахунку якого якість управління є одним із базових показників спроможності держави. Крім того, ми використовували моніторинг програми SIGMA (спільного проєкту Європейської комісії та Організації економічного співробітництва та розвитку).

Індекси та рейтинги, отримані на основі цих даних, можна розглядати як один з інструментів, що дозволяє наблизитися до комплексного розуміння результатів діяльності формальних інституцій публічної влади, а також політичних практик, які ці інституції впроваджують, зокрема під час російсько-української війни.

Траєкторія розвитку України за всі роки її незалежності була вкрай хаотичною і різноспрямованою. Проте після 2014 р. в Україні відбулися зміни інституційного характеру, які сприяли

**Рис. 1.** Світовий індекс врядування (Worldwide Governance Indicators) для України у 2012, 2017 і 2022 рр.



посиленню інституційної спроможності держави. Йдеться насамперед про такі зрушення:

- відновлення парламентсько-президентської республіки (дисперсія влади);
- розширення установчих повноважень парламенту (посилення політичної конкуренції);
- запровадження електронного декларування для високопосадовців;
- формування антикорупційної інфраструктури;
- децентралізація фінансів;
- запровадження пропорційної виборчої системи;
- запровадження державного фінансування політичних партій;
- адміністративно-територіальна реформа, в основу якої покладено принцип концентрації ресурсів;
- інституціоналізація проєвропейської політики («закон сполучених посудин»);
- антиолігархічне законодавство;
- дерегуляція економіки і зменшення впливу «людського фактора».

Так якою ж є інституційна спроможність Української держави?

На рис. 1 наведено показники світового індексу врядування (Worldwide Governance Indicators) з 2012 по 2022 р., які відображають динаміку інституційної спроможності українського уряду.

У перший рік «великої війни» регрес індексів за всіма напрямками, крім безпекового, був незначним. Фактично держава продемонструвала свою максимально можливу резильєнтність у межах чинного в країні нормативного формату — правового режиму воєнного стану з усіма негативними наслідками, зумовленими російською збройною агресією. Стан інституційної спроможності держави свідчить, що загалом органи державної влади активізувалися та запобігли виникненню кризи керованості країною під час повномасштабного російського вторгнення.

Проте ретроспективний огляд цих індексів для України за період 2012–2022 рр. фіксує тривожні сигнали щодо потенціалу держави здійснювати ефективне управління. Про це свідчить падіння індексів якості управління за тематичними напрямками «якість регуляторних функцій», «якість державних послуг», «інклюзивний характер формування політик». Зниження цих показників не пов'язане з повномасштабною війною РФ проти України, оскільки розпочалося ще у 2021 р. Отже, загальний прогрес якості управління в Україні протягом десятиліття був недостатнім для забезпечення успішного розвитку консолідованої демократії та стабільного економічного зростання.

Важливим є також моніторинг програми SIGMA, оснований на принципах державного

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

**Рис. 2.** Оцінка якості державного управління за моніторингом програми SIGMA. Наведено середні значення за кожною сферою, розраховані як середнє арифметичне субіндикаторів

управління, для країн — кандидатів на вступ до ЄС та потенційних кандидатів. Україну вже досліджували в моніторингових хвилях у 2006, 2018, 2021 та 2023 рр. (рис. 2). Значущість цих даних для нашого дослідження полягає в тому, що в моніторингу SIGMA є індикатори, які враховують діяльність уряду протягом двох років «великої війни».

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

У резюме до звіту про результати моніторингу якості державного управління за період 2019—2023 рр., проведеного SIGMA, зафіксовано, що уряд та контрольовані ним центральні органи виконавчої влади під час війни втримали ефективність державного управління на довоєнному рівні, чим продемонстрували власну інституційну спроможність у розрізі такої її ознаки, як адаптивність/резильєнтність.

Однак цікаво подивитися, як ці показники щодо України виглядають порівняно з іншими країнами. На рис. 3 наведено графік, який відображає співвідношення індексу крихкості держави для деяких країн. Для порівняння з Україною ми обрали Болгарію як найменш динамічну країну — неофіта в Євросоюзі; Швецію як успішну демократичну країну — не члена

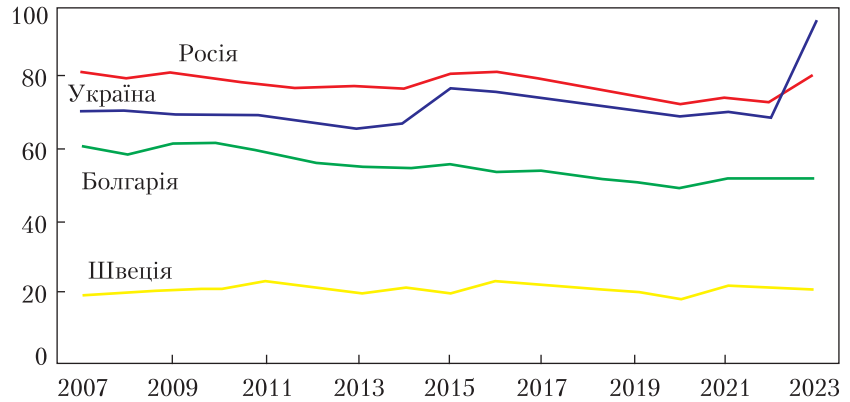
ЄС і Росію як нібито найуспішнішу країну на пострадянському просторі. Слід зазначити, що індекс крихкості вимірюють у діапазоні значень від 0 (найнижчий) до 100 (найвищий). Як бачимо, різниця між Україною та Болгарією — разюча, натомість відмінності між Україною та Росією — незначні, що руйнує одразу два міфи: про могутність і успішність Росії і про Україну як failed state.

Отже, на основі розглянутих нами індексів можна зробити висновок, що Україна через війну загалом погіршила свої показники у базових параметрах інституційної спроможності. Водночас війна не є індульгенцією на бездіяльність, а навпаки, спонукає до змін.

Одним із найбільш тривожних сигналів є зниження довіри в суспільстві до органів державної влади, а отже, і послаблення їхньої легітимності. Про це свідчать дані соціологічного опитування, проведеного в червні 2024 р. соціологічною службою Центру Разумкова (див. табл.). Як можна бачити з таблиці, рівень довіри до майже всіх органів державної влади протягом останнього року істотно знизився і, за винятком Збройних Сил України та президента України, наблизився до довоєнних значень. Показово, що знизилися також і показники довіри до місцевих органів влади, що можна пояснити певним відстороненням цих інституцій від ухвалення рішень на користь військових адміністрацій.

Щоб дати відповідь на запитання: в чому саме полягають проблеми інституційного характеру і як можна виправити ситуацію, слід звернутися до аналізу передумов формування наявної інституційної спроможності держави.

**Рис. 3.** Індекси крихкості держави (Fragile state index) для різних країн



**Рівень довіри до органів влади (дані Центру Разумкова)**

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

Загалом для України характерна висока інституційна нестабільність (неусталеність), пов'язана з частими змінами конституційної моделі організації влади. Наразі цикл політичних режимів, зумовлених дією різних конституційних моделей організації влади, виглядає так, як показано на рис. 4.

Зараз в Україні діє політичний режим воєнного часу, який не можна класифікувати відповідно до загальноновизнаних параметрів, таких як політичні свободи чи змагальний політичний процес. Проте воєнний стан не відмінняє і не нівелює системні проблеми інституційної спроможності, які під час війни чи повоєнного відновлення лише загострюються.

Всі ми пам'ятаємо, як Конституція України, прийнята в 1996 р., отримувала схвальні відгуки міжнародної демократичної спільноти.

Однак за своєю суттю Конституція України є телеологічною (орієнтовною), тобто конституційні норми про правову, демократичну, соціальну державу мали орієнтовний характер і на момент ухвалення Конституції були радше бажаним напрямом розвитку країни, а не відображенням реального стану речей. Такий конституціоналізм притаманний усім посткомуністичним державам. З одного боку, він здавався своєрідним запобіжником від авторитарного рецидиву, а з іншого — окреслював стратегію розвитку державності.

Проте конституція — це документ, який фіксує певні правила гри і задає певну правову рамку. Від того, які механізми закладено в конституції, залежить те, як формується траєкторія розвитку держави. Для того, щоб досягти такого стану політичних і суспільних



Рис. 4. Цикл політичних режимів в Україні

інститутів, який закладався телеологічною конституцією, потрібно було ухвалити низку процесуальних законів, які б забезпечили виконання норм конституції відповідно до високих соціальних стандартів. Це саме стосується і функціонування системи стримувань і противаг. Однак ці норми або взагалі не запроваджувалися, або запроваджувалися з великим запізненням. Достатньо згадати, що закон про Кабінет Міністрів України було ухвалено у 2007 р., закон про регламент Верховної Ради — у 2010 р., закон про імпичмент президента — у 2019 р.

А що відбувається з конституцією, якщо відсутні необхідні процесуальні закони? Охарактеризую дуже схематично. В разі дефіциту норм права виникає *правовий вакуум*. Проте це неприродний стан для суспільства, а тому він зазвичай заповнюється довільно, часто неправовими практиками. Це приблизно, як люди протоптують стежку там, де їм зручно, а не там, де задумано задля суспільного блага. Якщо ж цей процес триває довго, то починають формуватися *інституційні пастки*, або пастки спрожності, — комбінація правових норм, існування і поєднання яких знову і знову відтворює негативні (нездорові) політичні практики.

В Україні це відбувалося в умовах, коли, по-перше, було запроваджено ваучерну модель приватизації, тобто не було встановлено обме-

жень на скуповування ваучерів в одні руки. Таким чином процес первинного нагромадження капіталу відбувся за кілька років. Уже на початку 2000-х років в Україні сформувалися фінансово-промислові групи, або монополії, які задля збереження статус-кво почали формувати політичні інститути в своїх інтересах. Йдеться насамперед про тип виборчої системи, принципи формування уряду, обмежений вплив парламенту, перетворення політичних партій та організацій громадянського суспільства на інструменти впливу цих фінансово-промислових груп. Через це повністю деформувалася система інтеракцій про лінії «суспільство—держава».

Повна відсутність дисперсії влади призвела до того, що інститут президентства став недоторканим, невідзвітним і фактично опинився поза системою стримувань і противаг, став над усіма гілками влади, порушивши тим самим базовий принцип демократії — поділ влади на законодавчу, виконавчу й судову.

Власне, саме тому в 2000-х роках ми зіткнулися з проблемою «захопленої держави», коли політика вироблялася на основі консенсусу різних фінансово-промислових груп, а суспільству відводилася роль легітимації їхньої влади на виборах. У міжвиборчий період впливати в конвенційний спосіб не вдавалося, оскільки не було відповідних інструментів — нерозвиненість партійної системи і громадянського суспільства, умовна незалежність медіа, слабкі можливості впливу на виконавчу владу з боку представницьких органів влади. Саме тому проблеми вирішувалися через масові протести, відомі як майдани, але це неконвенційні, тобто вкрай мало прогнозовані й радикальні форми впливу.

Отже, на сьогодні ми маємо нормативно переважану конституцію, чим на конституційному рівні закладено передумови для політичного популізму. І це зворотний бік телеологічного конституціоналізму, оскільки держава не в змозі забезпечити всі соціальні гарантії, зафіксовані в такій конституції. Така ситуація девальвує конституцію як основний закон і є першою найбільшою проблемою.

Друга проблема стосується того, що політологи називають *дефіцитом інституціоналізації влади*, і ця проблема лише поглиблюється через воєнний стан.

Тобто система стримувань і противаг в Україні так і залишається недосформованою, що проявляється, зокрема, в дублюванні повноважень, подвійному підпорядкуванні тощо. Наприклад, незважаючи на те, що конституційні норми є нормами прямої дії, в Україні неможливо провести референдум, неможливо відправити у відставку уряд, який отримав парламентський вотум недовіри, неможливо заслухати звіт міністра, якому «поставили двійку», неможливо позбавити депутатського мандату депутата, який паплюжить цей статус, тощо. Внаслідок дефіциту інституціоналізації влади ми й живемо зараз у ситуації абсолютної недовіри інституту політичної відповідальності, повної неефективності механізму стримувань і противаг. Ці процеси мають кумулятивний ефект, що призводить до зниження інституційної спроможності держави.

Які ж інституційні пастки зберігаються в Україні? Всі ми були свідками, як у перші два роки війни спостерігалася так звана «суспільна мобілізація навколо прапора», яка передусім ґрунтувалася на самоорганізації суспільства і характеризувалася високим рівнем довіри до органів державної влади, одностайною позитивною оцінкою дій держави, спрямованих на відсіч агресору.

Проте вже навесні 2024 р. соціологічні дослідження засвідчили, що рівень підтримки громадянами органів державної влади почав спадати. Це означає, що в Україні розпочався своєрідний «відкат» і зниження рівня суспільної мобілізації. Це неминуче і радше говорить про повернення суспільства до свого природного стану. Однак цей цілком закономірний процес в умовах війни може створювати певні ризики і загрози для політичної стабільності всередині країни. Адже зниження рівня довіри до органів державної влади обертається саботажем виконання державних рішень. У нинішній ситуації це проявляється насамперед в ухилянні від мобілізації, намаганні втекти за

кордон, небажанні платити податки, або, інакше кажучи, у невиконанні того, що в конституції називається «громадянські обов'язки».

Найбільшим негативним наслідком наявності пасток спроможності є недовіра одного з найважливіших політичних інститутів держави — *інституту політичної відповідальності*, що має такі прояви:

- відсутність правової норми щодо незворотності відставки уряду в разі неухвалення Верховною Радою програми діяльності уряду (це так званий напівакцентований уряд — затверджено уряд, але не затверджено його програму). Відсутність програми уряду унеможливорює формальну оцінку парламентом його діяльності, в якій саме програма є відправною точкою. Тому діяльність уряду без програми є частиною проблеми недовіри інституту політичної відповідальності органів державної влади;

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

- недостатньо врегульоване питання парламентської коаліції та відсутність вимог щодо членства урядовців у партіях, які входять до проурядової коаліції в парламенті. Тим самим розвивається ідея політичної відповідальності партії, яка є базовим принципом демократії, — політика реагує на організовані інтереси, представлені партією. Партія є суб'єктом законодавчого процесу, і вона повинна мати політичну відповідальність. В Україні в таких

випадках зазвичай проводять ребрендинг партії, але такий, що партію і не впізнати, і ті самі люди заходять у владу, але вже від партії з іншою назвою;

- правова неврегульованість діяльності парламентських коаліцій дозволяє політичним акторам в Україні використовувати в реальному житті цей інструмент для реалізації власних інтересів (за принципом каламутної води), що стає однією з причин інституційної деградації як уряду, так і Верховної Ради;

- відсутність чіткого механізму подолання урядових криз, що підштовхує суб'єктів політичного процесу до застосування переважно таємних (кулуарних) політик. За таких умов урядова криза може тривати до 60 діб (!). Лише тоді, якщо уряд так і не призначено, президент розпускає Верховну Раду;

- деструктивний вотум недовіри. За останні 10 років єдиним прем'єром, який хоча б формально після свого призначення на посаду дотримався принципу погодження з Верховною Радою складу уряду, був Арсеній Яценюк (2014–2016 рр.). Така імітація конструктивного вотуму недовіри порушує чинне в Україні законодавство, яке чітко фіксує необхідність багатоступінчатого публічного процесу формування уряду (навіть в умовах кризи), і свідчить про домінування кулуарних домовленостей над відкритими політичними практиками;

- відсутність обов'язкової норми про звіт міністра при звільненні;

- відсутність у парламенту права поточного коригування складу уряду, що нехарактерно для парламентських республік, тобто парламент не може після заслуховування міністра ініціювати його відставку в разі негативної оцінки його діяльності;

- недосконалість імперативного мандата і відсутність можливості бодай якось вплинути на депутата, який не виконує свої функції, за винятком норми, внесеної у 2023 р. до закону «Про Регламент Верховної Ради України», про нарахування заробітної плати за умови відвідування депутатом не менш як 70 % засідань;

- неврегульованість статусу парламентської опозиції. Коли ухвалювали закон «Про Регла-

мент Верховної Ради України», статус парламентської опозиції було визначено в окремому розділі, однак після так званого «конституційного перевороту» 2010 р. ці статті було вилучено. У 2014 р. при відновленні парламентсько-президентської моделі цей розділ не повернули. Це створює ситуацію невизначеності в парламенті, порушує права виборців, які віддали свої голоси за опозиційні партії або депутатів;

- деінституціоналізація партійної системи через дискредитацію політичних партій і перетворення їх на бізнес-проекти, що унеможлиблює ефективні (конвенційні) механізми взаємодії та впливу суспільства на владу.

Це далеко не повний перелік інституційних пасток, які роками формували в Україні слабкі та несуб'єктні (практично неспроможні) уряди та парламенти, безвідповідальні політичні партії, уповільнювали політичну, економічну та соціальну трансформацію країни. В умовах політичного режиму воєнного часу ці інституційні пастки становлять особливу небезпеку.

Чи є вихід з цієї ситуації? Можна виокремити такі способи посилення інституційної спроможності держави:

- 1) самолегітимація — це найнебезпечніший спосіб, адже він здійснюється через заборони та обмеження прав і свобод, узурпацію влади і не сприяє динамічній стабільності;

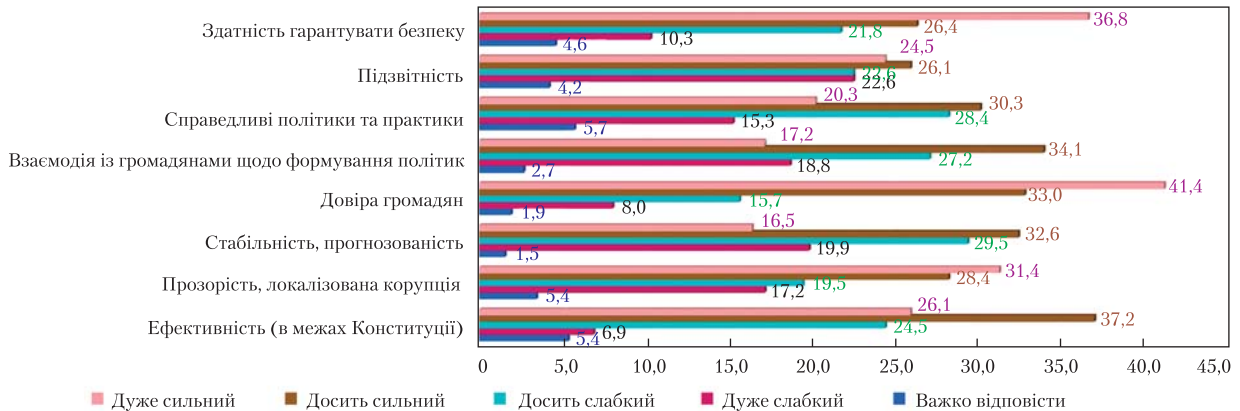
- 2) внесення змін до конституції і ліквідація пасток неспроможності, що, однак, неможливо під час дії воєнного стану;

- 3) задіяння неелекторальних інструментів легітимації влади, кооптація (як своєрідна «швидка допомога»).

Останній спосіб в умовах воєнного стану видається оптимальним. У чому полягає його суть, пояснимо, спираючись на дослідження, проведене в Інституті політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України (виконавці — Галина Зеленько, Наталія Кононенко, Ірина Овчар, Віталій Перевезій, Світлана Ситник).

Під час дослідження ми виокремили чинники, які належать до компетенції органів державної влади, і запропонували експертам визначити їх вплив у розрізі кластерів «силь-





**Рис. 5.** Вплив окремих чинників на формування загальної легітимності інститутів публічної влади в умовах воєнного стану (опитування серед експертів, проведене Інститутом політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України)

ний—слабкий» та «сильний—досить сильний». В опитуванні взяли участь 261 особа, що є досить великою вибіркою для експертного середовища. Чинники, які вони оцінювали, — здатність гарантувати безпеку; підзвітність; справедливі політики та практики; взаємодія з громадянами щодо формування політик; довіра громадян; стабільність і прогнозованість; прозорість; локалізована корупція; ефективність (дії в межах конституції).

На основі отриманих відповідей (рис. 5) та за результатами аналізу соціологічних даних ми дійшли таких висновків:

1. Надважливою умовою легітимного сучасного владного інституту в Україні є довіра до нього громадян, здатність інституту гарантувати безпеку та реальна ефективність, забезпечена в межах Конституції.

2. Особливо важливими інструментами легітимності інституту президента під час воєнного стану є розроблення політики національної безпеки, ведення зовнішньополітичної діяльності та гарантування дотримання Конституції.

3. Для парламенту максимально важливим є чітке і прозоре дотримання ним законотворчих процедур, формування уряду та здійснення парламентського контролю за його діяльністю, а також демонстрація депутатської доброчесності.

4. Для легітимності уряду найбільш дієвими інструментами є довіра до нього міжнародних партнерів, зрозуміла публічна комунікація та реалізація відповідальності Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою.

5. Для легітимності органів місцевого самоврядування, на думку експертів, дуже важливими чинниками є справедливе використання місцевих бюджетів, комунікація з територіальними громадами та ефективно вирішення місцевих проблем.

6. Серед усіх інструментів легітимності Верховна Рада застосовує передусім їх практичну групу, тоді як найважливішими для підтримання легітимності парламенту є сьогодні інструменти нормативно-правової групи.

7. І навпаки, для підтримання високого рівня легітимності інститутів уряду та президента максимально важливими є інструменти практичної групи. Проблемою такого «збігу» є наявність великих розривів між оцінками важливості та застосування інструментів (особливо в урядовому кейсі).

Підсумовуючи, важливо наголосити, що ретельна імплементація інструментів легітимності чинних інститутів не повинна замінювати собою необхідність вдосконалення законодавства, що регламентує інституційний дизайн політичної системи України, який потребує змін. Підготовка до редизайну політичної сис-

теми країни під час дії правового режиму воєнного стану має відбуватися на рівні наукової та експертної дискусії і жодним чином не може бути справою лише політичних сил.

Слід особливо підкреслити, що без посилення інституційної спроможності держави і ліквідації пасток неспроможності Україні буде вкрай складно адаптуватися до норм і практик ЄС, так само як і здійснювати повоєнне відновлення.

Щодо ролі науковців у цьому процесі, то, звісно, Україна наразі перебуває у вкрай складній ситуації, зважаючи на високу інтенсивність бойових дій на лінії фронту, зниження рівня суспільної мобілізації, соціально-економічні та демографічні проблеми, породжені війною, та активізацію ворогом «невоєнних інструментів впливу на Україну». Тому, на наш погляд, є необхідність зосередити зусилля науковців на проведенні досліджень, спрямованих на якомога точнішу діагностику стану українського суспільства з урахуванням усіх проблем, які неминуче постають перед державою в умовах війни, аналіз рівня інституційної спроможності держави, моніторинг невійськових загроз національній безпеці України, пошук інструментів підтримання національної єдності та консенсусу в суспільстві.

З огляду на зазначене вище, можна сформулювати такі завдання для науковців на найближчу перспективу:

- дослідження механізмів забезпечення суспільної солідарності та інтеграції українського соціуму;
- вивчення суспільно-політичних трансформацій саме під впливом війни;
- вивчення процесу трансформації ціннісних орієнтацій населення;
- збереження і розвиток, незважаючи на війну, демократичної політичної системи і демократичних політичних процесів та інструментальних можливостей демократії;
- моніторинг ліній потенційних соціально-політичних розмежувань і їхньої здатності набувати токсичної поляризації;
- дослідження політичних інструментів відновлення і розвитку соціального капіталу;
- аналіз стану інформаційної політики;
- дослідження етнонаціональної політики та етнічних меншин;
- популяризація політичної (громадянської) освіти;
- дослідження невоєнних методів боротьби Росії проти України та способів їх нейтралізації;
- інвентаризація формальних політичних інститутів, зокрема інституту політичної відповідальності, механізму стримувань і противаг тощо.

Дякую за увагу!

*За матеріалами засідання підготувала О.О. Мележик*

Galyna I. Zelenko

*Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7219-4703>

#### UKRAINE'S INSTITUTIONAL CAPACITY IN THE TIME OF WAR

Transcript of scientific report at the meeting of the Presidium of NAS of Ukraine, August 23, 2024

The report emphasizes that the institutional capacity of the state in wartime is ensured by a combination of an adequate response of public authorities to various wartime challenges and the mobilization of society. However, in order to maintain the effectiveness of this combination, a prerequisite is the creation of effective institutions of public engagement based on public trust in government bodies of various levels – from the presidential institution to local governments, the ability of state institutions to be effective and their capability to guarantee security.

**Cite this article:** Zelenko G.I. Ukraine's Institutional Capacity in the Time of War. *Visn. Nac. Akad. Nauk Ukr.* 2024. (9): 49–58. <https://doi.org/10.15407/visn2024.09.049>