

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

УДК 321.017

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3922-7619>

Чальцева О. М., Донецький національний університет імені Василя Стуса

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА НЕВИЗНАЧЕНІСТЬ АКТОРІВ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ.
УКРАЇНСЬКИЙ КЕЙС

У кризові періоди особливе значення для функціонування державних систем має якість інститутів, які є базовим конструктом політики. Саме від них залежить стійкість та емерджентність політичної системи, спроможність протистояти зовнішнім і внутрішнім викликам, забезпечення функціонування держави в конкретних режимних умовах. Інституційна невизначеність є результатом деформації політико-управлінських практик викликаних внутрішніми і зовнішніми факторами і передбачає ситуації, коли актори не мають стійкої інституційної структури та традиції поведінки, не знаходять компромісу щодо політичних і поведінкових процедур. В статті була здійснена спроба виявити загальні причини інституційної невизначеності в залежності від режимних характеристик політичних систем і на прикладі України проаналізувати чинники, які забезпечили збереження її суверенітету та функціонування в умовах зовнішньої агресії. У різних політичних системах інститути мають різні можливості доступу до влади і впливу на прийняття державних рішень. Якість інститутів є важливим показником політичної системи. Режимні характеристики можуть посилювати або нівелювати наслідки різних факторів, що викликають інституційну невизначеність. Українська держава перед повномасштабним вторгненням російської федерації у 2022 р. демонструвала нерівномірну якість інститутів: від низьких регулятивних показників та корупції до позитивних змін, пов'язаних із реформами і розвитком громадянського суспільства. Ці зміни дозволили зберегти функціонування системи в умовах війни і протистояти зовнішнім викликам. Проте, інституційні "пастки", які є результатом внутрішньої діяльності системи і наслідком минулих традицій досі впливають на якість інститутів та рівень ефективності моделі публічної політики. Ці пастки включають спонтанність і непослідовність створення нового управлінського каркасу, що перешкоджає продовженню руху до повноцінної демократії. Війна в Україні внесла нові виклики, зокрема обмеження публічності політичних процесів і діяльності акторів, що може призвести до обмеженої демократії в майбутньому.

Ключові слова: держава, актори, інституціональний дизайн, інституціональні пастки, невизначеність, політичні інститути, політична система, політичні трансформації, публічна політика, публічне управління

Вступ. Базовою характеристикою сучасної держави дослідники вважають якість інститутів управління, які є каркасом політичної системи і впливають на ефективність її функціонування та здатність адаптуватися до зовнішніх і внутрішніх викликів. В умовах політичних трансформацій у тих державах, де існують неефективні інститути, політична система буде нездатна адекватно реагувати на кризові ситуації, що може призвести до її дестабілізації. Одним із показників неефективності інститутів дослідники різних наукових напрямків називають таку характерну ознаку як невизначеність. Особливо актуальною проблема невизначеності інститутів має для сучасної України, яка перебуваючи в умовах військової агресії з боку російської федерації потребує свого пояснення й осмислення з урахуванням попереднього досвіду розвитку інститутів. Український кейс в цьому сенсі є унікальним і несхожим на системи, які теж знаходяться в умовах трансформації і мають проблему невизначеності інститутів, але не мають фактору війни.

Метою статті є виявити загальні причини, які викликають інституціональну невизначеність в залежності від режимних характеристик політичних систем, та на прикладі українського кейсу

проаналізувати чинники, які гальмують публічну політику, а також ті, які унеможливили знищення політичної системи та забезпечили її функціонування в умовах зовнішньої воєнної агресії російської федерації.

Аналіз публікацій за темою дослідження. Інституціональна невизначеність як наукова категорія ще не в повній мірі відрефлексована і тому не має точного визначення і теоретичного обґрунтування в дослідженнях. Змістовна характеристика даного терміну спирається на наукові положення Д. Норта, Х. Арендт, Ю. Хабермаса, Е. Гідденса, Г. Петтерса, Ф. Рігса, Е. Пайка та ін. згідно з якими під інституційною невизначеністю розуміють ситуації, коли актори не мають стійкої інституціональної структури і традицій поведінки (в умовах трансформації системи) і не знаходять компромісу щодо політичних і поведінкових процедур і правил. Інституціональна невизначеність наражає систему на ризик, впливає на ефективність її функціонування та спричиняє появу неформальних правил і домінування сильнішого суб'єкта в боротьбі з іншими суб'єктами за нав'язування своїх правил і практик поведінки [1]. Можна припустити, що тільки сильні й стабільні інститути здатні втримати систему до будь-яких політичних та економічних змін, максимально знизивши ризики.

Результати дослідження. У різних за режимом типах політичних систем інститути мають нерівні можливості доступу до влади й процесу прийняття рішень, свою історію виникнення, еволюцію існування, рівень організаційної самостійності та легітимації в суспільстві. Якість інститутів є одним із важливих показників політичної системи. Режимні характеристики суттєво впливають на ефект невизначеності інститутів і можуть як посилювати, так, і навпаки, нівелювати наслідки різних факторів, що викликають цей феномен.

Отже, змістовна характеристика державної політики залежить від того наскільки політичний режим надає ресурсну можливість суб'єктам політичного процесу виражати свої інтереси і впливати на прийняття загальнозначущих рішень.

В умовах авторитарного режиму ресурсні можливості акторів політичного процесу суттєво обмежені, відбувається контроль над більшістю сфер життя суспільства. Невизначеність інститутів, на думку Андреаса Шедлера в авторитарних системах виникає зі структурної невпевненості режимів [2]. Під невпевненістю він мав на увазі невідповідність формального і реального функціоналу інститутів.

В умовах демократичного режиму публічна політика має свої сутнісні характеристики інституціонального дизайну, але головною особливістю є субсидіарний, консенсусний і діалоговий характер взаємодії акторів, консолідує роль інститутів і опора на ліберально-демократичну ідею. Інституційна невизначеність у стабільних демократичних системах, це скоріше виключення і проявляється, як правило, в умовах економічних і політичних криз, проте в них достатньо ефективно вирішують проблеми інститутів за допомогою усталених регуляторних практик і довготривалих традицій державного управління.

Кожна демократична система має свій набір національних складових владних відносин, інститутів, особливостей формування стратегії розвитку і політико-ідеологічних цінностей. Проте, загальною обставиною для всіх демократичних держав є зв'язок між режимом політичної системи і характером публічної політики. Політична система з притаманним їй режимом визначає характер і направленість публічної політики, а остання змушує проводити модифікацію структурних компонентів системи, що запобігає стану невизначеності інститутів. Спрямованість правлячого режиму є синонімом державних стратегій і розвитку держави. Тому кожний суспільно-політичний актор, який намагається впливати на їх зміст, повинен як мінімум:

а) мати в своєму розпорядженні вагомий для даного режиму ресурси, які неможливо ігнорувати і які, з цієї ж причини здатні змінити цільові і ціннісно-орієнтаційні установки обслуговуючих режим елітарних груп;

б) володіти технологічними можливостями чинення тиску на правлячу коаліцію (маючи необхідні для цього «ходи», «канали» входження у владу). При цьому важливо пам'ятати, що навіть маючи ресурси, але не володіючи «засобами доставки» своїх інтересів, соціальні групи не зможуть зробити впливу на стратегічні цілі центральних виконавчих органів, що підтримують хоча і постійні, але вибіркові контакти і з іншими державними інститутами (включеними в процес розподілу ресурсів) і з певними громадськими структурами [1].

У перехідних системах причин інституціональної невизначеності акторів публічної політики набагато більше. Це пов'язано з тим, що ці системи динамічні і нестабільні. Усі перехідні системи

вирішують одночасно проблеми модернізації і демократизації держави, формування нових інститутів, реформування управління та переформатування соціально-політичних відносин в залежності від економічних, політичних, історичних, інституціональних, соціально-культурних і зовнішньополітичних обставин. У результаті цих перетворень країни формують особливий національний варіант публічного простору. Зрозуміти, який він буде в підсумку, яка перспектива та які актори політичного процесу будуть грати в ньому визначальну роль, можна, проаналізувавши стан і співвідношення різних сфер політичного простору, які розкривають особливості взаємин держави й суспільства, характер організації влади та специфіку реального позиціонування базових управлінських інститутів в конкретних національних системах [1].

В умовах трансформації політичних систем невизначеність об'єктивно є результатом зміни всіх структурно-функціональних якостей інститутів, формальних і неформальних правил. На думку переважної кількості дослідників історія провалів і успіхів трансформаційного періоду в державі постає аж ніяк не як історія послідовних (успішних) і непослідовних реформ. Головне – збереження дієздатних і створення нових ефективних інститутів. Інституціональний розвиток, як і технологічний, включає дві компоненти – інноваційну, що передбачає появу інститутів в результаті природного відбору або конструювання, і трансплантацію інститутів із більш передових інституціональних систем [3]. Органічне поєднання традиції та інновації надає можливість інституціональним публічним акторам розширювати поле можливостей і долати ситуації невизначеності та лімінальності в нових обставинах. Природно такий варіант можливий лише за умови поступальної еволюційної демократизації системи, де всім суб'єктам будуть надані (на законодавчому рівні) та гарантовані рівні можливості здійснювати публічну діяльність і брати відкриту участь в ухваленні політичних рішень. Хоча й це ще не є гарантією успішного оформлення нового інституціонального дизайну відповідно до нормативної моделі публічної політики. У цьому випадку система стикається з наступними проблемами. Перша – це об'єктивна неготовність самої системи інсталювати нові інститути, яка пов'язана насамперед з тим, що необхідні формальні і технологічні умови ще не були створені. Наприклад, впровадження інституту електронної демократії не може бути повноцінно здійснене, якщо країна має низький рівень інформаційно-комунікативних технологій.

Друга проблема – це виникнення в результаті помилкової діяльності державної політики так званих інституціональних «пасток» – неефективних стійких інститутів (норм), що перешкоджають нормальному розвитку соціально-політичних процесів і гальмують суспільні процеси в державі [1]. Як наслідок, інституціональні «пастки» не тільки перешкоджають реалізації суспільством історично накопиченого в ньому потенціалу розвитку, але запускають у дію механізм його незворотної деградації й дегенерації соціальних структур та інститутів.

Інституціональна невизначеність, пов'язана з можливими змінами в державній політиці, впливає на поведінку публічних акторів у формуванні стратегії розвитку системи та ефективність її функціонування [4]. У зв'язку із цим, слід виокремити наступну проблему, яка пов'язана з неготовністю акторів політичного процесу до нових діяльнісних ролей в новій ціннісній системі координат. Переважно ця проблема пов'язана із політичною культурою суспільства в перехідних умовах і неможливістю швидко адаптуватись до нових ціннісних установок і сформувати нові моделі поведінки. Процес соціалізації населення не відбувається швидко, навіть в умовах інтенсифікації комунікативних можливостей. Відсутність демократичних орієнтацій і досвіду поведінки суб'єктів в нових інститутах призводить до зниження їх якісних показників і гальмування процесів публічного процесу. Слід відзначити, що ця проблема стосується як суспільства в цілому, так і стратегії поведінки політичної еліти, яка приймає політичні рішення в системі. Політичні еліти формують інституційне середовище, в якому працюють публічні актори, встановлюють правила гри, регулюють економічну, політичну, соціальну, культурну, комунікативну сфери.

Попередня проблема породжує наступну, яка пов'язана з появою в перехідних системах акторів імітаторів. Різноманітні форми перехідних держав народжують таке ж розмаїття національних представницьких практик, яке важко піддається типологізації в силу множинності неусталених критеріїв цього феномена, а також з причини динамічності й постійної мінливості структурних компонентів систем.

Можливість акторів повноцінно брати участь у публічному полі прямо пропорційна режимним та інституціональним можливостям системи. Якщо національна модель публічної політики характеризується: обмеженим інформаційно-дискурсивним простором, інституціональною слабкістю держави й громадянського суспільства, неповноцінністю інституціонального комплексу каналів політичної участі в системі публічного управління, деформованою системою політичного

представництва, нездатністю акторів формувати й реалізовувати порядок денний, контрольованим характером публічності, – то вона буде носити імітаційний (фальшивий) характер. Відповідно, в такому варіанті публічної політики актори не зможуть виконувати свої функції й гратимуть роль імітаторів у формуванні позагромадянської публічності.

Нерозвинені інститути й суб'єкти-імітатори політики нездатні забезпечити діалог і досягти консенсусу між владою, громадянським суспільством і бізнес-структурами із соціально значущих питань, формуючи неповноцінний і спотворений варіант публічної політики, небезпечний тим, що з великою ймовірністю призведе до підвищення соціальної напруженості та конфліктності в державі. Відповідно, система може увійти у стан турбулентності й невизначеності, при цьому одночасно можуть посилюватися тенденції монополізації влади державними і / або кланово-олігархічними структурами, розвинути корупція, посилюється контроль над громадським середовищем. У ситуації виключаючого або обмеженого представництва громадяни можуть перейти до пошуку нових неінституціоналізованих каналів впливу на владу й нових форм представництва та реалізації своїх інтересів, від електоральної рутинної квазіполітичної участі до реальної політичної дії (протестні форми участі).

Отже, вищезначені проблеми в конкретному режимному національному контексті є основним джерелом інституціональної невизначеності. Ця невизначеність зумовлюється як зовнішніми, так і внутрішніми факторами. Зовнішніми такими як необхідність відповідності концептуальним управлінським моделям New Public Management (NPM), Good Governance (GG), Collaborative Governance (CG), інклюзивної держави, сервісної держави, електронної демократії, а також внутрішні виклики, включаючи недосконалість публічного адміністрування, корупцію та слабку взаємодію між органами влади та громадянським суспільством. Інституціональна невизначеність, в свою чергу, ускладнює процес реформ, сповільнює економічний розвиток і підриває довіру громадян до державних інститутів, що робить подолання цих проблем пріоритетним завданням для держави.

В умовах воєнного стану в Україні спроможність інститутів забезпечити збереження національної суверенності базуються на міжнародних демократичних стандартах регулювання в цій сфері, своєчасної імплементації і практичної реалізації європейських правових норм, продовження реформ публічного адміністрування на всіх рівнях, покращення взаємодії органів влади і інститутів громадянського суспільства.

Можна погодитись з думкою українського дослідника М. Їжи, що інституційна природа таких чинників дає можливість розглядати їх як характерні ознаки державної моделі, що склалася в Україні внаслідок усього попереднього періоду суспільних змін [1].

Стан публічних інститутів в Україні напередодні повномасштабного вторгнення російської федерації, на думку багатьох експертів і науковців, демонстрував нерівномірну якість. З одного боку це низький рівень регулятивних показників та неефективність управлінських функцій, незавершеність реформ, корупція, а з іншого боку, певні успіхи, які унеможливили знищення політичної системи і забезпечили її функціонування в умовах зовнішньої агресії. Позитивні зміни були пов'язані із розпочатими інституційними реформами (децентралізації, самоврядування, діджиталізації, державної служби та ін.), адаптацією законодавства у сфері державного управління до європейських стандартів.

Також слід звернути увагу на розвиток інституту громадянського суспільства, який демонстрував поступову інституціоналізацію форм і каналів взаємодії з державою.

Особливо розвинувся після 2014 р. волонтерський сектор. Схожої думки дотримуються фахівці Національного інституту стратегічних досліджень, які на підставі комплексного емпіричного дослідження виокремили наступні системні чинники, які забезпечили ефективну опірність країни на першому етапі війни та надалі стали основою її стійкості в умовах триваючих бойових дій:

- розвинене підприємництво – підприємницька ініціатива, мережева взаємодія, відсутність ієрархічного централізованого управління процесами перерозподілу суспільних ресурсів дозволили оперативно реагувати на виклики воєнного часу;

- розвинені комунікації – гнучка система транспортних, торговельних, інформаційних, телекомунікаційних зав'язків зберегла «зв'язність» країни, пом'якшила гуманітарну кризу, сприяла координації дій державних та громадських інститутів;

- децентралізація – широкі повноваження дієздатних громад надали можливість посилити оборонну спроможність держави;

- розвинене громадянське суспільство – волонтерський рух та високий рівень самоорганізації

суспільства стали основою стійкості базових соціальних систем;

– високий рівень відкритості держави – усталені за попередні роки економічні, політичні, громадянські комунікації із зарубіжними партнерами дозволили в критичній ситуації війни швидко залучити допомогу міжнародної спільноти в фінансовій (гранти та кредити), господарській (матеріальна допомога), гуманітарній (гуманітарні вантажі, програми підтримки біженців, лікування військовослужбовців), військовій (надання зброї, боєприпасів, амуніції, підготовка військовослужбовців тощо) сферах;

– діджиталізація – досягнутий до початку повномасштабної війни рівень цифровізації сфер державного управління уможливив дієвість органів публічної влади та виконання життєво важливих для функціонування країни обов'язків [4].

Однак, незважаючи на певні успіхи, Україна в умовах воєнного стану стикається з інституційними «пастками», які негативно впливають на якість інститутів, показники ефективності системи і зумовлюють проблему невизначеності. Слід зауважити, що частина із них існувала і до повномасштабного вторгнення російської федерації в Україну, а деякі з'явилися як результат війни.

Хронологічно першою інституційною «пасткою» можна назвати спонтанність і непослідовність створення після отримання незалежності у 1991р. управлінського каркасу політичної системи. Цей вид пастки політологи ще називають «стежкою залежності», коли старі інститути перестали існувати, а нові не були ефективними і не могли адекватно реагувати на економічні і політичні виклики в поки що недемократичних умовах.

Наступною інституційною «пасткою» було намагання у частини еліти, яка перейшла із радянського періоду, на початку незалежності України зберегти стару архаїчну систему управління без урахування сучасних на той час вимог. Вони підтримували стару модель адміністративно-командного управління, імітаційну систему самоврядування, неконкурентність ЗМІ та ін.

В умовах зміни режимності в Україні виник на думку Т. Карозерса «безформний плюралізм», що характеризується високим рівнем фрагментації еліт, частою змінюваністю кабінетів міністрів, високим рівнем конфліктності в системі влади [2]. Протягом всього періоду незалежності з боку пануючої еліти, представлені політико-економічними регіональними структурами і діючих відповідно до логіки «картельних угод», було систематичне втручання в систему управління відповідно до своїх інтересів. В цілому можна це визначити як «пастку» «картельних угод».

«Пастка» «подвійної інституціоналізації» логічно витікає із попередніх. Дослідники інституціональної моделі української держави Н. Паніна та Є. Головаха стверджують, що її особливість полягає в існуванні подвійної інституціональної системи, яка передбачає інституціональний простір, у межах якого діють і старі, і нові інститути. Така амбівалентність проявилася в масовій згоді жити в такому інституціональному просторі, де легальність забезпечується самим фактом узаконеного існування нових інститутів, а легітимність - збереженням мімікрованих старих інститутів, які зберігають традиційну регулятивну функцію і спираються на збережені елементи соціальної інфраструктури [1].

Історичними причинами інституціональної подвійності є свідченням того, що українська держава з моменту незалежності перебувала в умовах інституціональної невизначеності і системної ліміальності, потрапивши в «інституціональну пастку», що неминуче призводить до наростання соціальної напруженості в державі, періодично до масштабних громадських протестів (2004 р., 2013-2014 рр.) і в цілому до нестабільності системи.

Ще одна інституційна «пастка» - постійна змінюваність «правил гри в момент самої гри». Формальний інституціональний каркас України знаходиться в постійній правовій змінюваності, піддаючись корекції і реформуванню відповідно до об'єктивних зовнішніх обставин, а також інтересів зацікавлених груп. Проте реформування інститутів має бути послідовним і стратегічно і тактично прорахованим.

Традиційною для України є така «пастка», яка притаманна всім державним інституціям протягом всього періоду незалежного існування держави це - корупція. Реальна боротьба із корупцією є обов'язковою умовою для держави, яка прямує до демократії і інтеграції в європейський політичний простір.

Таким чином, уповільнений і нерівномірний розвиток процесу інституціоналізації в Україні з моменту її незалежності вплинув на стійку невизначеність інститутів в умовах зміни політичного режиму, збереження високого конфліктного потенціалу в системі, неефективність політики, розвиток кризи легітимності політичної влади. В якості підтвердження останнього ми можемо спостерігати стабільно низькі показники кредиту довіри до ключових інститутів політичної системи за весь період

незалежного існування України.

У зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженим Законом України від 24 лютого 2022 року № 2102-IX, в Україні введено воєнний стан з 24 лютого 2022 року [5]. З цього моменту можна вважати, що інститути держави знаходяться в умовах, які суттєво впливають на їх функціональні можливості в процесі управління і прийняття рішень. Об'єктивно інститути з одного боку повинні забезпечувати національну суверенність і безпеку держави, а з іншого обмежують публічність всіх суб'єктів політичного процесу, як державних, так і недержавних.

Згідно закону про воєнний стан зміни торкнулись усіх гілок влади. Так, суттєво розширились повноваження інституту президента, що дало можливість з одного боку швидко приймати рішення, але з іншого відбувається управління в ручному режимі, що суттєво звужує простір публічності і знижує рівень довіри до влади.

Також спостерігається звуження парламентаризму через прийняті норми щодо діяльності інституту Верховної Ради України (ВРУ) в умовах воєнного стану. Аналіз норм чинного законодавства та внесені до нього зміни, дозволив виявити нововведення у різних сферах діяльності ВРУ: передача парламенту повноважень щодо визначення особливостей діяльності військових адміністрацій, обрання та звільнення посадових осіб; забезпечення права на інформацію щодо розміщення на офіційному веб-сайті законопроектів, прийнятих законів України; встановлення нових форматів роботи фракцій; спроби впровадження онлайн формату для проведення сесій та голосування; організація діяльності Ради та введення обліку робочого часу народних депутатів України та ін.

Така «пастка» може привести в перспективі до того, що деструктивні інституційні зміни порівняно з конструктивними змінами та процесами у сфері інституцій у суспільстві можуть скоротити публічне поле політики в Україні і привести до обмеженої демократії в майбутньому.

Проте, з початком повномасштабної війни у лютому 2022 р. процес реформування публічного управління в Україні не зупинився, хоча і мав об'єктивне сповільнення і ресурсне обмеження. Але, на думку українських дослідників, модернізація публічного управління в Україні має проводитись і у воєнний, і у міжвоєнний, і в повоєнний часи, вирішуючи відповідні завдання з вишукуванням під них доступних як внутрішніх, так і зовнішніх ресурсів. В умовах війни продовжується реформа публічного управління, яка імплемтується у нормативно-правову основу державного управління в Україні в період воєнного часу в таких сферах: державної служби, адміністративного управління, боротьби з корупцією, громадського сектору, комунікації.

Українські дослідники Н. Гончарук і А. Чередніченко вважають, що імплементація в українське законодавство і практичну площину публічної сфери принципів Good Governance вже набуло певних позитивних результатів у сфері взаємодії між органами державної влади, керівництвом територіальних громад та представниками громадських і волонтерських організацій. Це дозволило уникнути різних криз в процесі забезпечення життєдіяльності громад навіть в умовах воєнного стану. Не в останню чергу така ситуація можлива завдяки проведенню в 2014–2021 рр. реформи децентралізації влади в Україні, що дозволила перемістити фокус прийняття рішень на місцевий рівень, а також спрямувати значну кількість повноважень та ресурсів [6].

Таким чином, для сучасної України необхідно забезпечувати ефективне функціонування інститутів, щоб уникнути негативних наслідків інституційної невизначеності і підтримувати розвиток держави навіть в умовах війни.

Висновки дослідження й перспективи подальших розвідок. Отже, феномен інституційної невизначеності є результатом режимних характеристик системи і безпосередньо впливає на якість управлінської моделі держави і здатність адаптуватися до зовнішніх і внутрішніх викликів. Саме від режимності системи буде залежати наявність в системі інституційних «пасток» від подолання яких залежить ефективність державного управління, спроможність забезпечувати стабільний розвиток держави за встановленими «правилами гри», прозорість і підзвітність влади перед громадянами. Подолання інституційних «пасток» сприятиме інсталляції і зміцненню принципів Good Governance, підвищенню довіри громадян до державних інституцій

Дослідження на прикладі українського кейсу за весь час її незалежності і в умовах воєнного стану доводить необхідність поширювати сферу впливу інститутів, у яких чинником координації та соціальної інтеграції дій стає досягнуте взаєморозуміння, що посідає своє місце у відтворенні структури та підтримці систем і формування патернів управління. Подолання інституційної

невизначеності, яке посилюється в умовах війни є однією з важливих проблем, яку має вирішувати політична еліта України поступово продовжуючи реформування системи державного управління.

Бібліографічний список:

1. Чальцева О.М. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика. Монографія. Вінниця.2017. 336 с.
2. Schedler Andreas. The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism. Oxford University Press, 2013.
3. Marina Riem Does political uncertainty influence firm owners' business perceptions? October 2016. URL: www.cesifo-group.de. <https://www.ifo.de/DocDL/wp-2016-226-riem-political-uncertainty-business-perceptions.pdf>
4. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки» / редкол. : В. П. Горбулін, О. С. Власюк, О. В. Литовченко ; Національний інститут стратегічних досліджень. Київ : НІСД, 2014. 148 с.
5. Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>;
6. Гончарук Н., Чередніченко А. Модернізація публічного управління в Україні в умовах війни та в поствоєнний період у контексті європейських цінностей. *Аспекти публічного управління*. 2022. №2. С.46-54.

References:

1. Chaltseva O.M. (2017). Publichna polityka: teoretychnyi vymir i suchasna praktyka. Monohrafiia. Vinnytsia, 336 s.
2. Schedler Andreas. (2013). *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*. Oxford University Press.
3. Marina Riem Does political uncertainty influence firm owners' business perceptions? October 2016 URL: <https://www.ifo.de/DocDL/wp-2016-226-riem-political-uncertainty-business-perceptions.pdf>
4. Analitychna dopovid Natsionalnoho instytutu stratehichnykh doslidzhen do pozacherhovoho Poslannia Prezydenta Ukraïny do Verkhovnoï Rady Ukraïny «Pro vnutrishnie ta zovnishnie stanovyshe Ukraïny u sferi natsionalnoï bezpeky» (2014). / redkol. : V. P. Horbulin, O. S. Vlasiuk, O. V. Lytovchenko ; Natsionalnyï instytut stratehichnykh doslidzhen. Kyïv : NISD, 148 s.
5. Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24 liutoho 2022 roku № 64/2022 «Pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>; Zakon Ukrainy vid 24 liutoho 2022 roku № 2102-IX
6. Honcharuk N., Cherednichenko A. (2022). Modernizatsiia publichnoho upravlinnia v Ukraini v umovakh viiny ta v postvoiennyi period u konteksti yevropeiskykh tsinnosti. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. №2. S.46-54.

Chaltseva O. Institutional uncertainty of public policy actors. The Ukrainian case.

In times of crisis, the quality of institutions, which are the basic construct of politics, is of particular importance for the functioning of state systems. They determine the sustainability and emergence of the political system, its ability to withstand external and internal challenges, and ensure the functioning of the state in specific regime conditions. Institutional uncertainty is the result of deformation of political and managerial practices caused by internal and external factors and implies situations where actors do not have a stable institutional structure and traditions of behavior, and do not find a compromise on political and behavioral procedures. The article attempts to identify the common causes of institutional uncertainty depending on the regime characteristics of political systems and, using Ukraine as an example, to analyze the factors that ensured the preservation of its sovereignty and functioning in the face of external aggression. In different political systems, institutions have different opportunities for access to power and influence on government decision-making. The quality of institutions is an important indicator of a political system. Regime characteristics can amplify or offset the effects of various factors that cause institutional uncertainty. The Ukrainian political system before the invasion of the Russian Federation demonstrated uneven quality of institutions: from low regulatory performance and corruption to positive changes related to reforms and the development of civil society. These changes allowed the system to remain functioning during the war and withstand external challenges. However, institutional "traps" that result from the system's internal operations and past traditions still affect the quality of institutions and the level of efficiency of the public policy model. These traps include the spontaneity and inconsistency of creating a new governance framework, which impedes the continuation of the movement towards full-fledged democracy. The war in Ukraine has introduced new challenges, including restrictions on the publicity of political processes and actors, which may lead to limited democracy in the future.

Keywords: state, actors, institutional design, institutional traps, uncertainty, political institutions, political system, political transformations, public policy, public administration