

УДК 322.22/28 (477)

**Кононенко Н. В.**

канд. політ. н., провідний науковий співробітник  
відділу політичних інститутів та процесів  
Інститут політичних і етнонаціональних досліджень  
ім. І. Ф. Кураса НАН України,  
вул. Генерала Алмазова, 8, м. Київ, 01011, Україна  
E-mail: n.kononenko1509@gmail.com  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8397-2830>  
DOI <https://doi.org/10.32782/2707-5206.2024.38.5>

## РЕФОРМИ 2014–2024 РР. ЯК ІНДИКАТОРИ СПРОМОЖНОСТІ ТА ЛЕГІТИМНОСТІ УКРАЇНСЬКИХ УРЯДІВ

Стаття аналізує діяльність українських урядів у період 2014–2024 рр. у контексті складних політичних та соціально-економічних викликів, спричинених військовою агресією Росії проти України, яка розпочалася у 2014 р. і переросла у повномасштабну війну в лютому 2022 р. Основна увага приділяється впливу війни на державне управління, зокрема на інституційну спроможність уряду, що в умовах військових дій вимагала високого рівня легітимності, ефективності та інклюзивності. У статті розкривається, що розвиток демократичних інституцій був ускладнений не лише війною, а й суперечливими конституційними нормами, які послаблювали урядову суб'єктність та ефективність. Відсутність чітких правових механізмів не давала змоги уряду повноцінно реалізовувати свої функції, що спричинило дефіцит довіри суспільства до урядів і призвело, не в останню чергу, до неефективного управління та корупції. Особлива увага приділяється аналізу конституційних вад, що створюють умови для концентрації влади навколо інституції президента. Авторка підкреслює, що діючий конституційно-правовий механізм в Україні не забезпечує достатнього захисту уряду з боку парламенту, що призводить до дисбалансу між виконавчою та законодавчою гілками влади, а також до слабкості судової системи. Висновки статті акцентують на необхідності закріплення в законодавстві норм, які забезпечать ефективне функціонування уряду, а також на ризиках реформ, що проводяться без трансформації конституційного дизайну України. Авторка наголошує на важливості розпочати професійний діалог щодо необхідних конституційних змін для забезпечення реальної інституційної спроможності уряду та всієї системи публічної влади.

**Ключові слова:** інституційна спроможність, легітимність інституції, уряд, дисбаланс розподілу влади в Україні, «пастки спроможності», напівакцентований уряд, неформальні інститути, олігархи.

**Актуальність.** Повномасштабна війна, розпочата Росією проти України у 2022 р., загострила проблему спроможності та легітимності державних інституцій України, висунувши перед ними безпрецедентні виклики в галузі державного управління. Руйнування інфраструктури, погіршення соціально-економічних умов, високі очікування громадян щодо ефективного захисту та керівництва, посилення дисбалансу у розподілі влади між різними гілками державного управління та необхідність упровадження складних реформ у контексті набуття статусу кандидата в члени ЄС – усе це створило надзвичайні умови для функціонування українських інституцій. До 24 лютого 2022 р. спроможність та легітимність інституцій були важливими, але не критичними чинниками, які впливали

на темпи трансформації України. Однак під час екзистенційної війни за майбутнє країни спроможність інституцій, що визначається їхньою ефективністю, легітимністю (нормативною, електоральною, емпіричною), відкритістю, прозорістю та інклюзивністю, стає ключовим чинником нашого виживання.

Зважаючи на важливість ефективного функціонування та взаємодії всіх гілок влади в умовах демократії, авторка підкреслює, що саме інституційна спроможність уряду як центрального органу виконавчої влади є визначальним чинником для забезпечення стабільності політичної системи, ефективності державного управління та здатності країни адаптуватися до викликів внутрішнього і зовнішнього середовища. Особливо важливою є здатність уряду підтримувати стабільне, ефективне та легітимне існування режиму навіть в умовах війни шляхом забезпечення захисту прав громадян та функціонування правової держави.

В умовах, коли старі пострадянські інституції руйнуються, а нові лише формуються, актуальним є питання, яким має бути шлях формування інституцій (уряду, парламенту, президента, судів тощо), які відповідають сучасним викликам. Історично склалося, що для України більш прийнятним шляхом удосконалення інституцій був інструментальний підхід – наповнення старих структур новими практиками та людьми без радикальної зміни їхнього нормативно-правового статусу. Саме такої концепції дотримувалися всі уряди, починаючи з 2014 р. Однак більшість вітчизняних інституцій не можуть бути ефективними через існування так званих «пасток спроможності» (або нормативно-правових пасток). Щодо уряду це виражається, зокрема, у неіснуючості такого важливого політичного інституту, як інститут політичної відповідальності. Відсутність правової норми, яка передбачала б незворотність відставки уряду в разі неухвалення Верховною Радою програми діяльності уряду (так званий «напівакцептований уряд» – затверджений уряд без затвердженої програми), конкуренція між прем'єр-міністром та президентом за керівництво Кабінетом Міністрів України та виконавчою вертикаллю, недостатньо врегульоване питання парламентської коаліції та відсутність вимог щодо членства урядовців у партіях, які формують проурядову коаліцію, а також відсутність чіткого механізму подолання урядових криз – усе це підриває ефективність уряду.

**Предмет.** Ознакою спроможних та легітимних інституцій, зокрема уряду, є їхня здатність розробляти та впроваджувати ефективні політики. У статті проаналізовано українські реформи 2014–2024 рр. крізь призму інституційного підходу з метою оцінки якості реформ, що були згенеровані українськими урядами, з огляду на їхню інституційну спроможність. Для більш точного оцінювання авторка провела періодизацію урядової діяльності відповідно до специфіки завдань та актуальних політичних акторів кожного етапу. Виходячи із визначених чинників, було запропоновано такі фази для аналізу:

– *2014–2018 рр.* Базовими характеристиками цього «постмайданного» періоду є концентрація «змінотворців» (малі частки некорумпованих політиків, державних службовців, представників громадянського суспільства та іноземних донорів) на оновленні переважно інструментів реалізації політик. Фундаментальні правила, які визначають сутність політичних інституцій, спосіб їх формування і взаємодії з іншими акторами, лишалися практично без змін. Цей вектор «епохи Порошенка», у межах якої працювали уряди А. Яценюка та В. Гройсмана, перейшов у спадок і «епосі Зеленського».

– 2019–2021 рр. Провідними ознаками даного етапу є старт демонтажу «радянських» і формування нових «пострадянських» інституцій публічної влади в контексті інструменталістської парадигми реформування; скорочення дисперсії влади та її концентрація навколо інституції президента; спроби локалізувати вплив олігархату на економіку, політичні процеси та інституції.

– 2022 р. – *дотепер*. Необхідність ефективного управління країною під час повномасштабної війни та набуття Україною статусу кандидата на членство в ЄС роблять необхідність нової якості управління критичним питанням для виживання країни. Усе це наклалося на традиційні дисбаланси в розподілі влади на користь президента та домінування в логіці реформ інструменталістського підходу над нормотворчим і визначило специфіку як реформаторського продукту, так трансформації урядових інституцій.

**Розроблення теми в літературі.** Серед чисельних робіт, сконцентрованих на аналізі урядової спроможності і легітимності, виділимо дослідження С. Левитського та Д. Зіблата, які вивчають вплив на інституції (і на уряди) ефекту «накопичення влади», акумуляції непритаманних їм функцій (Levitsky & Ziblatt, 2018). Про відродження патримоніальних практик як політичних реакцій на пандемію COVID-19 в урядовій діяльності навіть у розвинутих демократіях пишуть С. Хенсон та С. Копштейн (Hanson & Kopstein, 2021). У фокусі ґрунтовної праці М. Кон – феномен сучасної виконавчої влади в демократичному світі (передусім у США) (Cohn, 2021). Роботи С. Роуз-Аккерман присвячено аналізу спроможності урядів у сучасних розвинутих демократіях (США, Велика Британія, Німеччина та Франція) (Rose-Ackerman, 2021). Дослідницький проект Ф. Безеса (виконується в Sciences Po) пропонує ретроспективний моніторинг змін у морфології та структурах центральних урядових адміністрацій (зміни назв, поділів, злиття, складні реорганізації, ліквідація тощо) Франції, Німеччини, Нідерландів та Великої Британії з 1980 по 2014 р. (Bezès, 2009). Трансформації французьких урядів та стилів врядування, взаємини урядів та бізнесу досліджує Л. Рубан (автор концепту «ліберального авторитаризму») через історичність та соціально-політичні вподобання акторів (їхні цінності, ідеології) (Rouban, 2023). С. Фалк, А. Ромеле, М. Сільверман ґрунтовно аналізують феномен «цифрового уряду» на прикладі США, Мексики, Бразилії, Індії та Німеччини (Falk, Römmele, & Silverman, 2017). М. Гріндл детально розкриває специфіку діяльності державних інституцій (і урядів) у країнах «третього світу» (Grindle, 1980). Т. Борзель та Т. Райз вивчають феномен урядування у сферах обмеженої державності (Латинська Америка, Близький Схід, Африка на південь від Сахари та Азія) (Börzel & Risse, 2021).

Серед зарубіжних досліджень інституційної спроможності українських урядів виділимо монографію Г. Хейла (Hale, 2014), дослідження Т. Беккера, Х. Швайгера, І. Лівшиця, Т. Милованова (Becker, Schweiger, Livshits, Bakker & Mylovanov, 2018), М. Ріхтера (Richter, 2023). Спроба наукового визначення (Д. Аджемоглу, С. Джонсон, Ж. Ролан, Г. Люстіг, С. Гурієв, Н. Юхтман, Т. Беккер, Я. Свейнар, Г. Джеймс) урядових завдань під час війни та після її завершення, вимоги до інституцій, які будуть спроможні підтримувати реформаторську швидкість, здійснена у збірці статей за редакцією Ю. Городніченка та В. Рашкована (Gorodnichenko & Rashkovan, 2023).

Наукова школа неінституційного аналізу політичних систем та політичних процесів формується в Інституті політичних та етнонаціональних досліджень ім.

І.Ф. Кураса НАН України (Rafalskyi & Maiboroda, 2023). Інституційні пастки у контексті легітимації влади та її інститутів суспільством перебувають у фокусі уваги науковців Інституту соціології НАН України (Ukrainian society in war conditions, 2023). Дослідники Львівського національного університету імені І. Франка здійснюють інноваційні дослідження урядів та центральних органів виконавчої влади в контексті політологічної компаративістики (Lytvyn & Romaniuk, 2020).

На тлі браку комплексних досліджень існує велика кількість «факторних» праць, сконцентрованих навколо вивчення одного з чинників, що детермінує, у комплексі з іншими, інституційну спроможність об'єкта дослідження.

**Мета та цілі дослідження.** Надання авторської відповіді на питання, що є кориснішим, виходячи з потреб повоєнної модернізації України, для формування більш спроможних та легітимних владних інституцій, передусім уряду: акцент на «зручних», інструментальних змінах діючих інституцій або поєднання їх інструментальної трансформації із формуванням нової нормативно-правової рамки, що ліквідує наявні дисбаланси в діючій системі розподілу влади.

**Методи.** Методологічним фундаментом дослідження пасток спроможності українського уряду є неінституціоналізм, що передбачає оцінку потенціалу політичних інститутів ефективно функціонувати, виконувати свої функції та впливати на розвиток суспільства через дослідження співвідношення формального і неформального їх змісту. Для фіксації формальних і неформальних інституційних характеристик уряду в Україні авторка використовувала методи кабінетного дослідження (desk research), компаративного аналізу та аналізу документів, а також кейс-стаді. Визначення специфіки взаємозв'язку між формальними і неформальними практиками об'єкта дослідження (урядової інституції) було реалізовано за допомогою аналітичного інструментарію, а саме: розкладання діяльності уряду на складові елементи, контекстуального підходу, переосмислення, прогностичного потенціалу тощо.

**Основний зміст.** Експерти вважають, що саме другий уряд А. Яценюка (12.2014–04.2016 рр.) заклав законодавчі підґрунтя для більшості українських реформ, подальшою імплементацією та поглибленням яких займалися кабінети В. Гройсмана, О. Гончарука і Д. Шмигала (Alekanina, 2020). Базовими напрямками реформ КМУ під керівництвом Яценюка були боротьба з корупцією, спрощення регулювання, набуття енергетичної незалежності, унормування та певне скорочення податків, збалансоване та більш прозоре управління державною власністю. До топ-реформ кабінету Яценюка можна віднести відкриття інформації про всі державні закупівлі, запровадження електронної системи державних закупівель PROZZORO, підготовку до старту декларування доходів держслужбовцями та політиками та ухвалення Закону «Про ринок природного газу», що передбачав недискримінаційні умови доступу постачальників до газотранспортних мереж та анбандлінг (відокремлення функції транспортування природного газу у іншу компанію) «Нафтогазу».

Попри трансформації, які відбулися в Україні після Революції гідності, фундаментальний принцип організації влади, що гальмував темпи української модернізації, утримував країну в стані дефектної демократії та сповільнював економічне зростання, залишився незмінним. Цей принцип полягає у домінуванні неформальних інституцій, таких як олігархічні структури, над формальними інститутами публічної влади. Наприклад, консультантом А. Яценюка пра-

цював С. Тітенко, екскерівник Нацкомісії регулювання енергоринку. Свого часу, напередодні «великої приватизації» в енергетиці (2010–2013 рр.), Тітенко провів підвищення порогу концентрації з 25% до 33%, що дало змогу одному з олігархів – Р. Ахметову – уникнути набуття статусу «монополіст» і відкрило переможну участь у торгах. Увесь 2014 р. ДТЕК отримував гроші за електроенергію, яка була вироблена та спожита в зоні АТО (на окупованих росіянами територіях). Серед максимально важливих бонусів, створених урядом Яценюка для олігарха, – відверто слабкий АМКУ, який так і не визнав ДТЕК (компанія Р. Ахметова) монополістом на енергетичному ринку (Nashi Hroshi, 2019).

Наслідками еклектичних реформ уряду Яценюка, які поєднували неоліберальний складник із розширенням монополій окремих олігархів (Р. Ахметов, В. Новінський), накладених на патернальну свідомість переважної більшості українців, стали розмивання соціальної бази тогочасного політичного режиму та падіння його підтримки стейкхолдерами. Олігархи критикували уряд за спроби завадити проведенню звичних тіньових операцій. Дрібний та середній бізнес – за прагнення приборкати шпарини для ухилення від сплати податків та збільшити їх. Західні партнери – за те, що жодна з реформ так і не стала успішною чи повноцінною. Більшість пересічних українців – за загальне падіння рівня життя і збільшення житлово-комунальних тарифів. Довіра до уряду у грудні 2015 р. мала від’ємний баланс (Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation, 2016), що свідчило про його делегітимацію та втрату спроможності ним здійснювати ефективну і зрозумілу більшості українців політику.

Наступний уряд (прем’єр-міністр В. Гройсман, 2016–2019 рр.) був сконцентрований на імплементації реформ, започаткованих кабінетом А. Яценюка, та запровадженні власних реформи, серед яких найбільш помітними експерти вважають зрівняння ціни на газ для населення і теплокомуненерго з ринковими, створення ринку електроенергії, початок реформи державного управління (створення директоратів, підвищення заробітних плат, запровадження конкурсів), старт 12-річної середньої освіти, запуск «Нової української школи», початок медичної реформи, продовження децентралізації (Alekankina, 2020). Темпи середнього щорічного зростання української економіки в період 2016–2019 рр. (прем’єрство Гройсмана) становили 2,8%. Але такої динаміки було недостатньо для економічного прориву, модернізації та реальної євроінтеграції. Для порівняння: середньорічне зростання економіки (ВВП) напередодні вступу до ЄС (1996–2004 рр.) в Естонії становило 6,6%, у Латвії – 6,2%, у Литві – 6,1%, у Польщі – 4,2% (International Monetary Fund, 2019).

Реформи, ініційовані урядом Володимира Гройсмана, навряд чи могли бути більш радикальними, щоб забезпечити умови для динамічного економічного зростання. Призначення Гройсмана на посаду голови уряду в 2016 р., формування його кабінету та затвердження програми дій Верховною Радою відбулися за підтримки депутатських груп, відверто пов’язаних з олігархічними колами. Продовження їхньої підтримки, зокрема голосування за важливі урядові законопроекти, вимагало від уряду проведення такої політики та реформ, які б не створювали перешкод для отримання надприбутків цими «партнерами» прем’єра, що фактично робило уряд слабким і неефективним.

Наведемо лише декілька прикладів. Так, монетизація субсидій, яка виводила ці фінанси за межі замкнутого кола «держава – олігархи», відбулася лише



на початку 2019 р. Доказом нерадикальності реформи державного управління (SIGMA, 2018) можна вважати й те, що її результат був серйозно девальвований/переглянутий урядовими командами В. Зеленського в період 2019–2020 рр. Найбільш проблемним чи «заваленим» напрямом роботи уряду В. Гройсмана вважаються антикорупційна та судова реформи. Так, після тривалих, майже дворічних дебатів у червні 2018 р. було ухвалено компромісний варіант закону про Антикорупційний суд. Сам суд почав працювати лише у вересні 2019 р.

Ділові ж питання олігархічного бізнесу, що забезпечував В. Гройсману парламентське «прикриття» у непростих стосунках із президентом П. Порошенко, вирішувалися набагато більш оперативно. Компанія Ornex, що входить до групи SCM Р. Ахметова, у 2017 р. придбала на біржі по 25% акцій підприємств «ДТЕК Західенерго» (417,1 млн грн), «ДТЕК Київенерго» (759,6 млн грн), «ДТЕК Дніпроенерго» (728,2 млн грн), «ДТЕК Дніпрообленерго» (1,4 млрд грн), чим збільшила мажоритарну частку олігарха у цих компаніях (Radio Svoboda, 2017). У грудні 2018 р. АМКУ закриває справи про зловживання монополізмом із боку ДТЕК (Nashi Hroshi, 2019). Саме під час прем'єрства В. Гройсмана Р. Ахметов і В. Новінський створили ще одну монополію – у коксохімічній галузі (Burdie, 2019). «Інтершайп» В. Пінчука залишався фактичним монополістом у постачанні колес для «Укрзалізниці». А забудовник М. Микитась домовлявся з В. Гройсманом, за версією НАБУ, про призначення «своєї людини» на посаду президента державної корпорації «Укрбуд» (Ukrayinska Pravda, 2020).

За оцінками аналітиків VOX Ukraine, уряд О. Гончарука (2019–2020 рр.) помітно активізувався у реформуванні країни, хоча й не досяг максимуму 2015 р. (Tishchuk & Alekankina, 2020). Серед основних реформ цього уряду виділяють суттєве полегшення регулювання бізнесу, переведення закупівель неукраїнських медикаментів до спеціально створеної агенції «Медичні закупівлі України» з використанням ProZorro; спрощення процедури приватизації, ухвалення закону про концесію, створення передумов до демонополізації та приватизації «Укрспирту», проведення анбандлінгу «Нафтогазу»; продовження реформи державної служби; активне розроблення законодавства для земельної реформи та реформи ринку праці; запровадження бюджетного фінансування ВНЗ відповідно до результатів їхньої діяльності.

Пожвавлення реформ відбувалося паралельно з клієнтелізмом, непотизмом та іншими патримоніальними практиками, тісно пов'язаними із впливом олігархії на політичний процес. Не можна однозначно стверджувати, що голова уряду особисто підтримував збереження впливу неформальних інституцій, проте він був змушений працювати в системі, яка продовжувала зберігати цей вплив. Так, у КМУ Олексія Гончарука, який переконував стейкхолдерів у відсутності впливу олігархії на уряд, парламент та президента, на посаді міністра Кабінету Міністрів працював Дмитро Дубілет, син Олександра Дубілета, колишнього голови правління та міноритарного акціонера «ПриватБанку», афільованого з олігархом І. Коломойським. У Верховній Раді України, у межах парламентської «монобільшості», сформованої на основі фракції «Слуга народу» після парламентських виборів 2019 р., яка б мала контролювати та призначати уряд, олігархи (Ігор Коломойський, Рінат Ахметов через Ігоря Павлюка) створювали власні групи впливу (Kravets & Romanuk, 2021). За межами монобільшості Ігор Коломойський співпрацював із депутатською групою «За майбутнє». Аграрні олігархи,

зокрема Андрій Веревський, власник «Кернел Груп», контролювали в парламенті депутатську групу «Довіра». Дмитро Фірташ зберігав вплив через частину ОПЗЖ. Народні депутати, афілійовані з Віктором Пінчуком, були розпорощені по фракціях «Слуга народу», «Батьківщина» та «Голос». Петро Порошенко продовжував брати активну участь у політичному житті країни, очолюючи партію «Європейська солідарність», представлену у ВРУ однойменною фракцією.

Перша спроба Президента В. Зеленського обмежити вплив олігархату на формування порядку денного країни та функціонування формальних інституцій (парламенту, уряду, судів тощо) концентрувалася переважно на економічних інструментах. У червні 2019 р. АМКУ оголосив, що дослідження комітету виявило ознаки зловживання монополієм становитим холдингом «Миронівський хлібопродукт» (далі – МХП, власник – Ю. Косюк) на ринку курятини. У липні 2019 р. вже В. Зеленський запропонував «правоохоронним і антикорупційним органам» зіставити суми дотацій від держави (2,5 млрд грн за три роки) і дивідендів акціонерам агрохолдингу МХП «Миронівський хлібопродукт» (МХП). 5 вересня 2019 р. АМКУ ухвалив рішення примусово розділити ГК Ostchem (власник – Д. Фірташ) у частині виробників азотних міндобрив і општрафував дистриб'юторську компанію «НФ Трейдінг Україна». 7 жовтня 2019 р. АМКУ звинуватив дочірню компанію «ДТЕК Західенерго» у «зловживанні монополієм становитим» та відкрив антимонопольне розслідування проти найбільшого в країні виробника енергії – компанії ДТЕК (власник – Р. Ахметов).

Якщо в листопаді 2019 р. АМКУ закрити справу проти МХП, оскільки М. Косюк відмовився від державних дотацій, а менеджери Д. Фірташа вибрали тактику непублічного затягування процесів по Ostchem у суді та налагодження комунікації із владою через С. Львовичкіна, то Р. Ахметов розпочав жорстку публічну конфронтацію із урядом. У листопаді 2019 р. через підконтрольних Ахметову парламентарів ВРУ заблокувала ухвалення законопроекту про ринок електроенергії, спрямований на послаблення монополії ДТЕК на енергетичному ринку. У відповідь влада позбавила посади Д. Соломчука, заступника голови фракції «Слуга народу», наближеного до І. Павлюка (через якого Р. Ахметов заблокував згаданий законопроект).

Зухвалою була поведінка ексвласника націоналізованого у 2016 р. «ПриватБанку» І. Коломойського, який у квітні 2019 р. отримав рішення Окружного адміністративного суду Києва про незаконність націоналізації «ПриватБанку». «Окрилений» цим успіхом, олігарх узяв під контроль ДП «Центренерго» шляхом призначення підконтрольного менеджменту та наглядової ради. 26 лютого 2020 р. (за тиждень до власної відставки) О. Гончарук повідомив, що КМУ ухвалив рішення про заміну керівництва компанії «Центренерго» і трьох обленерго, які готують до приватизації. Аналіз трейдингової діяльності ДП «Центренерго» проектом Low Carbon Ukraine (Німеччина) засвідчив, що «Центренерго» недоотримала 847 млн грн доходу від продажу електроенергії за заниженими цінами підприємствам, що пов'язані з Коломойським, та накопила збиток за 2019 р. 2 млрд грн (Vuyets, 2020). За версією NYT, саме це рішення уряду стало крапкою в конфлікті Гончарука та Зеленського, тригером для якого було «злиття» в грудні 2019 р. у публічний простір запису наради у прем'єра, де останній критикував чинного президента за неглибоке розуміння макроекономіки (Kramer, 2020).

Утім, не лише антиолігархічні кроки уряду О. Гончарука зумовили його прискорену відставку. Брак управлінського досвіду, некомпетентність окремих

міністрів, поблажливе ставлення до результатів реформи державного управління (2016–2018 рр.) формували невисоку управлінську спроможність урядової команди Гончарука. За свідченнями інсайдерів, що потрапляли у медіа, засідання уряду тривали годинами, діяльність директоратів (структурних підрозділів, які мали бути зосередженими на формуванні галузевих та міжгалузевих політик) у міністерствах стала менш затребуваною. Реформування оплати праці держслужбовців, що прив'язало її до середньої ЗП по країні, знову широко відкрило «вікно можливостей» для тіньового клієнтського фондування урядовців та впливових держслужбовців. Пізніше, улітку 2021 р., сам Олексій Гончарук визнавав помилковість цього кроку, зазначаючи, що в Україні олігархи звикли конкурувати з державою. «Їм вигідно, щоб уряд був слабкий і щоб в уряді люди отримували копійки», – зазначив Гончарук у 2021 р. «Але не потрібно забувати про дуже просту істину. Якщо ти не платиш своїм чиновникам, твоїм чиновникам буде платити хтось інший», – додав він (Goncharuk, 2020).

Діяльність Кабінету Міністрів України під керівництвом *Дениса Шмигала (2020 р. – дотепер)* авторка умовно розділяє на три етапи, а саме:

– *2020–2021 рр.*: адаптація уряду та центральних органів виконавчої влади до пандемії COVID-19; спроба обмежити політичний вплив олігархії; трансформаційна турбулентність, для якої характерні як реформи, так і антиреформаторські кроки;

– *2022 р. – червень 2023 р.*: структурно-функціональна адаптація уряду до викликів повномасштабної війни;

– *липень 2023 р. – дотепер*: поєднання політик, спрямованих на розв'язання критичних проблем, зумовлених повномасштабною війною, із підготовкою до початку переговорів про вступ України до ЄС, імплементація *acquis*.

Заради справедливості наголосимо, що ініціатором найбільш резонансних антиреформ 2020–2021 рр., таких як внесення зміни до регламенту фінансової звітності політичних партій, скасування системи декларування майна, зниження ставки ПДВ для деяких видів аграрної продукції (надання пільг експортерам сировини та дискримінація виробників готової продукції), вилучення газу із закону про публічні закупівлі, був парламент. Уряд прикладав багато зусиль для їх виправлення. Але, що важливо, публічний супротив уряду цим відверто реакційним ініціативам ВРУ на етапі їх обговорення та схвалення був, як правило, ледь помітний.

У 2021 р., після «ковідної паузи», уряд знову повернувся до реформ. Найбільша динаміка відбулася за такими напрямками, як фінансова система, цифровізація, правоохоронна і судова системи, освіта, сільське господарство. У 2021 р. КМУ повернувся до модернізації власної організаційної структури уряду. У липні 2021 р. уряд схвалив Стратегію реформування державного управління України на 2022–2025 рр. та затвердив план заходів з її реалізації. У контексті реалізації завдань Стратегії КМУ вносить у 2021 р. на розгляд ВРУ два важливих законопроекти (розгляд яких був відкладений початком у 2022 р. повномасштабної війни). Перший – спрямований на позбавлення КМУ 54-х нетипових повноважень і покладення їх на ЦОВВ та інші державні органи, що мали б дозволити уряду зосередитися на формуванні державної політики у сферах його компетенції. Другий – передбачав посилення ролі міністерств у процесі формування державної політики. Серед інструментів реалізації такого завдання – обов'язкова наявність у структурі міністерств директоратів та секретаріату.



Одним із базових КРІ ефективності уряду є зростання у громадян загального задоволення рівнем життя. Станом на грудень 2021 р. 90% українців не відчували покращення матеріального становища. Не останню роль у тому, що в суспільстві домінували негативні оцінки щодо діяльності влади (і уряду зокрема) відігравав зміст суспільно-політичного дискурсу, активними суб'єктами формування якого (через підконтрольні медіа) у 2020–2021 рр. залишалися олігархи. Напередодні повномасштабного російського вторгнення однією з ключових подій стала спроба перейти від економічного тиску на олігархів, що виявився неефективним, до застосування політичних інструментів зменшення їхнього впливу. Закон, ухвалений у 2021 р., передбачав створення реєстру олігархів та обов'язкове подання електронних декларацій бізнесменами, включеними до цього реєстру. Внесені до реєстру бізнесмени не могли фінансувати політичні партії та брати участь у великій приватизації (Verkhovna Rada of Ukraine, 2021). Обговорення «анти-олігархічного» закону активно використовували політичні сили, пов'язані з олігархами (Ахметовим, Коломойським, Пінчуком, Порошенком, Фірташем), для мобілізації свого ядерного електорату. Зміщення акцентів суспільного порядку денного на негатив щодо влади та формування нарративу про її нездатність ефективно керувати країною токсично поляризували українське суспільство. Серед наслідків токсичної поляризації – падіння довіри до інституцій публічної влади, їхня масштабна делегітимація та обмеження здатності проводити ефективну та інклюзивну політику. Український уряд зустрів повномасштабну війну Росії з рівнем довіри 6,9%, що фактично свідчило про його електоральну та емпіричну делегітимацію, що суттєво обмежувало інституційну спроможність уряду (Institute of Sociology of the National Academy of Sciences of Ukraine, 2021).

Завдання, які визначають *функціонування уряду в умовах воєнного стану з лютого 2022 р.*, мають ознаки певної бінарності та дефіцитності точок дотику між такими різновекторними цілями, як формування адаптивного потенціалу Кабінету Міністрів України та виконавчої вертикалі заради забезпечення виживання країни в умовах повномасштабної агресії РФ, трансформування системи органів виконавчої влади через підпорядкування їх подальшому розвитку країни в межах демократичної парадигми і необхідності гармонізації українського врядування з європейськими стандартами (у зв'язку з набуттям Україною у червні 2022 р. статусу кандидата на вступ до ЄС) (Sytnyk, S., 2023).

Певними бонусами для реалізації урядом нетривіальних завдань воєнного часу можна вважати два чинники. Перший: ефект гуртування українців «навколо прапору» (особливо під час першого року війни). У грудні 2022 р. уряду довіряло більше половини дорослих українців (52%), що було піком його суспільної легітимації як інституції за весь час поновлення української державності. Другий: масштабне економічне знесилення і, як наслідок, політичне послаблення впливу неформальних інституцій, передусім української олігархії, «корозійного капіталу» (Landa, Goriunov, Myronenko, Samoilyuk, & Tomilina, 2023). Антонімічним процесом стало зростання впливу в країні т. зв. «конструктивного капіталу», який не прагне реалізації стратегії «захоплення держави».

Усунення дефіциту суспільної довіри та тимчасове зменшення політичного впливу олігархії посилили ресурсність уряду, як і влади у цілому, але залишили його в межах старих, неререформованих інституційних форматів. Ці формати залишаються реповненими так званими «інституційними пастками»,

що роблять уряди мало спроможними та приреченими на слабку легітимність у широкому розумінні цього терміна. Базові документи, які визначають перелік обов'язкових кроків, погоджених українською владою та її міжнародними партнерами на етапі повоєнної відбудови країни, свідчать про наміри формувати інституції нової якості через інструментальне покращення, без оновлення нормативного підґрунтя їхньої діяльності. Проте, як зазначалося раніше, саме нормативні пастки роблять українські інституції включно з урядом слабкими, мало спроможними та малолегітимними, створюючи підстави для їх використання неформальними акторами.

Ухвалений у березні 2024 р. *Ukraine Facility Plan (2024)*, який розглядається як «дорожня карта» відновлення, реконструкції та модернізації України, прискорення її шляху до набуття членства в ЄС, не передбачає створення нових правових норм для повоєнних інституцій в Україні. Натомість планується проведення чотирьох базових реформ: державного управління, управління державними фінансами, судової системи та антикорупційної реформи разом із економічними та секторальними реформами. Реформа державного управління, яка називається «фундаментом зростання інституційної спроможності уряду у сфері ефективності, компетентності та інклюзії врядування», включає запровадження нової системи оплати праці державних службовців, відновлення та вдосконалення меритократичної (конкурсної) процедури добору державних службовців, а також цифровізацію сфери управління державною службою (*Ukraine Facility Plan, 2024*). Логіка *Ukraine Facility Plan* передбачає першочерговість заходів із реформи управління державними фінансами вже у 2024 р., щоб надати решті реформ фундаментальності та реалістичності. Проте автори плану, по суті, пропонують працювати над покращенням якості урядового управління без модернізації чинного законодавства, без покращення існуючого розподілу влади, без надання інституціям правових підстав для реальної суб'єктності, що в результаті залишає уряд неспроможною, неефективною, несамостійною і мало легітимною інституцією.

**Висновки.** Діяльність українських урядів у період 2014–2024 рр. визначалася складними політичними та соціально-економічними викликами, особливо через війну, розпочату Росією у 2014 р., яка перейшла у повномасштабну фазу в лютому 2022 р. Основними пріоритетами уряду в умовах війни стали збереження територіальної цілісності, посилення національної безпеки та обороноздатності. Війна спричинила економічну кризу, руйнування інфраструктури, високий рівень безробіття та еміграції, що значно вплинуло на якість життя населення.

Інституційна спроможність уряду в умовах війни вимагала високого рівня легітимності, ефективності, компетентності та інклюзивності. Проте розвиток демократичних інституцій був ускладнений не лише війною, а й суперечливими конституційними нормами, що регламентують відповідальність уряду. Відсутність чітких правових механізмів послаблювала ефективність уряду, обмежувала його суб'єктність і спричиняла проблеми з легітимністю.

До 2019 р. дефіцит суспільної довіри компенсувався підтримкою урядів із боку неформальних інститутів, зокрема олігархії. Така конвергенція призвела до неефективного управління, слабкої адміністративної спроможності та високого рівня корупції. Після 2019 р. конституційні вади ще більше ускладнили діяльність уряду, що призвело до концентрації влади навколо інституції президента.

Однак збереження демократичного вектору розвитку вимагало повернення до дисперсії влади та відновлення суб'єктності всіх центральних інституцій.

Авторка підкреслює, що діючий конституційно-правовий механізм в Україні не гарантує інституційної спроможності уряду, оскільки не забезпечує його захисту з боку парламенту. Конституція, яка формує основу парламентсько-президентської республіки, де-факто встановила президентську форму правління, що призвело до дисбалансу між виконавчою та законодавчою гілками влади і слабкості судової системи (Zelenko & Kovalevsky, 2023).

Вирішення цієї проблеми вимагає закріплення законодавчих норм, що забезпечать ухвалення парламентом урядових програм та звітів, чіткої регламентації діяльності парламентської коаліції та реформування організаційної структури уряду відповідно до європейських стандартів. Проте ухвалений у березні 2024 р. Ukraine Facility Plan, що передбачає надання Україні 50 млрд євро від ЄС, не містить положень щодо трансформації конституційного дизайну України, зосереджуючись виключно на реформуванні інструментальних процесів.

На нашу думку, проведення реформ без виправлення конституційних пасток, що обмежують суб'єктність уряду, може призвести до відновлення впливу олігархії на політичні процеси навіть після війни. Відсутність належних конституційних змін зберігає нормативний каркас, що робить інституції слабкими, а неформальні практики – визначальними. Незважаючи на неможливість конституційних змін під час воєнного стану, авторка закликає до початку професійного діалогу щодо необхідних змін у конституційній системі України для забезпечення реальної інституційної спроможності уряду та всієї системи публічної влади.

## References [Список використаної літератури]

- Alekankina, K. (2020, September). *Four cabinets of ministers after Euromaidan: The path of reforms. Vox Ukraine*. URL: <https://voxukraine.org/chotiri-kabineti-ministriv-pislya-yevromajdanu-shlyah-reform> [in Ukrainian]. [Алеканкіна К. Чотири Кабінети Міністрів після Євромайдану: шлях реформ / Vox Ukraine. 2020. Вересень]
- Antimonopoly Committee of Ukraine planned to recognize Akhmetov's DTEK as a monopolist in 2016, but sharply softened the assessment of the oligarch (document). (2019, July 8). *Nashi Hroshi*. URL: <https://nashigroshi.org/2019/07/08/amku-u-2016-rotsi-zbyravsia-vyznaty-dtek-akhmetova-monopolistom-ale-rizko-pom-iaakshyv-otsinku-oliharkhu-dokument/> [in Ukrainian]. [АМКУ у 2016 році збирався визнати ДТЕК Ахметова монополістом, але різко пом'якшив оцінку олігарху (документ) / Наші гроші. 2021.]
- Becker, T., Schweiger, H., Livshits, I., Bakker, B., & Mylovanov, T. (2018). *The future of CIS and CEE countries. Economics of Transition*, 26(1). <https://doi.org/10.1111/ecot.12166> [in English]. [Becker T., Schweiger H., Livshits I., Bakker B., Mylovanov T. The future of CIS and CEE countries // Economics of Transition. 2018. Vol. 26, No. 1. Pp. 1–30.]
- Bezes, P. (2009). *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. PUF, coll. «le lien social». [in English]. [Bezes P. Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962–2008). Paris: PUF, 2009. 456 p.]
- Börzel, T., & Risse, T. (2021). *Effective Governance Under Anarchy. Institutions, Legitimacy, and Social Trust in Areas of Limited Statehood*. Cambridge University Press. [in English]. [Börzel T., Risse T. Effective Governance Under Anarchy. Institutions, Legitimacy, and Social Trust in Areas of Limited Statehood. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. 372 p.]
- Burdiei, N. (2019). Rinat Akhmetov, misleading the AMCU, monopolized the coke industry. *Ukrainska Pravda*. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/09/19/7226796/> [in Ukrainian]. [Бурдей Н. (2019). Рінат Ахметов, ввівши в оману АМКУ, монополізував коксохімічну галузь. *Українська правда*].
- Cohn, M. (2021). *A Theory of the Executive Branch: Tension and Legality Get access Arrow*. Oxford University Press. [in English]. [Cohn M. A Theory of the Executive Branch: Tension and Legality. Oxford: Oxford University Press, 2021. 288 p.]
- In Mykytas's case, the «million-dollar bribe to Groyzman» surfaced, the ex-prime minister denies it. (2020, December 4). *Ukrayinska Pravda*. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2020/12/4/66884/>

- [in Ukrainian] [У справі Микитаса вплив «мільйонний хабар Гройсману», в екс-прем'єра заперечують / Українська правда. 2020].
- International Monetary Fund. (2019). URL: <https://www.imf.org/en/Data>[in English]. [Міжнародний валютний фонд, 2019].
- Falk, S., Römmele, A., & Silverman, M. (2017). *Digital Government. Leveraging Innovation to Improve Public Sector Performance and Outcomes for Citizens*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-38795-6> [in English]. [Falk S., Römmele A., Silverman M. Digital Government. Leveraging Innovation to Improve Public Sector Performance and Outcomes for Citizens. Berlin : Springer, 2017. 340 p.]
- Fund for State Property sold 25% of «ДТЕК Zakhidenergo» and «Kyivenergo» to Akhmetov's company. (2017, August 18). Radio Svoboda. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news/28683917.html> [in Ukrainian]. [Фонд держмайна продав по 25% «ДТЕК Західенерго» і «Київенерго» компанії Ахметова / Радіо Свобода. 2017].
- Grindle, M. (1980). *Politics and policy implementation in the third world*. Princeton University Press. [in English]. [Grindle M. Politics and Policy Implementation in the Third World. Princeton: Princeton University Press, 1980. 368 p.]
- Gorodnichenko, Y., & Rashkovan, V. (2023). Supporting Ukraine: More critical than ever. CEPR Press. <https://cepr.org/publications/books-and-reports/supporting-ukraine-more-critical-ever> [in English]. [Gorodnichenko Y., Rashkovan V. Supporting Ukraine: More Critical Than Ever. CEPR Press, 2023. 56 p.]
- Goncharuk, O. (2020). For pennies of salary in the government, they will drain your brain, and in the press, they will pour dirt. *Novoe Vremya*. URL: <https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/oleksiy-goncharuk-nizkizarplati-v-uryadi-pidsilyuyut-vpliv-oligarhiv-novini-ukrajini-50095905.html> [in Ukrainian]. [Гончарук О. За копійки зарплатні в уряді тобі вимогоють мозок, а в пресі поллюють брудом / Новое время. 2020.]
- Hale, H. (2014). *Patronal politics: Eurasian regime dynamics in comparative perspective*. Cambridge University Press. [in English]. [Hale H. Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective. Cambridge : Cambridge University Press, 2014. 456 p.]
- Hanson, S., & Kopstein, J. (2021). Understanding the Global Patrimonial Wave. *Perspectives on Politics*, 20(1), pp.1-13. <https://doi.org/10.1017/S1537592721001195> [in English]. [Hanson S., Kopstein J. Understanding the Global Patrimonial Wave / Perspectives on Politics. 2021. Vol. 20, No. 1. Pp. 1–13.]
- Hryhoryshyn talks about how Yatsenyuk lobbies Akhmetov's interests. (2015). *Slovo i Dilo*. Retrieved from <https://www.slovoidilo.ua/2015/09/29/novyna/polityka/hryhoryshyn-rozpoviv-yak-yacenyuk-lobiyuye-interesy-axmetova> [in Ukrainian]. [Григорішин розповів, як Яценюк лобіює інтереси Ахметова / Слово і діло. 2015].
- Kramer, A. (2020, March 27). Desperate for Aid, Ukraine First Has to Fight Corruption. *The New York Times*. URL: <https://www.nytimes.com/2020/03/27/world/europe/ukraine-foreign-aid-corruption.html> [in English]. [Kramer A. Desperate for Aid, Ukraine First Has to Fight Corruption // The New York Times. 2020. March 27].
- Kravets, R., & Romanyuk, R. (2021, February 18). Cardinal Ilya Pavlyuk: Friendship with Zelensky and influence on «Servant of the People». *Ukrayinska Pravda*. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2021/02/18/7283826/> [in Ukrainian] [Кравець Р., Романюк Р. Хмільний кардинал Ілля Павлюк: дружба із Зеленським і вплив на «Слугу народу» / Українська правда. 2021].
- Landa, V., Goriunov, D., Myronenko, O., Samoilyuk, M., & Tomilina, M. (2023). *Constructive capital in Ukraine*. CES. URL: <https://ces.org.ua/research-constructive-capital-in-ukraine/> [in Ukrainian] [Ланда В., Горюнов Д., Мироненко О., Самойлюк М., Томіліна М. Конструктивний капітал в Україні. 2023. Київ : ЦЕС, 2023. 112 с.].
- Leschenko, S. (2015). Behind the scenes of politics: Yatsenyuk and Akhmetov's conspiracy. *Ukrainska Pravda*. URL:<https://blogs.pravda.com.ua/authors/leschenko/552d3e78e5a3b/> [in Ukrainian]. [Лещенко С. За лашгунками політики: змова Яценюка і Ахметова / Українська правда. 2015].
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. Crown. [in English]. [Levitsky S., Ziblatt D. How Democracies Die. New York : Crown, 2018. 320 p.]
- Lytvyn, V., & Romaniuk, A. (2020). *Comparative analysis of political institutions and systems of Western European countries*. Vol. 1. Features of inter-institutional relations in the triangle «head of state-parliament-government» and their consequences for the political process: Monograph. Lviv: Ivan Franko National University of Lviv. [in Ukrainian] [Романюк А., Литвин В. Порівняльний аналіз політичних інститутів і систем країн Західної Європи. Т. 1. Особливості міжінституційних відносин у трикутнику «глава держави – парламент – уряд» та їхні наслідки для політичного процесу : монографія. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2020. 416 с.].
- Public Administration Principles: Baseline Measurement Report. (2018, June). *SIGMA, OECD*. 140 pages. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Report-2018.pdf>

- [in Ukrainian]. [Звіт про базові вимірювання. Принципи державного управління. SIGMA, OECD. Червень 2018. 78 с.].
- Prokopcuk, F. (2019, August). Seven reforms of the Cabinet of Ministers of Groysman, which the new government should continue. *Hromadske*. URL: <https://hromadske.ua/ru/posts/sem-reform-kabminagrojsmana-kotorye-dolzno-prodolzhit-novoe-pravitelstvom> [in Ukrainian] [Прокопчук Ф. Сім реформ Кабінету Міністрів Гройсмана, які має продовжити новий уряд / Hromadske. 2019].
- Rafalskyi, O. O., & Maiboroda, O. M. (Eds.). (2023). Adaptive changes in the political field of Ukraine under war conditions: A monograph. *Kyiv: I. F. Kuras Institute of Political and Ethno-National Research of the National Academy of Sciences of Ukraine*. URL: <https://ipiend.gov.ua/publication/adaptyvni-zminy-politychnoho-polia-ukrainy-v-umovakh-vijny/> [in Ukrainian] [Адаптивні зміни політичного поля України в умовах війни : монографія / О. О. Рафальський, О. М. Майборода (ред.). Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2023. 224 с.].
- Richter, M. (2023). The Diversity of Actors in Reform Backsliding and Its Containment in the Ukrainian Hybrid Regime. *Politics and Governance*, 11(1), pp.5–15. <https://doi.org/10.17645/pag.v11i1.5862> [in English]. [Richter M. The Diversity of Actors in Reform Backsliding and Its Containment in the Ukrainian Hybrid Regime // *Politics and Governance*. 2023. Vol. 11, No. 1. Pp. 5–15].
- Rose-Ackerman, S. (2021). Democracy and Executive Power: Policymaking Accountability in the US, the UK, Germany, and France. <https://doi.org/10.12987/9780300262476> [in English]. [Rose-Ackerman S. Democracy and Executive Power: Policymaking Accountability in the US, the UK, Germany, and France. Oxford : Oxford University Press, 2021. 448 p.].
- Rouban, L. (2023). Reforming the civil service: treating the effects without removing the causes. Sciences Po Centre for Political Research (Sciences Po, CNRS). [in English]. [Rouban L. Reforming the Civil Service: Treating the Effects Without Removing the Causes // Sciences Po Centre for Political Research (Sciences Po, CNRS). 2023].
- Shulha, M. O. (Ed.). (2017). The state of contemporary Ukrainian society: A civilizational dimension. *Kyiv: Institute of Sociology of the National Academy of Sciences of Ukraine*. URL: <https://isnasu.org.ua/publish/book.php?id=stan-suchasnogo-ukrainskogo-suspilstva> [in Ukrainian] [Стан сучасного українського суспільства: цивілізаційний вимір / за ред. М. О. Шульги. Київ : Інститут соціології НАН України, 2017. 356 с.].
- Sytnyk, S. (2023). Structural and functional changes in the executive branch. In O. O. Rafalskyi & O. M. Maiboroda (Eds.), *Adaptive changes in the political field of Ukraine during the war: A monograph* (pp. 121–158). *Kyiv: I.F. Kuras Institute of Political and Ethnonational Studies of the National Academy of Sciences of Ukraine*. <https://doi.org/10.53317/978-617-14-0202-7>. [in Ukrainian] [Ситник С. Структурно-функціональні зміни виконавчої влади / Адаптивні зміни політичного поля України в умовах війни : монографія / за ред. О. О. Рафальського, О. М. Майбороди. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2023. С. 121–158.].
- Tishchuk, T., & Alekankina, K. (2020, March). Passed like a flash: What the Honcharuk government managed to do in six months? *Vox Ukraine*. URL: <https://voxukraine.org/promajnuv-yak-mit-shho-vstig-uryad-goncharuka-za-pivroku/> [in Ukrainian] [Тищук Т., Алектанкіна К. Промайнув як мить: що встиг уряд Гончарука за півроку? *Vox Ukraine*. 2020. Березень].
- Two years of President Petro Poroshenko: Changes in public opinion. (2016, March 24). Piko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation. URL: <https://dif.org.ua/article/dva-roki-prezidenta-petra-poroshenka-zmini-v-gromadskiy-dumtsi> [in Ukrainian]. [Два роки Президента Петра Порошенка: зміни в громадській думці / Фонд «Демократичні ініціативи ім. І. Кучеріва». 2016].
- Ukraine Facility Plan. КМУ. Березень 2024. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/> [in Ukrainian] [Ukraine Facility Plan. Київ : Кабінет Міністрів України, 2024. 54 с.].
- Ukrainian society in war conditions. Year 2023: Collective monograph / S. Dembitskyi, O. Zlobina, N. Kostenko, et al.; Ed. corr.-member of NAS of Ukraine, Doctor of Philosophy E. Holovakha, Doctor of Sociology S. Makeev. (2023). *Kyiv: Institute of Sociology of the National Academy of Sciences of Ukraine*. URL: [https://isnasu.org.ua/assets/files/books/2023/Maket\\_Ukr\\_suspilstvo\\_2023.pdf](https://isnasu.org.ua/assets/files/books/2023/Maket_Ukr_suspilstvo_2023.pdf) [in Ukrainian]. [Українське суспільство в умовах війни. Рік 2023 : колективна монографія / С. Дембіцький та ін. ; за ред. Є. Головахи, С. Макеєва. Київ : Інститут соціології НАН України, 2023. 512 с.].
- Ukrainian society: Monitoring of social changes. 30 years of independence. (2021). *Kyiv: Institute of Sociology of the National Academy of Sciences of Ukraine*. 645 p. [in Ukrainian] [Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. 30 років незалежності / за ред. Є. Головахи. Київ : Інститут соціології НАН України, 2021. 645 с.].
- On the prevention of threats to national security associated with the excessive influence of persons with significant economic or political weight in public life (oligarchs). (2021, September 23). *Verkhovna Rada of Ukraine*. Law of Ukraine No. 1780-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1780-IX#Text>



[in Ukrainian] [Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів) : Закон України від 23 вересня 2021 р. № 1780-IX].

Vuyets, P. (2020, June 22). «100 billion was withdrawn from the company». The story of the attack on «Centrenergo». *Glavcom*. URL: <https://glavcom.ua/interviews/z-kompaniji-viveli-100-mlrd-istoriya-zamahu-na-centrenergo-688501.html> [in Ukrainian]. [Буєць П. «З компанії вивели 100 млрд». Історія замаху на «Центренерго» / Главком. 2020.].

Zelenko, G., & Kovalevsky, V. (2023). *Ukraine as a «capture state»: teleological constitutionalism and real politics*. Political system of Ukraine: constitutional model and political practices : monograph / edited by H. Zelenko (head, scientific editor) and others. Kyiv: I.F. Kuras Institute of Political and Economic Sciences of the National Academy of Sciences of Ukraine., P. 308–347. DOI: 10.53317/978-617-14-0109-9 [in Ukrainian]. [Зеленько Г., Ковалевський В. Україна як «capture state»: телеологічний конституціоналізм та реальна політика. *Політична система України: конституційна модель та політичні практики* : монографія / за ред. Г. І. Зеленько. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2023. С. 308–347].

Стаття надійшла до редакції 30.08.2024

**Kononenko N. V.**

PhD in Political Science, Leading Researcher

Department of Political Institutions and Processes

I.F. Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the National Academy of Sciences of Ukraine,

## REFORMS 2014–2024 AS INDICATORS OF THE CAPACITY AND LEGITIMACY OF UKRAINIAN GOVERNMENTS

### Summary

This article analyzes the activities of the Ukrainian government in the period 2014-2024 in the context of complex political and socio-economic challenges caused by Russia's military aggression against Ukraine, which began in 2014 and escalated into a full-scale war in February 2022. The main focus is on the impact of the war on public administration, in particular on the institutional capacity of the government, which in the context of hostilities required a high level of legitimacy, efficiency and inclusiveness. The article reveals that the development of democratic institutions was complicated not only by the war but also by contradictory constitutional norms that weakened governmental subjectivity and effectiveness. The absence of clear legal mechanisms prevented the government from fully exercising its functions, which caused a lack of public trust in governments and led - not least - to mismanagement and corruption. Particular attention is paid to the analysis of constitutional defects that create conditions for the concentration of power around the institution of the president. The author emphasizes that the current constitutional and legal mechanism in Ukraine does not provide sufficient protection of the government by the parliament, which leads to an imbalance between the executive and legislative branches of power and the weakness of the judicial system. The article's conclusions emphasize the need to enshrine in the legislation the norms that will ensure the effective functioning of the government and the risks of reforms carried out without transforming the constitutional design of Ukraine. The author emphasizes the importance of launching a professional dialogue on the necessary constitutional changes to ensure the real institutional capacity of the government and the entire public administration system.

**Key words:** institutional capacity, institutional legitimacy, government, imbalance of power distribution in Ukraine, «capacity traps», semi-accepted government, informal institutions, oligarchs.