

УДК 32

DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2024.55.42>

## ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВОЇ ЛЕГІТИМНОСТІ ІНСТИТУТІВ В НЕКОНСОЛІДОВАНИХ ДЕМОКРАТІЯХ: ПАСТКИ СПРОМОЖНОСТІ УКРАЇНСЬКИХ УРЯДІВ

**Наталія Кононенко**

*Інститут політичних і етнонаціональних досліджень  
імені І. Ф. Кураса Національної академії наук України,  
відділ інститутів та процесів  
вул. Генерала Алмазова, 8, 01011, м. Київ, Україна*

Дослідження аналізує функціональні можливості українських урядів та його керівників, прем'єр-міністрів, у контексті сучасного конституційного дизайну політичної системи України. Попри наявність формальних повноважень, уряд часто не може бути суб'єктною і легітимною (в широкому розумінні терміну) інституцією через існування т. зв. «пасток спроможності». Мова йде про (1) конкуренцію між прем'єром і президентом за реальне керування урядом та виконавчою владою, (2) відсутність як справжньої політичної відповідальності уряду перед парламентом, так і релевантного для демократії механізму врегулювання урядових криз. Політична система із слабким урядом, розмитим зв'язком між урядом та парламентом та концентрацією широкої влади у президента щодо фактичного керівництва КМУ, на жаль, не є для України продуктом повномасштабної війни. Війна просто зробила такі практики «прийнятними» та створила умови для подальшої, повоєнної інституціоналізації "воєнної моделі" правління. Ризиками фіксації такої моделі, де відсутній притаманний демократіям повноцінним розподіл влади, є консервація політичної нестабільності та низького рівня легітимності режимів. Це, в свою чергу, поставить під сумнів можливість ефективного управління країною і перешкодить розвитку демократичних інституцій. Дослідження наголошує на необхідності проведення широких публічних дискусій щодо вдосконалення принципів розподілу влади в Україні. Це потрібно для зміцнення демократичних традицій і запобігання авторитарним ризикам у майбутньому. Активне залучення громадянського суспільства та наукової спільноти до цього процесу є ключовим фактором у забезпеченні сталого демократичного розвитку країни в післявоєнний період.

*Ключові слова:* розподіл влади, пастки інституційної спроможності, криза легітимності, слабкий уряд, нормативна легітимність інституцій.

**Актуальність.** За 33 роки відновленої державності український політичний режим жодного разу, за класифікацією V-DEM [1], не досяг консолідованої форми ані демократії, ані автократії. Протягом 12 років нашої новітньої державності (або 30% часу) Україна перебувала у своєрідному «болоті» – гібридному політичному режимі, що балансував між електоральною демократією та електоральною автократією. Основними характеристиками українських неконсолідованих (гібридних) політичних режимів є політична нестабільність, повільний економічний розвиток та слабкі інституції. Слабкість інституцій у демократіях обумовлена т. зв. «пастками спроможності», які виникають не в останню чергу через недосконалість їх нормативно-правового підґрунтя. Позбавлення інституцій суб'єктності на рівні юридичного унормування (наприклад, українського уряду) прогнозовано обмежує їх функціональну ефективність. Відсутність зрозумілого суспільству результату діяльності такої «функціонально

обмеженої» інституції запускає повний цикл «кризи легітимності», коли недосконалість її правової бази посилюється недовірою громадян до неї, блокуючи її робочу спроможність, як таку.

**Предмет дослідження.** Авторка ставить собі за мету продемонструвати, як нормативно-правові дефекти блокують ефективну роботу інституції (в нашому випадку – уряду) публічної влади, роблять її не достатньо спроможною і формують базу для розгортання системної кризи легітимності. Дослідниця обирає саме український уряд для демонстрації того, як дефіцит нормативної спроможності детермінує його функціональну слабкість, делегітимізує як саму інституцію, так і всю систему, в якій вона працює, оскільки саме інституційно спроможні уряди тримають стабільне, ефективне та легітимне існування всієї влади (режиму) шляхом результативного забезпечення захисту прав громадян та функціонування правової держави.

**Методи.** Методологічним фундаментом дослідження пасток спроможності українського уряду є неоінституціоналізм, 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 і аналізу документів, а також кейс-стаді. Визначення специфіки взаємозв'язку між формальними і неформальними практиками об'єкту дослідження (урядової інституції) було реалізовано за допомогою аналітичного інструментарію, а саме: розкладання діяльності уряду на складові елементи, контекстуального підходу, переосмислення, прогностичного потенціалу тощо.

**Розробка 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 [2]. Про відродження патримоніальних практик в якості політичних реакцій на пандемію COVID-19 в урядовій діяльності навіть у розвинутих демократіях пишуть С. Хенсон та С. Копштейн [3]. У фокусі ґрунтовної праці М. Кон феномен сучасної виконавчої влади в демократичному світі (передусім – в США) [4]. Роботи С. Роуз-Аккерман присвячені аналізу спроможності урядів в сучасних розвинутих демократіях (США, Велика Британія, Німеччина та Франція) [5]. 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 рік [6]. Трансформації французьких урядів та стилів врядування, взаємини урядів та бізнесу досліджує Л. Рубан (автор концепту «ліберального авторитаризму») через історичність та соціально-політичні уподобання акторів (їхні цінності, ідеології) [7]. С. Фалк, А. Ромеле, М. Сільверман ґрунтовно аналізують феномен «цифрового уряду» на прикладі США, Мексики, Бразилії, Індії та Німеччини [8]. М. Грінді детально розкриває специфіку діяльності державних інституцій (і урядів) в країнах «третього світу» [9]. Т. Борзель та Т. Райз вивчають феномен врядування у сферах обмеженої державності (Латинська Америка, Близький Схід, Африка на південь від Сахари та Азія) [10].

Серед зарубіжних досліджень інституційної спроможності українських урядів виділимо монографію Г. Хейла (2015 р.) [11], дослідження Т. Беккера, Х. Швайгера, І. Лівшиця, Т. Милованова [12], М. Ріхтера [13]. 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 по її завершенню, вимоги до інституцій, які будуть спроможні підтримувати реформаторську швидкість, здійснена в збірці статей за редакцією Ю. Городніченка та В. Рашкована [14].

Наукова школа неінституційного аналізу політичних систем та політичних процесів формується в Інституті політичних та етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України [15], [16]. Інституційні пастки у контексті легітимації влади та її інститутів суспільством перебувають у фокусі уваги науковців Інституту соціології НАН України [17], [18]. Дослідники Львівського національного університету імені І. Франка здійснюють інноваційні дослідження урядів та центральних органів виконавчої влади в контексті політологічної компаративістики [19], [20].

На тлі браку комплексних досліджень існує велика кількість «факторних» праць, сконцентрованих навколо вивчення одного з чинників, що детермінує – в комплексі з іншими – інституційну спроможність об'єкта дослідження. Виділимо тут роботи В. Авер'янова [21], Д. Бараненка [22], В. Єрмоліна [23], Д. Журавльова [24], Р. Мартинюка [25], С. Осауленко [26], Р. Павленка [27], Т. Саламахи [28], В. Шаповала [29].

**Результати дослідження.** З точки зору функціонального наповнення, наданого законодавством українському уряду та його керівнику, прем'єр-міністру, ми мали б мати справу із впливовим політичним суб'єктом (див. табл. 1 та табл. 2). Питання у тому, чи може уряд користатися наче існуючою у нього інституційною суб'єктністю в межах діючого в Україні конституційного дизайну політичної системи? Дослідниця вважає, що ні. **Перша проблема, яка применшує інституційну спроможність уряду, – це унормоване дуальне керівництво виконавчою владою як Президентом, так і Прем'єр-міністром.** За формальними (нормативними) ознаками, у відповідності до діючої Конституції (навіть в межах правового режиму воєнного стану) сучасна Україна начебто лишається парламентсько-президентською республікою, де Уряд підконтрольний, підзвітний парламенту та перед ним же відповідальний. У той же час, Основний закон прямо фіксує відповідальність українського КМУ і перед Президентом, введеного за межі виконавчої влади. Сутність такої «відповідальності» чітко не розкрита, але на рівні інструментів Президенту надано право одноосібно порушувати питання про відставку Уряду перед Парламентом, зупиняти дію актів КМУ з мотивів невідповідності Основному закону та отримувати бездебатну, обов'язкову контрагнацію свого Указу чи Розпорядження головою уряду та профільним міністром (останнє виключає існування різних поглядів на процеси та події між головою уряду та главою держави). Такий розподіл повноважень щодо уряду між Президентом і Прем'єр-міністром робить українську управлінську модель еkleктичною і не дозволяє проводити коректні паралелі між принципами організації влади в Україні та, скажімо, в Польщі та Франції, де вплив голови держави на діяльність уряду теж є дуже помітним, але більш збалансованим. Наприклад, розповсюдженою є теза, що серед країн-членів ЄС максимально наближеною до української формули відповідальності уряду перед президентом-арбітром є Франція з напівпрезидентською формою правління. На думку авторки, це – стереотип, оскільки політичні повноваження українського президента щодо уряду набагато ширші, ніж у його французького колеги. А безпосередня задіяність в роботі уряду у українських президентів є мінімальною, у той час, як французькі президенти безпосередньо вбудовані в роботу уряду (вони головують в Раді Міністрів та приймають активну участь у формуванні урядових політик) На відміну від українських, президенти Франції позбавлені права ініціювати відставку уряду, а уряд, відповідно,

несе політичну відповідальність виключно перед парламентом (Національними Зборами). Так, президент Франції дійсно має право призначати прем'єр-міністра (уряд якого обов'язково погоджує свою програму із парламентом, без ухвалення якої уряд не зможе працювати далі) і схвалює відставку прем'єр-міністра (яка може бути результатом рішення як Національних Зборів, так самого прем'єр-міністра). Таким чином, на відміну від України, політична відповідальність французьких урядів розповсюджується виключно на парламент [30].

Якщо на рівні керівництва урядом прем'єр-міністр має хоч би виписану «на папері» (нормативну) конфігурацію відносної незалежності, то його *суб'єктність щодо місцевих органів державної влади* (так звану «виконавчу вертикаль», МДА) *нівелюється вже більш розподіленям впливом на них на користь глави держави*. Так, МДА відповідальні перед Президентом, але підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України. Ініціатива звільнення голів місцевих державних адміністрацій (МДА) може походити як від президента, так і від прем'єр-міністра. Президент призначає голів МДА, підібраних і рекомендованих урядом. Водночас, глава держави має право відхилити подання уряду та запропонувати іншого кандидата. З 2017 р., за ініціативи президента Петра Порошенка, голів МДА та їхніх заступників виведено з категорії «державних службовців» та позбавлено необхідності брати участь у конкурсному відборі Комісії з питань вищого корпусу державної служби, запровадженому у 2015 р. [31]. Однозначно, такий механізм призначення керівників МДА створює підґрунтя для конфлікту між президентом та керівником уряду. Крім того, таке підпорядкування виконавчої вертикалі є рідкісною для інституційної архітектури країн-членів Європейського Союзу, де представники виконавчої влади в регіонах, як правило, підзвітні та підпорядковані виключно уряду. У парламентсько-президентській Польщі, де президент зберігає серйозний вплив на уряд, призначення воєвод здійснюється виключно урядом та прем'єр-міністром.

Спроба виправити цю ситуацію через повернення голів МДА (префектів) до державної служби і, відповідно, конкурсного призначення на посади залишилася незавершеною (на рівні ухвалення законодавства) через запровадження правового режиму воєнного стану у лютому 2022 р. Таким чином, повномасштабна війна ще більше «віддалила» уряд від здійснення виконавчої влади на місцях через створення підпорядкованих виключно президенту тимчасових військових адміністрацій, функціонально домінуючих над МДА [32].

*Ще один фактор, який традиційно применшує суб'єктність українських прем'єрів, – це відсутність унормованого впливу Кабінету Міністрів України та його очільника (на відміну від Президента) на кадрові рішення у «секторі безпеки та оборони»* (Рада національної безпеки та оборони, Збройні сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки тощо), *Конституційному суді, судових органах, прокуратурі та НБУ*. З погляду політичних практик, поширених у слабких демократіях, таких як, на жаль, українська, значне делегування главі держави кадрових повноважень (поза арбітражними функціями) визначає великий обсяг його функцій, де і координація діяльності виконавчої влади, і контроль за зовнішньополітичною та безпековими сферами, і патронаж силовиків, створює серйозні небезпеки відсутності ефективного контролю над інституцією президента та поступової деградації уряду. Певним результатом дуального впливу на уряд та виконавчу вертикаль між президентом та прем'єр-міністром, можна вважати індекси WGI від Світового Банку, згідно яких якість державних послуг, державної служби, формування та реалізації політик, довіра до уряду в Україні

перебувають майже на одному рівні протягом 2012–2022 рр. (відповідно, 32,7 та 33,2 бали). Більше того, український сумарний показник ефективності уряду (на 2022 р.) складав 34% від значення аналогічного показника для Фінляндії, 41% – Литви, 62% – Румунії [33].

Зазначимо, що сам факт існування президента, який обирається на загальнонаціональних виборах і має певні компетенції щодо виконавчої гілки влади, не заважає спроможності урядів не лише у згаданих вище країнах, а й в інших європейських електоральних (Австрія, Болгарія, Литва, Польща, Румунія, Словаччина, Словенія) та консолідованих (Ірландія, Франція, Фінляндія, Чехія) демократіях передусім через коректно унормовані та працюючі у відповідності із законом практики здійснення парламентського контролю щодо уряду та впливу на нього президента.

Безумовно, за умов «розтяжки» впливу на виконавчу владу між «невідповідальним» Президентом (згідно Конституції, практично не вбудований в роботу КМУ та ЦОВВ) та «відповідальним» Прем'єр-міністром (який безпосередньо керує КМУ) та можливостями президентів тиснути на уряд через вплив на органи прокуратури, суди та «силовиків», дуже помічною для збереження суб'єктності уряду була б підтримка з боку ВРУ, що є зворотною стороною «парламентської відповідальності» КМУ. Теоретично, діюче правове поле такі можливості надає, а саме:

- ініціатором подання кандидатури на посаду керівника уряду є парламентська більшість, а точніше – коаліція. Конституція та закони *не лишають* Президенту можливості не підтримати погодженого парламентом претендента на посаду керівника КМУ;
- на консультаціях вже призначений прем'єр-міністр має погоджувати персональний склад уряду. В Конституції та законах не сказано, з ким саме мають відбуватися консультації, але логічно припустити, що, якщо КМУ потрібна підтримка парламенту, то і консультації щодо складу Кабінету доцільно проводити передусім з ним;
- саме парламенту уряд представляє програму власної діяльності через місяць після затвердження персонального складу. Програма уряду має базуватися на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у парламенті. Ухвалення програми унеможлиблює відставку уряду протягом року. Звіттування про виконання програми уряду має відбуватися щорічно;
- парламент може ініціювати винесення вотуму недовіри уряду.

Втім, **реалізація механізму урядової парламентської підзвітності є наступною пасткою спроможності в діяльності КМУ.** Чому так відбувається? По-перше, через *відсутність правової норми, що робить незворотною відставку уряду у разі не ухвалення ВРУ його програми.* Зазначимо, що для країн ЄС робота уряду із незатвердженою парламентом програмою є *аномалією.* Навіть у напівпрезидентській Франції КМ має обов'язково отримати схвалення урядової програми Національними Зборами (у разі відсутності вотуму довіри – відставка) [30].

Теоретично, існування дивного формату «напівакцептованого уряду» в Україні (затверджений ВРУ уряд + незатверджена ВРУ програма), який *не надає КМУ* недоторканості протягом року з моменту ухвалення урядової програми або звіту про виконання урядової програми, можна було б гіпотетично виправдати інтересами держави та суспільства. Оскільки теоретично це дозволяє сформувати технократичний уряд президенту-реформатору, обраному на загальнонаціональних виборах, але позбавленому стійкої більшості у парламенті. Так би мовити: фігура прем'єра ще може бути предметом компромісу між президентом та парламентом, а його «програма реформ» – вже ні. Втім дана гіпотеза є дуже слабкою: будь-які реформи – це, передусім, ухвалення нових

законів. Для розуміння: під час I сесії ВРУ IX (серпень 2019 – січень 2020 рр.), яка запам'яталася нормотворчою активністю парламентарів і наявністю політичної волі влади до реформ, було ухвалено 158 законів (105 з них ініціювали депутати, 28 – уряд, 25 – президент). За аналогічний період роботи парламенту попереднього VIII скликання (коли політична воля до реформ також мала місце) Верховною Радою було ухвалено 171 закон [34]. Зрозуміло, що забезпечити такий законодавчий темп прем'єру-реформатору без фактичної підтримки парламенту неможливо.

Драматичні результати соціально-економічного та політичного розвитку України за останні 33 роки схиляють авторку до думки, що більш реалістичним поясненням існування конституційного формату "напівакцептованого українського уряду" є просто легітимація зручної технології, за великим рахунком, безвідповідальних урядів та парламентів, шляхом уникнення фундаментального принципу організації влади в демократичних системах – її розподілу. Породжена кульгавим розподілом політичної відповідальності інституційна нестабільність КМУ (оскільки він у будь-який момент може бути відправленим у відставку за ініціативи парламенту і президента) блокує його яскраве лідерство у сфері формування політик і підштовхує до сумнівної якості непублічних компромісів із бенефіціарами парламентських партій, так і груп впливу в оточенні президента. Про елементарну зручність такої форми політичного існування українських урядів для політичного класу свідчать наступні цифри: з червня 1996 р. (ухвалення діючої Конституції) по серпень 2024 р. уряди працювали без акцептованої парламентом програми 59,2% зазначеного часу, 203 місяці, 16,5 років.

По-друге, важливим інструментом, що блокує нормативно-правову легітимність урядів, є *неврегульоване у вітчизняному законодавстві питання парламентської коаліції та відсутність вимог щодо членства урядовців в партіях, які складають проурядову коаліцію в парламенті*. Хоча згадка про коаліції міститься в Конституції, відсутність деталізації у базовому законі «Про Регламент Верховної Ради України», який визначає порядок функціонування законодавчого органу країни, призводить до правової колізії та унеможливує чітке розуміння засад формування, функціонування та розпуску таких коаліцій. Така нормативна лакуна дозволяє політичним акторам в реальному житті використовувати цей інструмент для реалізації власних інтересів, що стає одною з причин інституційної деградації як уряду, так і ВРУ. Так, в уряді Д. Шмигала (працює з березня 2020 р.), наче сформованому за підтримки парламентської монокоаліції фракції «Слуга народу», з 24 членів лише 4 представники партії «Слуга народу» та 1 представник «Голосу» (20% від складу уряду – партійні, по ситуації на квітень 2024 р). В уряді О. Гончарука (серпень 2019–березень 2020 рр.), також сформованому парламентською монокоаліцією «Слуги народу», з 19 міністрів було 2 представники партії «Слуга народу» і 1 представник партії «Народний фронт» (15% членів уряду – партійні). Формально, в «коаліційному» уряді В. Гройсмана (2016–2019 рр.) було 44% партійних міністрів (саме членів партій «Народний фронт» та «Блок П. Порошенка «Солідарність»). Для порівняння: фінський коаліційний уряд П. Орпо (працює з 20.06.2023) складається на 100% із членів партій коаліції. В литовському уряді І. Шимоніте (працював з 12.2020 р. по липень 2024 р.) 83% партійних міністрів. В польських урядах М. Моравецького (11.2017–11.2019) – 83% партійних міністрів, М. Моравецького (11.2019–12.2023) – 77% партійних міністрів, Д. Туска (з грудня 2023) – 97% партійних міністрів. В чеському уряді П. Фіали (з грудня 2021) – 83% партійних міністрів.

Отже, припустимо, що «непартійність урядів» (враховуючи дефіцит правового фундаменту діяльності коаліцій у ВРУ та традиційно слабку легітимність навіть

парламентських партій в Україні, високий рівень їхньої залежності від олігархії) можна було б розглядати в якості інструменту формування технократичних, професійних кабінетів, для комплектації яких у партій просто не існує достатнього кадрового потенціалу. Теоретично, «непартійні уряди», як дуже короткострокові інструменти в межах демократичних політичних систем, дійсно надають можливість ухвалювати неполітизовані рішення, збільшувати репрезентативність та сприяти більшій стабільності парламентських коаліцій. Для прикладу пошлемося на технократичні уряди, сформовані в результаті політичних домовленостей парламентської коаліції, М. Монті (Італія, 2011–2013 рр., провів реформи, спрямовані на покращення конкурентоспроможності країни та боротьбу з корупцією), Л. Пападемоса (Греція, 2011–2012 рр., здійснив реформи щодо стабілізацію економіки та фінансової дисципліни) та М. Вальса (Франція, 2014–2016 рр., реалізував реформи у сфері праці та податків, спрямовані на підвищення конкурентоспроможності економіки країни).

Але в умовах України «непартійні уряди» (сформовані не з членів партій-учасниць коаліції, працюючи без акцептованої парламентом програми діяльності) стали не виключенням з правил, а унормованою політичною практикою моделлю безвідповідального урядового функціонування. Відсутність в Україні обов'язкової – для європейських демократій – «партійної прив'язки» уряду до парламентської більшості робить публічний зв'язок між партіями (з яких обирається парламент), парламентом (який мав би призначати та контролювати КМУ) і урядом (який мав би звітувати парламенту про виконання затвердженої ним програми) майже не працюючим, що обумовлює інституційну ерозію не лише уряду та парламенту, а й всієї влади, що сукупно втрачає здатність виробляти ефективні політики.

Зазначимо: майже всі країни ЄС не містять конституційної норми про обов'язковість для кандидата на посаду голови уряду членства в партії, що формує уряд. Втім, сталість демократичних традицій («стара Європа») та бажання слідувати нормам демократії («посткомуністична Європа») роблять таку практику політичною аксіомою. Останнім прецедентом в Україні, коли лідер партії, що перемогла на парламентських виборах, отримав посаду керівника уряду, було прем'єрство А. Яценюка (2014–2016 рр.). Цей прем'єр, втративши підтримку коаліційної більшості у ВРУ, пішов у відставку за власною ініціативою, програвши президенту П. Порошенку вплив на уряд. Наступник Яценюка на посаді В. Гройсман долучився до «Блоку П. Порошенка «Солідарність» у 2014 р., був лише 4 номером у виборчому списку партії) і завжди, до створення власного партійного проекту у 2019 р., наголошував на тому, що будував безпартійну кар'єру. Обидва прем'єри В. Зеленського (О. Гончарук, Д. Шмигаль) не були членами партії «Слуга народу», що вважається політичним партійним проектом Президента. О. Гончарук відверто називав свій уряд «технократичним».

Уряд В. Гройсмана, що нібито мав би бути політичним продуктом коаліції політичних сил «Народний фронт» та «Блоку П. Порошенка», отримав під час голосування у ВРУ лише 197 голосів від коаліції (замість необхідних 226). У 2016 р. дефіцит коаліційної підтримки В. Гройсмана було подолано за рахунок депутатських груп «Відродження» та «Воля народу», афілійованих із колишніми членами сепаратистської «Партії регіонів» (В. Хомутинніком, Г. Кернесом, В. Богуслаєвим тощо). Безумовно, такої якості парламентська «легітимація» уряду В. Гройсмана на старті його діяльності і подальша відсутність постійної, прозорої та зрозумілої підтримки з боку парламентської коаліції не підсилювали прем'єра, змушувала його заради досягнення політичних рішень до кулуарного діалогу із олігархатом, що традиційно розглядав парламентські

фракції як власні політичні активи. Такі патримоніальні політичні практики не сприяли зростанню якості урядових політик, не збільшували ефективність КМУ та підпорядкованих йому ЦОВВ у питаннях модернізації економіки, імплементації більш справедливої соціально-економічної політики, не сприяли активному неформальному формуванню інклюзивних та демократичних практик врядування. А у 2019 р. законність процедури формування «коаліційного» уряду Гройсмана без підтримки коаліції була піддана сумніву і стала приводом для відповідного розслідування ДБР [35].

Формування урядів В. Зеленського, очолюваних О. Гончаруком та Д. Шмигалем, не супроводжувалося проблемами із підтримкою парламентської коаліції. Втім їм також не вдалося уникнути серйозних дефектів. Так, відповідно до діючої Конституції, центром обговорення як кандидатури прем'єра, так і складу КМУ, має бути парламент, оскільки саме коаліція подає Президенту кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра. А вже затверджений на посаді керівник уряду погоджує із ВРУ склад КМУ. Відповідно до інсайтів щодо формування уряду Гончарука, що містилися в ЗМІ, як вибір на користь Гончарука в якості прем'єр-міністра, так і міністрів в цей уряд відбувся в Офісі Президента. «На засіданні фракції "Слуг народу" 29 серпня 2019 р. президент Зеленський просто зачитав з аркуша склад Кабміну, а ввечері без зайвого обговорення фракція голосувала за призначення уряду, попри те, що більшість з озвучених прізвищ депутатам ні про що не говорили. Всі знали, що кандидатури в уряд затверджувалися в Офісі президента», – пише «Українська правда» [36]. Д. Шмигаль також пригадує, що його призначенню на посаду керівника уряду передувала розмова саме із президентом, і через брак часу він (Шмигаль – прим.ред.) запросив в уряд лише одного «свого» міністра – О. Немчінова, міністра КМУ.

*Третьою пасткою спроможності українських урядів, на нашу думку, є відсутність чіткого механізму подолання урядових криз, що виштовхує суб'єктів політичного процесу до переважно утаємничених (кулуарних) politics. Наслідком домінування непублічних практик стає падіння довіри до урядів і парламентів суспільства, що також «грає» на делегітимацію цих інституцій.* Вважається, що після Революції гідності в Україні створюються передумови відновлення парламентсько-президентської моделі організації державної влади. Нагадаємо, що класичною формою конструктивного вотуму недовіри в якості інструменту подолання урядової кризи в парламентсько-парламентських республіках вважається процес відставки уряду у ФРН. В Конституції цієї країни зафіксовано, що федеральний канцлер може бути усунутий зі своєї посади тільки через утворення нової урядової більшості в Бундестазі і обрання нового канцлера. Непідтверджений вотум довіри канцлеру означає, що діюча урядова коаліція не є дієздатною, що надає підстави канцлеру просити федерального президента достроково припинити повноваження Бундестагу і призначити нові вибори [37]. Безумовно, розв'язання у такий спосіб урядових криз а) уповільнюють занурення в них; б) структурують через політичну відповідальність парламенту та уряду за вихід з неї; в) підсилюють політичний вплив парламентів і урядів, як інституцій.

Якщо повернутися до українських практик подолання криз, то зацентруємо увагу на двох моментах. По-перше, відставка прем'єра (а, відповідно, КМУ) в Україні жодного разу, починаючи з 1991 р., не відбулася за ініціативи парламенту. Це, на жаль, не є свідченням структурованості та стабільності українського політикуму, а демонструє другорядність, відсутність справжньої політичної суб'єктності парламентів і урядів в ієрархії вищих органів публічної влади. Тричі за період дії Конституції прямими ініціаторами відставки уряду були президенти: у 1997 р. Л. Кучма ініціює відставку



П. Лазаренка, 2002 р. – Л. Кучма відправляє у відставку уряд А. Кінаха, у 2005 р. – В. Ющенко відправляє у відставку Ю. Тимошенко. У решті випадків складання урядами своїх повноважень обумовлено або обранням нових парламентів і, як наслідок, формуванням нових урядів (що не кризою, а класифікується як планова політична діяльність). Або відставкою прем'єр-міністра за власним бажанням (як було із урядами А. Яценюка у 2016 р., відставка якого з посади за власним бажанням стала результатом тривалої боротьби між прем'єром та президентом за вплив на КМУ; та О. Гончарука у 2020 р., який був змушений піти у відставку після втрати довіри президента).

По-друге, швидкість формування нових урядів. Так, висування кандидатури нового прем'єра більшістю у ВРУ, внесення цієї кандидатури президентом до ВРУ та голосування ВРУ за кандидатуру прем'єра, призначення парламентом складу всього уряду одночасно із Прем'єр-міністром відбувається в один день із відставкою попередника. Так, відставка А. Яценюка та призначення В. Гройсмана (разом із складом уряду) відбулися 14 квітня 2016 р, відставка О. Гончарука та призначення Д. Шмигала (разом із складом уряду) – 4 березня 2020 р. За останні 10 років єдиним прем'єром, який хоча б формально витримав процес погодження з ВРУ складу уряду після свого призначення на посаду, як окрему процедурну опцію, був другий уряд А. Яценюка (2014–2016 рр.). Така імітація конструктивного вотуму недовіри порушує діюче в Україні законодавство, що чітко фіксує необхідність багатоетапного публічного процесу формування уряду (навіть в умовах криз), і свідчить про домінування кулуарних домовленостей над відкритими політичними практиками.

**Висновки.** Навіть проведений лаконічний аналіз правових механізмів, що детермінують функціонування уряду, дозволяє стверджувати, що фундаментом діючих в Україні непрозорих політичних практик є електичність конституційних норм.

Така нормотворча розбалансованість детермінує концентрацію влади навколо інституції президента, розмитий зв'язок між парламентом та урядом, деструктивну конкуренцію за вплив на КМУ між Президентом та Прем'єр-міністром.

Окреслені вище, далеко не всі з існуючих, нормативні пастки, що роками формували слабкі та несуб'єктні уряди і парламенти, запускали повноцінні кризи легітимності і уповільнювали трансформацію України, набувають максимальної небезпеки в умовах політичного режиму воєнного часу.

Під час повномасштабної війни максимальна концентрація влади у Президента, як у Верховного Головнокомандувача, та тимчасова зупинка політичного процесу є об'єктивними умовами збереження держави. У той же час, як, вони живлять спокусу окремих політичних акторів інституціоналізувати та зберегти централізовану «воєнну модель» правління, що чудово монтується в діючий конституційний гібрид, у воєнний час [38]. Загалом президенталізм, який фактично сформований в Україні після 24.02.2022 р., на думку О. Майбороди, «може бути ефективною формою правління не тільки у воєнний і відбудовний, а й у мирний періоди». Але запобіжником його перетворенню на авторитаризм або на диктатуру має бути глибока і усталена демократична традиція, якій населення віддане більше, ніж владі, сформованість якої в Україні викликає певні сумніви [39].

Розуміння специфіки посткомуністичної політичної культури більшості українців має спонукати громадянське суспільство та наукову спільноту активно ініціювати публічні дискусії, спрямовані на вироблення чітких пропозицій щодо вдосконалення діючих принципів розподілу влади, які мають виконувати функцію жорстких бар'єрів на шляху ймовірного зростання авторитарних тенденцій у повоєнній Україні.

Таблиця 1

## Базові повноваження українських урядів

| Виконавчі (спрямовані на здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави):  | Законодавчі:  | Контрольні:   | Базові установчі повноваження уряду щодо інших органів виконавчої влади:   |
|--|---|---|--|
| 1.здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;<br>2.організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;<br>3.забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави та ін. | 1.право законодавчої ініціативи;<br>2. право розробки і внесення у парламент та надання президенту проекту закону про Державний бюджет. | 1. голови місцевих державних адміністрацій відповідальні перед урядом, місцеві державні адміністрації та їх голови підконтрольні та підзвітні уряду у межах його повноважень;<br>2. подання президенту пропозицій щодо скасування актів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам з одночасним зупиненням їх дії;<br>3.скасування актів міністерств та інших ЦОВВ повністю чи в окремій частині тощо;<br>4. уряд без згоди президента може щонайменше призначати перших заступників і заступників міністрів, держслужбовців групи «А» (державного секретаря КМУ, його заступників, державних секретарів міністерств, керівників ЦОВВ, які не входять до уряду) та керівників особливо важливих для економіки державних підприємств за результатами конкурсів, залучати радників для підготовки до приватизації та продажу об'єктів.* | 1.подання кандидатур на призначення голів місцевих державних адміністрацій (обласних та районних);<br>погодження кандидатур на заступників голів обласних державних адміністрацій;<br>2. затвердження граничної чисельності працівників міністерств та інших ЦОВВ в межах коштів, передбачених державним бюджетом;<br>3. утворення, реорганізація та ліквідація державних господарських об'єднань, підприємств, установ та організацій; утворення тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів тощо. |

\* під час дії воєнного стану конкурси не проводяться

Джерело: Складено авторкою на ґрунті аналізу Конституції України та Законів України.

Таблиця 2

## Повноваження Прем'єр-міністра України

|  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. керує роботою уряду;</li> <li>2. спрямовує його діяльність на здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави;</li> <li>3. виконання програми діяльності КМУ, схваленої ВРУ;</li> <li>4. формує проект порядку денного засідання уряду;</li> <li>5. скликає засідання КМУ та головує на них;</li> <li>6. підписує акти КМУ;</li> <li>7. представляє КМУ у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;</li> <li>8. вступає у відносини з урядами іноземних держав, веде переговори і підписує міжнародні договори відповідно до закону та актів Президента України тощо;</li> <li>9. подає (без погодження із Президентом) ВРУ подання про призначення повного посадового складу уряду (крім міністра оборони та міністра закордонних справ);</li> <li>10. подає (без погодження із Президентом) ВРУ подання власну відставку або звільнення міністра;</li> <li>11. подає (без погодження із Президентом) ВРУ подання призначення голів АМКУ, ДКТРУ та ФДМУ;</li> <li>12. Президент має погоджувати з Прем'єр-міністром подання до ВРУ про відставку міністра закордонних справ і міністра оборони та участь членів КМУ, ЦОВВ у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що ним утворюються для здійснення своїх повноважень.</li> </ol> |
|--|

Джерело: Складено авторкою на ґрунті аналізу Конституції України та Законів України.

**Список використаної літератури**

1. DEMOCRACY REPORT 2024. Democracy Winning and Losing at the Ballot. Produced by the V-Dem Institute at the University of Gothenburg. [https://v-dem.net/documents/43/v-dem\\_dr2024\\_lowres.pdf](https://v-dem.net/documents/43/v-dem_dr2024_lowres.pdf)
2. Levitsky S., Ziblatt D. How Democracies Die. Crown. 2018, 320 p.
3. Hanson S., Kopstein J. Understanding the Global Patrimonial Wave. July 2021. *Perspectives on Politics* 20(1):1-13. DOI: 10.1017/S1537592721001195
4. Cohn M.. A Theory of the Executive Branch: Tension and Legality Get access Arrow. Oxford University Press. 2021. 368 p.
5. S. Rose-Ackerman. Democracy and Executive Power: Policymaking Accountability in the US, the UK, Germany, and France. October 2021. DOI: 10.12987/9780300262476
6. Bezes P. Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008), PUF, coll. «le lien social», 2009, 519 p.; G. Hammerschmid, S. Van de Walle, P. Bezes. FrancePublic Administration Reforms in Europe. 2016. 304 p.
7. Rouban L.. Reforming the civil service: treating the effects without removing the causes. Sciences Po Centre for Political Research (Sciences Po, CNRS). 2023.
8. Falk S., Römmele A., Silverman M. Digital Government. Leveraging Innovation to Improve Public Sector Performance and Outcomes for Citizens. Springer, 2017. DOI <https://doi.org/10.1007/978-3-319-38795-6>
9. Grindle M. Politics and policy implementation in the third world. 1980. Princeton University Press. 326 p.
10. Börzel T., Risse T.. Effective Governance Under Anarchy. Institutions, Legitimacy, and Social Trust in Areas of Limited Statehood. Cambridge University Press. 2021
11. Hale H. Patronal politics: Eurasian regime dynamics in comparative perspective. Cambridge University Press. 2014.
12. Becker T., Schweiger H., Livshits I., Bakker B., Mylovanov T. The future of CIS and CEE countries. *Economics of Transition* August 2018. 26(1). DOI: 10.1111/ecot.12166
13. Richter M. The Diversity of Actors in Reform Backsliding and Its Containment in the Ukrainian Hybrid Regime. *Politics and Governance*. 2023, Volume 11, Issue 1, Pages 5–15. DOI : <https://doi.org/10.17645/pag.v11i1.5862>
14. Gorodnichenko Y., Rashkovan V. Supporting Ukraine: More critical than ever. 2023. CEPR Press, London & Paris <https://cepr.org/publications/books-and-reports/supporting-ukraine-more-critical-ever>
15. 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. 672 с. URL: <https://ipend.gov.ua/publication/adaptyvni-zminy-politychnoho-polia-ukrainy-v-umovakh-vijny/>
16. Політична безпека України: проблеми політичного і державного правління. Прогнозна оцінка, механізми забезпечення : аналітична записка. Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2023. 64 с. URL: <https://ipend.gov.ua/publication/politychna-bezpeka-ukrainy-problemy-politychnoho-i-derzhavnoho-pravlinnia-prohnozna-otsinka-mekhanizmy-zabezpechennia/>
17. Стан сучасного українського суспільства: цивілізаційний вимір. За наук. ред. М. О. Шульги. Київ: Інститут соціології НАН України, 2017. 198 с. <https://isnasu.org.ua/publish/book.php?id=stan-suchasnogo-ukrainskogo-suspilstva>
18. Українське суспільство в умовах війни. Рік 2023: Колективна монографія / С. Дембіцький, О. Злобіна, Н. Костенко та ін.; за ред. член.-кор. НАН України, д. філос. н. С. Головахи, д. соц. н. С. Макеєва. Київ: Інститут соціології НАН України, 2023. 343 с. [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)

19. Литвин В. Інституційно-процесуальні та політично-поведінкові атрибути і різновиди напівпрезидентської системи правління: порівняльний аналіз на прикладі країн Європи. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2018. 815 с.
20. 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. 456 с.
21. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / упоряд. : О. Ф. Андрійко (кер. кол.); за заг. ред. О. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко. Київ, 2011.
22. Бараненко Д. В. Адміністративно-правові засади оптимізації системи та діяльності центральних органів виконавчої влади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Бараненко Дмитро Володимирович. Ун-т мит. справи та фінансів. Дніпро, 2021. 29 с.
23. Єрмолін В.П. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики) : Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.П. Єрмолін. НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К. 2003. 17 с.
24. Журавльов Д. В. Організаційно-правове забезпечення функціонування центральних органів виконавчої влади України: теоретико-правовий аспект. Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ : Ліра, 2013. 311 с.
25. Мартинюк Р.С. Реалізація принципу поділу функцій влади в сучасній Україні: політико-правовий аналіз : Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / Р.С. Мартинюк. Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. Львів. 2005. 20 с.
26. Осауленко С. В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С. В. Осауленко. Одес. нац. юрид. акад. О. 2010. 19 с.
27. Павленко Р.М. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід : Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / Р.М. Павленко. НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К. 2001. 16 с.
28. Саламаха Т.В. Парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України: організаційно-правові засади : автореферат дис. ... д.філософ : 281 / Т. В. Саламаха ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. 2023
29. Шаповал В. Виконавча влада: теоретичний та конституційний аспект. К. 2016. 82 с. URL: <https://pravo.org.ua/books/vykonavcha-vlada-teoretychnyj-i-konstytutsijnyj-aspekty/>
30. Конституція Французької республіки. (з передмовою Володимира Шаповала). К. 2018. 56 с. URL: [https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/1525439702fr\\_const\\_new\\_a5\\_web.pdf](https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/1525439702fr_const_new_a5_web.pdf)
31. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби», 2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2190-viii#Text>
32. Закон України «Про правовий режим воєнного стану». 2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
33. Worldwide Governance Indicators, WGI. URL: <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>
34. Півроку Раді IX скликання: як працювали українські парламентарі. ЧЕСНО. Київ. 27.02.2020. URL: <https://rada.oporaua.org/analitika/zviti/23604-piv-roku-radi-ix-sklykannia-iak-pratsiuvaly-ukrainski-parlamentari>
35. ДБР розслідує законність призначення Гройсмана на посаду прем'єра. Еспресо. 26 жовтня, 2019. URL: [https://espresso.tv/news/2019/10/26/dbr\\_pochalo\\_rozsliduvannya\\_zakonnosti\\_pryznachennya\\_groysmana\\_na\\_posadu\\_premyera](https://espresso.tv/news/2019/10/26/dbr_pochalo_rozsliduvannya_zakonnosti_pryznachennya_groysmana_na_posadu_premyera)

36. Мусаєва С. «Олексій Гончарук: Для уряду Зеленський є таким камертоном – клієнтом та замовником». Українська правда. 10.02.2024. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2020/02/10/7239948/>
37. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>
38. Зеленько Г. Трансформація політичного режиму в Україні під час повномасштабної російської збройної агресії // Адаптивні зміни політичного поля України в умовах війни : монографія / за ред. О. О. Рафальського, Майбороди О. М.. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2023. С.11. URL: [https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2021/01/Adaptyvni-zminy\\_monohraf\\_2023.pdf](https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2021/01/Adaptyvni-zminy_monohraf_2023.pdf)
39. Майборода О. Форма державного правління: семіпрезиденталізм в українському варіанті // Політична система України: конституційна модель та політичні практики : монографія / кол. авт.: Зеленько Г. І. (кер., наук. ред.) та ін. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2023. С. 50. URL: [https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2023/10/Politychna\\_systema\\_Ukrainy\\_.pdf](https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2023/10/Politychna_systema_Ukrainy_.pdf)

## **PROBLEMS OF NORMATIVE LEGITIMACY OF INSTITUTIONS IN UNCONSOLIDATED DEMOCRACIES: CAPACITY TRAPS OF UKRAINIAN GOVERNMENTS**

**Natalia Kononenko**

*I.F. Kurasa Institute of Political and Ethnic Studies of the National Academy of Sciences of Ukraine,  
Department of Institutions and Processes  
Generala Almazova Str., 8, 01011, Kyiv, Ukraine*

The study analyzes the functional capacities of the Ukrainian government and its leaders, the prime ministers, in the context of the current constitutional design of the Ukrainian political system. Despite having formal powers, the government often fails to be a subjective and legitimate (in the broad sense of the term) institution due to so-called “capacity traps”. First, We are discussing competition between the prime minister and the president for the real management of the government and the executive branch. Secondly, it is the absence of genuine political government accountability to the parliament and a democratic mechanism for resolving government crises. Unfortunately, a political system with a weak government, blurred relations between the government and the parliament, and the concentration of broad power in the president over the actual leadership of the Cabinet of Ministers is not a product of a full-scale war. The war simply made such practices “acceptable” and created the conditions for further, post-war institutionalization of the “military model” of governance. The risks of fixing such a model, which lacks the full separation of powers inherent in democracies, are the preservation of political instability and low levels of legitimization of regimes. This, in turn, will call into question the possibility of effective governance and hinder the development of democratic institutions. The study emphasizes the need to hold broad public discussions and develop projects to improve the principles of power-sharing in Ukraine. This is necessary to strengthen democratic traditions and prevent authoritarian risks in the future. The active involvement of civil society and the academic community in this process is an important factor in ensuring the country's sustainable democratic development in the post-war period.

*Key words:* power-sharing, institutional capacity traps, legitimacy crisis, weak government, normative legitimacy of an institution.