

УДК 323.2:324(477)

DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2025.61.40>

ЧОМУ НЕЕЛЕКТОРАЛЬНА ЛЕГІТИМНІСТЬ НЕ КОМПЕНСУЄ ІНСТИТУЦІЙНИЙ ДИСБАЛАНС УКРАЇНСЬКОЇ ВЛАДИ¹

Наталія Кононенко

Інститут політичних і етнонаціональних досліджень імені І. Ф. Кураса

Національної академії наук України,

Відділ політичних інститутів та процесів,

вул. Генерала Алмазова, 8, 01011, м. Київ, Україна

У статті досліджується явище інституційної асиметрії в українській моделі напівпрезиденталізму, яка стала результатом конституційно закріпленої дуальності підпорядкування виконавчої влади – водночас парламенту та президенту. Такий інституційний дизайн створює постійний конфлікт компетенцій між Прем'єр-міністром і Президентом, призводить до домінування глави держави у виконавчій вертикалі та підважує баланс між гілками влади. Увага зосереджена на порівняльному аналізі українського варіанта семіпрезиденталізму з європейськими моделями, виявленні нормативних прогалин, що спричиняють дисфункції владного механізму, ослаблюють демократичну легітимність і політичну підзвітність виконавчої влади. Авторка демонструє, що структурна слабкість Кабінету Міністрів, формальність парламентської коаліції, концентрація кадрових повноважень у руках Президента, відсутність дієвого механізму контрасигнації та політична інертність парламенту сприяють трансформації українського режиму в напрямі президент-парламентаризму. Авторка наголошує на тому, що існуючі інституційні пастки майже не підлягають корекції інструментами неелекторальної легітимації, і тому еволюція політичної системи в напрямі президент-парламентаризму в умовах обмеженої інституційної спроможності інституцій містить загрози для демократичного розвитку. Методологія базується на критичному інституціоналізмі, структурно-функціональному аналізі та теоріях перехідних демократій. Хронологічно дослідження охоплює період із 2014 по 2025 рік, що дозволяє простежити стійкість асиметричних інституційних практик незалежно від політичної конфігурації. У висновках наголошено, що, попри функціональність чинної моделі в умовах війни, вона потребує докорінного реформування після завершення активної фази конфлікту з метою зміцнення демократичної інституційної спроможності.

Ключові слова: інституційна асиметрія, напівпрезиденталізм, дуалізм виконавчої влади, президент-парламентаризм, інституційна спроможність, пострадянські демократії.

Вступ. Відповідно до Конституції України держава функціонує як напівпрезидентська республіка з парламентсько-президентською моделлю розподілу влади. Слід зазначити, що сам по собі семіпрезиденталізм не є інституційною перешкодою для демократичного розвитку. Подібно до парламентської чи президентської систем він стає проблемою лише за умов неоптимального інституційного дизайну, зокрема, щодо розподілу компетенцій між ключовими суб'єктами влади. Конституційний лад України ґрунтується на принципі поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову. У цій системі Верховна Рада України як законодавчий орган наділена суттєвими повноваженнями, включаючи законотворчу функцію, формування парламентської коаліції, участь у призначенні та звільненні

¹ Стаття створена на ґрунті доповіді авторки на семінарі проєкту «Система влади в дії» 10.07.2025, що модерується Варшавським університетом за підтримки Міністерства науки та вищої освіти Республіки Польща.

Кабінету Міністрів, затвердження програмних засад урядової діяльності. Конституція чітко визначає політичну підзвітність Уряду перед парламентом, а урядову діяльність – на програмах, узгоджених коаліційними фракціями.

Однак українська інституційна модель має суттєві відмінності від інших європейських напівпрезидентських систем. Ключовою особливістю є конституційно закріплена дуальність підпорядкування виконавчої влади, коли Уряд одночасно «підзвітний» парламенту і «відповідальний» перед Президентом. Ця інституційна амбівалентність створює передумови для перманентного конфлікту компетенцій між Прем'єр-міністром і Президентом, що зазвичай призводить до домінування останнього. Інституція президента компенсує брак формальних повноважень для домінування у виконавчій владі через експлуатацію законодавчих лаkun та нечітко визначених норм. Як наслідок, формується стійка інституційна асиметрія, яка погано коригується інструментами неелекторальної легітимації (патріотична або моральна мобілізація, результативність, зовнішня підтримка тощо), вбудована в українську модель семіпрезиденталізму, яка порушує баланс між гілками влади, послаблює ефективність парламентського контролю, розвиває механізми політичної відповідальності виконавчої влади.

Ці нормативні пастки рухають українську політичну систему в напрямі президент-парламентаризму, що є прийнятною моделлю організації централізованої влади в умовах повномасштабної війни. Але президент-парламентаризм (за умови ще й підконтрольності главі держави парламентської більшості) підважує перспективи функціонування спроможних демократичних інституцій з точки зору довгострокової перспективи повоєнного (чи міжвоєнного) майбутнього, оскільки жорстка централізація завжди підриває перспективи демократії.

Тому *метою* цієї статті є демонстрація і каталогізація структурних прогалин у системі розподілу владних повноважень в Україні, що формують ризики нівелювання демократичної інституційної спроможності та легітимності державних органів влади у довготривалій перспективі. На жаль, ці нормативні дефекти (якщо аналізувати їх у межах демократичної оптики) не можуть бути усунені *в повному обсязі* в умовах воєнного стану, який де-факто унеможливорює конституційні зміни. Але вони варті того, щоб перебувати в центрі наукових і політичних пошуків оптимальної моделі повоєнної (міжвоєнної) організації влади в Україні. Мета статті детермінує її *об'єкт*, яким є українська напівпрезидентська система правління у її інституційно-правовому вимірі. Предмет дослідження, відповідно, – це структурні прогалини в механізмі розподілу владних повноважень між Президентом, Урядом і Верховною Радою; наслідки конституційно закріпленої дуальності підпорядкування виконавчої влади; вплив інституційної асиметрії на демократичну легітимність та функціональність державних інституцій у довгостроковій перспективі. *Хронологічні рамки* дослідження охоплюють період з 2014 року до середини 2025 року. Цей часовий проміжок вибраний авторкою через стабільність конституційних норм щодо взаємодії між органами влади, що дозволяє нам максимально ефективно здійснити *завдання* дослідження, а саме: проаналізувати українській політичний режим у стабільному нормативному полі; вивчити еволюцію практик міжвладної взаємодії; ідентифікувати стійкі інституційні тенденції; визначити потенційні напрями конституційної реформи.

Теоретико-методологічне обґрунтування. Щодо *методології дослідження* у зафіксованому ракурсі, то воно здійснюється в межах інституціонального підходу, з опорою на компаративістські теорії перехідних режимів, які дозволяють виявити та систематизувати структурні вади функціонування демократій, що не досягли рівня інституційної консолідації. Україна, як неконсолідована демократія, характеризується дефектним

поділом влад (Хуан Лінц) [1], делегативними практиками управління (Гільєрмо О'Доннелл) [2], дефіцитом політичної легітимності (Френсіс Фукуяма) [3], слабкою демократичною політичною культурою (Томас Карозерс) [4] та наявністю імітаційних інститутів (Іван Крастев) [5]. Застосування цих концептів дозволяє інтерпретувати український семіпрезиденталізм як гібридну форму правління з численними інституційними суперечностями, що перешкоджатимуть формуванню ефективного балансу між гілками влади за умови завершення війни (або тривалої міжвоєнної паузи). У методологічному плані дослідження спирається на критичний інституціоналізм, що дозволяє не лише описати формальні структури, а й вивчати реальні практики владної взаємодії. Особлива увага приділяється аналізу інституційної асиметрії в межах української моделі напівпрезиденталізму, де юридично закріплена дуальність підпорядкування уряду – парламенту та президенту – створює потенціал для постійного конфлікту компетенцій. Застосування типологій Шугарта і Кері [6], Скач [7], Сіароффа [8], Фрайя [9] та Чжун-Сієнга [10] щодо класифікації моделей семіпрезиденталізму дозволяє концептуалізувати характер владних взаємозв'язків і їхню трансформацію залежно від політичного контексту. Повномасштабна війна, розпочата РФ проти України у 2022 році, виступає в дослідженні як змінна (*variable factor*), що радикально змінює динаміку розвитку інституцій. З одного боку, війна консолідує елементи виконавчої вертикалі та посилює інституційний вплив президента як гаранта безпеки. З іншого боку, вона підважує перспективи демократизації та посилює авторитарні тенденції у владній архітектоніці. Тому важливо простежити не лише, як політична система адаптується до умов війни, а й які елементи інституційного дизайну перетворюються на перешкоди для відновлення демократичного управління в повоєнний період. Отже, методологічний інструментарій включає порівняльний аналіз, структурно-функціональний підхід, контекстуалізацію інституційних змін та елементи нормативної оцінки ефективності владних практик.

1. Президентський фактор у законодавчому процесі: ризики асиметрії влади.

У межах напівпрезидентських республік маркером впливу як виконавчої влади (уряду) на парламентську політику, так і реального балансу гілок влади в державі є роль саме президента у законотворчому процесі. Попри те, що Президент України не є головою виконавчої влади, він наділений широким набором інструментів впливу на законодавчу сферу, що наближає його функціональну вагу до учасника як виконавчого, так і законодавчого процесу. Отже:

– Президент України (так само, як голови держав семіпрезиденталістських Болгарії, Литви, Польщі, Румунії, Словаччини, Словенії, що обираються також на загальнонаціональних виборах) має право законодавчої ініціативи. Крім Президента, суб'єктами законодавчої ініціативи в Україні є народні депутати (парламентарі) та уряд (Кабінет Міністрів). Через повномасштабну війну починаючи з 2022 року активність Президента щодо законодавчих ініціатив суттєво зросла (максимум – 6 % серед внесених до парламенту законопроектів, 2022 рік). Згодом цей показник зменшується і наближається до умовної «мирної» норми (2–3 % від внесених до ВРУ законопроектів), що є зіставним з аналогічними показниками у парламентсько-президентських республіках ЄС. Так, протягом 12 сесії Верховної Ради України IX скликання (друга половина 2024 року) було внесено Президентом до парламенту 13 законопроектів (3 %), Кабінетом Міністрів – 69 законопроектів (15,8 %), парламентом – 354 законопроекти (81,2 %) [10];

– Президент України має право вето. Парламент наділений правом долати президентське вето двома третинами від конституційного складу, президент зобов'язаний підписати закон, по якому ВРУ подолала вето. Так, п'ять разів під час 12 сесії ВРУ IX скликання

глава держави накладав вето (і надавав свої пропозиції) на законопроекти. Парламент своєю чергою подолав вето по одному з п'яти законів [11];

– Президент України може визначати законопроекти як невідкладні: три законопроекти (2,8 %), ухвалені протягом 12 сесії ВРУ IX скликання (друга половина 2024 року), було визначено Президентом України як невідкладні [11].

– Президент поза межами дії правового режиму воєнного стану може призначати всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України та проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою.

На перший погляд, наведені функції, що характеризують участь президентів у законотворчому процесі, не вказують на наявність відхилень від норми європейських парламентсько-президентських республік. Проте глибший аналіз виявляє симптоми дисбалансу в механізмах законотворення. Йдеться про:

– по-перше, низьку суб'єктність у законотворчому процесі урядів (на відміну від більшості європейських парламентсько-президентських республік). У більшості європейських напівпрезидентських республік спостерігається усталена практика домінування уряду в ініціюванні законопроектів. Це пояснюється, зокрема, високим рівнем професійної експертизи виконавчої гілки влади, її спроможністю здійснювати повний цикл політичного планування й оцінки впливу, а також інституційною відповідальністю уряду за реалізацію публічної політики. Крім того, урядові законодавчі ініціативи мають вищу ймовірність бути узгодженими з бюджетними, адміністративними та міжнародними зобов'язаннями держави. У результаті цього в більшості європейських країн саме уряд – а не парламент – стає ключовим суб'єктом законодавчого процесу. В Україні кардинально інша ситуація: так, за період з 29.08.2019 по 18.02.2024 у діючій ВРУ IX скликання частка внесених законопроектів урядом становить 13 % [12], тоді як частка урядових законопроектів, внесених на розгляд, наприклад, польського парламенту під час X каденції, що триває зараз, дорівнює 50 %;

– по-друге, фактичне запровадження чинним Президентом «слабкого вето» (закон, схвалений парламентом, не відхиляється, але вплив на темпи його імплементації через непідписання Президентом зростає). На кінець 2024 року Президентом України не підписано 47 ухвалених законів починаючи з 2019 року (глава держави має 15 днів на ухвалення рішення щодо вето) [13]. Хоча Конституція України дозволяє Голові Верховної Ради самостійно розпочати імплементацію не підписаного Президентом закону в межах визначеного терміну, такі практики в Україні відсутні;

– по-третє, поширеними є практики опосередкованої законодавчої ініціативи: розроблені офісом Президента законопроекти подаються на розгляд ВРУ народними депутатами контрольованої президентом парламентської більшості.

Якщо вважати перераховані вади результатом виняткових обставин виборів 2019 року (формування пропрезидентської монобільшості у парламенті, що зумовлює домінування глави держави у виконавчій владі та високий вплив на парламент) та повномасштабної війни, то логічним виглядає припущення, що після наступних виборів (на яких успіх Володимира Зеленського на президентських виборах 2019 року, пролонгований у формування пропрезидентської монобільшості за результатом парламентських виборів, із високою ймовірністю не буде повторений) відбудеться певне відновлення інституційної суб'єктності парламенту й уряду, а політична система повернеться до моделі прем'єрсько-парламентського президенталізму.

Втім, емпіричні спостереження свідчать, що ослаблення інституційного впливу уряду і парламенту (які наочно фіксують результати законотворчості) не є виключно

похідним від виборчої конфігурації 2019 року. Навпаки, ці зміни мають глибше структурне підґрунтя. Наприклад, за результатами роботи восьмої сесії Верховної Ради України VIII скликання (перша половина 2018 року) лише 23 % ухвалених законопроектів були ініційовані Кабінетом Міністрів, тоді як 54 % – народними депутатами [14]. Така диспропорція засвідчує не лише слабкість урядового ланцюга формування політики під час війни, а й стійку довготривалу тенденцію до його маргіналізації у процесі законодавчого вироблення.

Чому так відбувається?

2. Позапарламентські механізми посилення ролі президента у виконавчій владі.

Українська конституційна модель має принципову особливість: вона одночасно закріплює і парламентську підзвітність уряду, і його відповідальність перед президентом. Це створює гібридну, по суті дуальну, модель керівництва урядом, яка не має прямих аналогів у більшості європейських напівпрезидентських систем. Вона фактично зміщує формат від горизонтальної взаємодії «президент – прем'єр» до вертикалі «керівник – підлеглий», де прем'єр-міністр часто постає в ролі адміністративного менеджера при сильному президенті. Наслідком цього є системна конкуренція між президентом і прем'єром за вплив на парламентську більшість та за контроль над виконавчою вертикаллю, в якій завжди перемагає президент. Конкурентні переваги президента є результатом наявності у нього великої кількості позапарламентських інструментів тиску на уряд та інституційна слабкість парламентів, що неспроможні захистити прем'єр-міністра та уряд від тиску (залежності від) президента.

Коли ми говоримо про позапарламентські інструменти тиску українських президентів на решту інституцій (включно з урядом), то передусім йдеться про *контроль глави держави над критично важливими сферами – насамперед сектором безпеки та правоохоронними органами*. Цей контроль набуває особливого значення у випадках, коли уряд демонструє надмірну політичну автономність, навіть претендуючи на підтримку парламентської більшості (як, наприклад, «другий» уряд Арсенія Яценюка (2014–2016)). Президент України має виняткове повноваження формувати персональний склад Ради національної безпеки і оборони (РНБО), а також за згодою Верховної Ради (без акцептування прем'єр-міністра) призначати керівника Служби безпеки України та Генерального прокурора. Така система формує вертикаль інституційної залежності ключових безпекових та правоохоронних органів від президента – вона перебуває поза межами його класичних повноважень у парламентсько-президентській моделі.

У більшості напівпрезидентських демократій ЄС призначення очільників спецслужб і прокуратури відбувається або за участю уряду, або цілком у межах його компетенції, що сприяє формуванню збалансованої системи стримувань і противаг. У посткомуністичній семіпрезиденталістській Литві (чи не єдиній посткомуністичній країні ЄС, де президент призначає Генерального прокурора за згодою Сейму) були проведені інституційні реформи, спрямовані на деполітизацію та посилення незалежності прокуратури. У Румунії, де президенти також призначають керівника прокурорської інституції, кандидатуру на цю посаду главі державі надає уряд (міністр юстиції), погодивши її з Вищою радою магістратури (незалежний самоврядний орган судової гілки влади). В Україні ж реформа прокуратури, реалізована у 2014–2019 роках, залишилася незавершеною, а спроби гарантувати її інституційну автономію наразі не досягли системних результатів. Зміна чотирьох генеральних прокурорів упродовж 2014–2025 років не супроводжувалася трансформацією самої логіки функціонування інституції, що зберігає її вразливість до політичного впливу. Реформа Служби безпеки України була фактично поставлена на паузу з початком повномасштабної війни.

Інституційна дуальність у системі місцевої виконавчої влади – наступна опція, яка забезпечує домінування Президента над Прем'єр-міністром в Україні. Для напівпрезидентських країн ЄС типовою є модель, за якої регіональні представники центральної виконавчої влади перебувають під контролем уряду. В Україні ж Кабінет Міністрів більше формально відповідає за діяльність місцевих державних адміністрацій (МДА), оскільки фактично ці органи підпорядковуються Президенту України. Така конфігурація знижує ефективність уряду в реалізації політики на місцях і створює викривлення у розподілі виконавчих повноважень. За чинною процедурою голови МДА призначаються Президентом України за поданням уряду, але глава держави має право відхилити запропоновану кандидатуру та ініціювати альтернативну. Цей механізм відкриває простір для політичного маневрування у сфері виконавчої влади поза межами відповідальності уряду. Значне посилення автономії президента в кадровій політиці відбулося 2017 року, коли з ініціативи Президента Петра Порошенка голови МДА та їхні заступники були виведені з категорії державних службовців. Вони перестали підпадати під конкурсний добір, передбачений реформою державної служби 2015 року. Внаслідок цього відновилася практика, притаманна епосі Президента Віктора Януковича, коли ключовим критерієм призначення ставала лояльність до президента, а не професійна відповідність. Спроба реформувати цю модель через створення інституту префектів із конкурсною процедурою призначення була ініційована у 2020 році, проте не була доведена до завершення через запровадження воєнного стану у лютому 2022 року. З початком повномасштабної війни систему місцевого управління доповнили тимчасові військові адміністрації (ТВА), які функціонують у спеціальному правовому режимі та підпорядковуються не лише Президенту і Кабінету Міністрів, а й Генеральному штабу Збройних сил України.

Безумовно, наявність *«президентської квоти»* (міністр оборони та міністр закордонних справ) в уряді, яка не потребує нормативного погодження з прем'єр-міністром, можна вважати наступним інструментом президентського домінування. Президент також має право самостійно ініціювати перед парламентом їх звільнення. Така модель функціональна у воєнний час, оскільки чітко розмежовує зони відповідальності та дозволяє оперативно ухвалювати рішення. Проте водночас існує ризик призначень, заснованих не на професійній доцільності, а на особистій лояльності. Крім того, урядова «президентська квота» є нетиповою для урядових інституцій країн-членів ЄС: навіть у державах, де президент формально зберігає вплив на зовнішню та безпекову політику (Литва, Румунія, Польща, Португалія, Фінляндія), вирішальне слово щодо призначення належить прем'єру. Французька модель, де президент одноосібно призначає міністрів, не є релевантною для України: вона функціонує в умовах глибокої інституційної укоріненості та традицій політичної підзвітності, які Україна ще не сформувала.

Специфічним є застосування в Україні такого інструменту обмеження впливу президента, як *контрасигнація*. Якщо в країнах ЄС контрасигнації керівника уряду потребують майже всі рішення президентів, то в Україні контрасигнації прем'єр-міністра та відповідного міністра потребують акти президента, видані виключно в межах повноважень щодо призначення / звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; керівництва Радою національної безпеки і оборони України; прийняття та відкликання вірчих грамот дипломатичних представників іноземних держав; запровадження надзвичайного стану. Тоді як Президент України має право зупиняти дію будь-яких актів Кабінету Міністрів з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності. Отже, концентрація президентського впливу у сфері кадрових призначень у безпековому

секторі, підзвітність місцевих адміністрацій передусім президентові, а не урядові, формування в уряді «президентської квоти» та дуже обмежений перелік президентських рішень, що потребує контрасигнації керівника уряду, формують умови для поступового нівелювання політичної суб'єктності Кабінету Міністрів. Порівняно з напівпрезидентськими демократіями ЄС, де подібні повноваження здебільшого реалізуються урядом або за його участю, українська модель демонструє виразну інституційну асиметрію на користь президентської інституції, що достатньо не врівноважується парламентськими противагами. Для порівняння: у Франції – титульний моделі європейського семіпрезиденталізму – відповідальність уряду перед президентом не закріплена юридично. Глава держави призначає прем'єра, але уряд залишається підзвітним парламенту. Взаємодія між президентом і прем'єром реалізується не через формальний розподіл відповідальності, а через політичну практику – когабітацію або політичну єдність. Така конструкція забезпечує гнучкий баланс влад, заснований на розмежуванні політичної відповідальності, а не її дублюванні. Натомість в Україні маємо ситуацію, коли політична відповідальність уряду перед обома центрами влади – парламентом і президентом – створює конфлікт юрисдикцій, фрагментує виконавчу підзвітність і знижує стабільність політичної системи. Подвійна логіка підзвітності уряду породжує інституційні суперечності, в яких важко досягти прозорої відповідальності та ефективної координації між владними гілками.

3. Чому парламент не є гарантом урядової стійкості в Україні? В умовах, коли прем'єр-міністри та сформовані ними уряди системно поступаються в політичному впливі Президенту України, Верховна Рада мала би відігравати роль ключового інституційного компенсатора. Проте впродовж 2014–2025 років парламент фактично самоусунувся від цієї функції, сприяючи формуванню виконавської вертикалі з домінуванням президентської інституції. У підґрунті цього явища – велика кількість структурних інституційних пасток, які зумовлюють традиційне дистанціювання парламенту від уряду та фактичне наближення парламентської більшості до контролю з боку глави держави.

По-перше, йдеться про спрощене (формалізоване) розуміння інституції парламентської коаліції. Згідно з Конституцією України та Законом «Про Кабінет Міністрів України», коаліція депутатських фракцій має бути ключовим суб'єктом формування уряду, оскільки саме вона вносить Президенту подання на призначення Прем'єр-міністра та міністрів. Таким чином, без формування коаліції уряд в Україні нормативно не може бути легітимно створений. Однак на практиці ці утворення часто виконують майже технічну функцію забезпечення парламентської більшості для голосування за уряд, без стійкої політичної інтеграції, спільної відповідальності та ідеологічної узгодженості. Домінування ситуативних альянсів, слабкість партійного інституціоналізму, відсутність внутрішньопартійної демократії та вплив олігархічних груп сприяють збереженню цієї дисфункції. Упродовж досліджуваного періоду функціонували дві коаліції: «Європейська Україна» (2014–2019) та монобільшість партії «Слуга народу» (від 2019 року). Показовими прикладами можна вважати процедури призначення на посади керівників урядів Володимира Гройсмана та Юлії Свириденко. Так, у 2016 році В. Гройсману необхідну підтримку (226 голосів) вдалося здобути лише за рахунок залучення депутатських груп, що не входили в коаліцію і були афілійованими з великим бізнесом. Це підважило реальну коаліційність Кабінету Міністрів і змусило прем'єра балансувати між партійною лояльністю, інтересами олігархату й потребами державної політики. Наслідки включали втрату автономії уряду, гальмування ключових реформ (монетизація субсидій, реформа держуправління, судова та антикорупційна трансформація), а також зростання політико-економічних монополій. У 2019 році легітимність уряду Гройсмана навіть стала предметом офіційного розслідування ДБР.

Схожим є кейс призначення на посаду прем'єр-міністра у липні 2025 року Юлії Свириденко, яка отримала від фракції монобільшості «Слуга народу» 201 голос, тоді як решту (61 голос) прем'єрка набула за межами парламентської коаліції.

Наявний правовий режим не містить чітких процедур регулювання діяльності коаліцій. Ані Конституція, ані законодавство не визначають обов'язкового змісту коаліційної угоди: її програмних цілей, механізмів ухвалення рішень, відповідальності сторін. Формула «програма діяльності уряду базується на узгоджених позиціях коаліції» залишається декларативною, що розмиває межі політичної відповідальності коаліції й унеможливорює прозорий моніторинг урядової ефективності. На відміну від України, у більшості напівпрезидентських країн ЄС коаліційні угоди, хоч і не завжди юридично унормовані, становлять політичну основу діяльності уряду, фіксуючи розподіл посад, повноважень і пріоритетів.

Українські ж парламентські коаліції досі не виконують функції повноцінного інституційного партнера уряду. Їхня структурна нестійкість, відсутність внутрішніх механізмів підзвітності й політична безвідповідальність за діяльність Кабінету Міністрів перетворюють коаліції на інструменти ситуативного голосування, позбавлені політичної суб'єктності. Виникає вакуум відповідальності, який дедалі частіше заповнюється президентським впливом. Наголосимо, що у напівпрезидентських системах гнучкість парламентської більшості – зміна її підтримки між прем'єром і президентом – є допустимою. Проте стосовно України ця динаміка викривлюється: парламентська більшість орієнтується переважно на президента попри те, що він формально виведений за межі виконавчої влади та не несе відповідальності за діяльність уряду. Відтак формується інституційна аномалія, яка підважує принцип поділу влад і створює дисбаланс у змішаній моделі управління. Ризиками збереження цієї пастки є системне зниження якості демократичного врядування, розмитість відповідальності за державну політику, девальвація парламентського контролю й політична вразливість виконавчої влади до зовнішнього (неурядового) впливу.

Другою інституційною пасткою, яка підриває політичну спроможність українських урядів та поглиблює дистанцію між парламентською більшістю та урядами, які вона має формувати і контролювати, є поширена ідеалізація технократичного урядування. У межах цієї парадигми відмова від партійної ідентичності уряду трактується як засіб «деполітизації» виконавчої влади, що нібито підвищує її ефективність та нейтральність. В українському контексті ця стратегія, навпаки, виявляється чинником ерозії політичної відповідальності, ослаблення парламентського контролю й деінституціоналізації виконавчої вертикалі. З 2014 року в Україні фіксується стійке зниження частки партійних міністрів навіть за умов існування формальної парламентської коаліції або монобільшості. Так, в урядах Володимира Гройсмана (2016–2019) частка партійно афілійованих міністрів становила 44 %, Олексія Гончарука (2019–2020) – 15 %, Дениса Шмигала (2020–2025) – 20 %, Юлії Свириденко (працює з 2025) – 6 %. Для порівняння: у коаліційному уряді Фінляндії під керівництвом Петтері Орпо (з 2023 року) 100 % міністрів представляють коаліційні партії; в урядах Литви (Інгріда Шимоніте, 2020–2024) і Чехії (Петр Фіала, з 2021 року) цей показник перевищує 80 % [15].

Попри те, що технократичний формат може бути ефективним у періоди кризового управління, в умовах нестабільної партійної системи, слабких інститутів та хронічного дефіциту підзвітності та довіри (як в Україні) він має низку таких деструктивних наслідків, як:

- послаблення парламентського контролю;
- уникнення політичної відповідальності як урядом, так і інституціями, які погодили його функціонування (парламент та президент);
- маргіналізація прем'єр-міністра;

- параліч інструменту вотуму недовіри: жоден з урядів після 2014 року не був відправлений у відставку шляхом парламентського вотуму;
- легалізація впливів неформальних політичних акторів (олігархів);
- дефіцит демократичної легітимності, оскільки виборці не асоціюють уряд із конкретними політичними силами, КМУ постають як інституції, відчужені від політичної системи, що знижує рівень суспільної довіри.

Отже, технократичні уряди в українських реаліях радше консервують інституційні дисбаланси, аніж їх долають. За відсутності сталих партійних інституцій, розвинених механізмів парламентської підзвітності та зрілої демократичної культури тривалий технократизм є такою урядовою моделлю, що консервує логіку неформального управління, маргіналізує парламент як інститут і послаблює політичну суб'єктність уряду.

Третя пастка, яка «відриває» парламент від урядів в Україні, пов'язана із дефектним механізмом акцептування урядової програми Верховною Радою. На відміну від інших напівпрезидентських країн ЄС, зокрема Польщі, Литви, Хорватії, Румунії та Португалії, де парламентський акцепт урядової програми є обов'язковим елементом формалізації урядового мандату, в Україні Кабінет Міністрів може діяти без схвалення програми (або звіту про її виконання).

В Україні прижилася практика функціонування «напівакцептованих» урядів: парламент затверджує персональний склад уряду, але не схвалює його програму. Така конфігурація створює постійні політичні ризики відставки для урядів, змушуючи прем'єр-міністра та міністрів шукати інституційної підтримки (наприклад, для схвалення необхідних їм законопроектів) не в парламенті, а в інформальних альянсах із президентом, що контролює більшість, або з депутатськими групами, пов'язаними з великим бізнесом. У період із червня 1996 року (ухвалення чинної Конституції) до червня 2025 року українські уряди працювали без схвалення парламентом програми, за підрахунком авторки тексту, впродовж 114 місяців, тобто майже 9,5 років. У рамках досліджуваного періоду уряд Арсенія Яценюка отримав схвалення програми в 2014 році, однак звіт про її виконання у 2015-му парламент не підтримав – без жодних юридичних чи політичних наслідків. Програма уряду Володимира Гройсмана була схвалена у 2016 році, однак звіт за 2017 рік також не дістав підтримки Верховної Ради – уряд продовжив працювати. Уряд Олексія Гончарука у 2019 році отримав акцепт програми, але це не запобігло його швидкій відставці у 2020 році. Уряд Дениса Шмигала працював всі п'ять років без схвалення парламентом програми.

Чи не найбільшою проблемою «урядів без програми» є втрата громадянами розуміння того, який зв'язок між партійними програмами, що презентуються на виборах, партіями та парламентськими коаліціями, які створюються за підсумком виборів та начебто формують уряди. Відсутність таких причинно-наслідкових зв'язків в українських політичних процесах як зумовлює дефіцит політичної легітимності, так і нівелює інститут політичної відповідальності.

На відміну від цієї практики, в більшості парламентсько-президентських режимів Європи ухвалення урядової програми не лише виступає умовою набуття урядом політичної легітимності, але й гарантує тимчасовий захист від відставки. Така модель забезпечує програмну визначеність уряду, підвищує стабільність коаліції та чітко окреслює межі політичної відповідальності. В українському контексті дефектність механізму акцепту урядової програми нівелює саму ідею коаліційного урядування. Парламентська більшість, яка номінально формує уряд, фактично не несе відповідальності за його політику. Як наслідок, Кабінет Міністрів діє в умовах програмної невизначеності, а його стратегічна позиція

залишається вразливою до тиску з боку президента, нестабільного парламенту та ситуативних політичних альянсів.

Четверта інституційна пастка, яка істотно впливає на низьку спроможність парламентів підтримувати стабільні уряди, *полягає у відсутності ефективних і формалізованих процедур запобігання урядовим кризам та їх урегулювання у спосіб, що зміцнює демократичну легітимність виконавчої влади*. Така інституційна вразливість проявляється, зокрема, у слабкій здатності парламенту впливати на персональний склад уряду як через відставку окремих міністрів, так і через реалізацію загального вотуму недовіри Кабінету Міністрів. У більшості напівпрезидентських систем країн ЄС уряд несе колективну відповідальність перед парламентом, а можливості законодавчого органу ініціювати зміну окремих урядовців зазвичай обмежені. Водночас у деяких посткомуністичних державах, зокрема Румунії та Литві, парламенти мають розширені повноваження, які дозволяють оперативніше реагувати на часткові кризи в межах виконавчої влади. В Україні ж Верховна Рада фактично позбавлена таких інструментів.

Особливою інституційною прогалиною є відсутність у Конституції України механізму конструктивного вотуму недовіри – інституту, відповідно до якого резолюція недовіри уряду має супроводжуватися одночасним висунуттям кандидатури нового прем'єр-міністра. Попри те, що цей механізм є нетиповим для напівпрезидентських систем, він діє у Польщі, Словенії та Угорщині як запобіжник розгортання тривалих політичних криз. Для України, де партійна система залишається фрагментованою, а парламент – слабо інституціоналізованим, запровадження конструктивного вотуму також могло б сприяти підвищенню парламентської суб'єктності та зниженню рівня політичної турбулентності у разі виникнення урядових криз. На практиці відбувається таке: в межах досліджуваного періоду ініціатива саме парламенту не стала жодного разу причиною заміни уряду, хоча чинна Конституція України передбачає, що Верховна Рада може висловити недовіру Кабінету Міністрів за поданням Президента або за власною ініціативою. Зміни урядів, зокрема відставки Арсенія Яценюка, Олексія Гончарука та Дениса Шмигала, відбувалися у форматі кулуарно узгоджених сценаріїв, що реалізовувалися протягом одного парламентського дня. Попри зовнішню ефективність таких рішень, вони радше свідчать про відсутність прозорих механізмів демократичного переходу виконавчої влади.

Чому українські парламенти тримаються подалі від урядових відставок? Існує низка обмежень, що ускладнює реалізацію ВРУ цієї контрольної функції щодо уряду. Так, головування за недовіру неможливе протягом року після затвердження урядової програми або її звіту, а також протягом року до чергових парламентських виборів. Крім того, саме відсутність нормативної вимоги щодо конструктивного вотуму недовіри (коли відставка «старого» прем'єр-міністра та його уряду потребує затвердження парламентом вже публічно погодженої кандидатури нового керівника уряду) формує ризики трансформації урядової кризи у глобальну політичну турбулентність у країні. На формування нового уряду парламент має 70 днів. Якщо коаліція в процесі публічного обговорення не зробить це в межах відведеного часу (що цілком імовірно в українських реаліях неструктурованих парламентських коаліцій), президент набуває право розпустити парламент. Така конфігурація створює парадокс: парламент, який має повноваження звільнити уряд, уникає їх активізації, оскільки політичні ризики розпуску переважають прагнення виконувати контролюючу функцію щодо КМУ.

Ця ситуація (коли парламент не використовує надане йому право розпустити уряд) породжує інституційну порожнечу, яку на практиці заповнюють неформальні механізми (кулуарні домовленості, пакетні голосування, символічні акти «добровільної» відставки).

Обидві гілки влади змушені покладатися на президентське посередництво або ситуативні неформальні альянси, що не лише знижує передбачуваність і сталість урядування, але й розмиває принцип політичної відповідальності – фундамент демократії. У довгостроковій перспективі відсутність ефективних та прозорих механізмів урегулювання урядових криз, зокрема конструктивного вотуму недовіри, підриває баланс гілок влади, послаблює інституційну вагу Верховної Ради та Кабінету Міністрів.

Висновки. Маємо визнати, що в умовах повномасштабної війни, яка унеможливило конституційні зміни, Україна опинилася в ситуації, коли об’єктивно виправдане воєнною кризою посилення ролі Президента в законодавчому процесі та виконавчій вертикалі загострило системну інституційну асиметрію.

Вона базується на чинній нормативно-правовій основі та підтримується (і масштабується, як у ситуації із ухваленням скандального законопроекту № 12414, що позбавляв політичної суб’єктності НАБУ і САП через процесуальне підпорядкування Генеральному прокурору, політично залежного від Президента та підконтрольної йому Верховної Ради) політичними практиками, до яких призвичаїлися як формальні, так і неформальні актори політичної системи.

Проблема полягає в тому, що консервація діючої дефектної моделі розподілу владних повноважень у трикутнику «президент – парламент – уряд», якщо ми ставимо за мету демократичний розвиток в Україні, майже вичерпала свій потенціал. Вона підважує інституційну спроможність усіх ключових владних інституцій (зокрема й надмірно посиленого інституту президентства), оскільки демонструє їхню обмежену релевантність як щодо викликів європейської та євроатлантичної інтеграції, так і щодо завдань повоєнної відбудови – або адаптації до тривалих бойових дій різної інтенсивності.

Спроби застосування неелекторальних практик політичної легітимації (інформаційно-комунікаційних, економічних, впливу зовнішніх чинників) владою в умовах правового режиму воєнного часу нівелюється слабкою інституційною спроможністю держави, що є прямим наслідком інституційної асиметрії та хибного розподілу функцій між парламентом, президентом і урядом, акцептованих Основним законом. [16]

Отже, для відновлення інституційної рівноваги в Україні після завершення бойових дій (або в разі їх замороження) критично важливою є конституційна реформа на основі грамотної конституційної інженерії, яка б передбачала пакетне ухвалення нормативно-правових актів, спрямованих на виправлення перерахованих в тексті пасток та деформацій. Вона має враховувати євроінтеграційні вимоги, передбачати посилення ролі уряду, чіткі механізми відповідальності парламентських коаліцій, а також запровадження стабільних правил формування і звітування виконавчої влади.

У короткостроковій перспективі – до завершення війни – Україна має посилити практики прозорості, підзвітності та стримувань у межах чинної Конституції, використовуючи потенціал звичайного законодавства.

Список використаної літератури

1. Linz J.J. Problems of democratic transition and consolidation. Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1996. 479 p.
2. O'Donnell G. Delegative Democracy. *Journal of Democracy*. 1994. Vol. 5. No. 1. P. 55–69.
3. Fukuyama F. Stateness' First. *Journal of Democracy*. 2005. Vol. 16. No. 1. P. 84–88.
4. Carothers T. Democracies Divided: The Global Challenge of Political Polarization. Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2019. 219 p.

5. Krastev I. *Democracy Disrupted: The Politics of Global Protest*. Philadelphia : University of Pennsylvania Press, 2014. 98 p.
6. Shugart M. S., Carey J. M. *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge : Cambridge University Press, 1992. 313 p.
7. Skach C. *Borrowing constitutional designs: Constitutional law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*. Princeton : Princeton University Press, 2005. 151 p.
8. Siaroff A. Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction. *European Journal of Political Research*. 2003. Vol. 42. P. 287–312.
9. Frye T. A politics of institutional choice: Post-communist presidencies. *Comparative Political Studies*. 1997. Vol. 30. No. 5. P. 523–552.
10. Tsai J.-H. Sub-types of semi-presidentialism and political deadlock. *French Politics*. 2008. Vol. 6. P. 63–84.
11. Лабораторія законодавчих ініціатив. Законотворча активність Верховної Ради IX скликання за 12 сесію. 2025, 13 березня. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/zakonotvorcha-aktyvnist-vru-ix-sklykannya-12-sesiyyu/>
12. Колодяжна Д. Перша парламентська: наскільки швидко законопроекти проходять через Верховну Раду та як зробити процес ефективнішим. *VOX Ukraine*. 2024, 22 березня. URL: <https://voxukraine.org/persha-parlamentska-naskilky-shvydko-zakonoprojekty-prohodyat-cherez-verhovnu-radu-ta-yak-zrobyty-protses-efektyvnishym>
13. Щоденний Львів. Зеленський не підписав і не ветоував 47 ухвалених Верховною Радою законів. Перелік. 2024, 13 листопада. URL: <https://dailylviv.com/news/polityka/zelenskyi-ne-pidpysav-i-ne-vetuvav-47-ukhvalenykh-verkhovnoyu-radoyu-zakoniv-129876>
14. Жемчужникова К. 8 сесія Верховної Ради: короткі підсумки. *ОПОРА*. 2018, 23 липня. URL: <https://www.oporaua.org/parliament/45417-8-sesiia-verkhovnoi-rady-kоротki-pidsumky-15185>
15. Кононенко Н. Формування інституційної спроможності урядів в Україні. *Інституційна (не)спроможність держави в Україні: як розірвати замкнене коло* / за ред. Г. Зеленько. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2025.
16. Інструменти неелекторальної легітимації влади під час дії правового режиму воєнного часу. *ІПіЕНД НАН України*. 2024. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2024/07/Doslidzhennia_prezentatsiia.pdf

WHY NON-ELECTORAL LEGITIMACY FAILS TO COMPENSATE FOR THE INSTITUTIONAL IMBALANCE OF STATE POWER IN UKRAINE

Natalia Kononenko

*Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the National Academy of Sciences of Ukraine,
Department of Political Institutions and Processes,
General Almazov Str., 8, 01011, Kyiv, Ukraine*

This article explores the phenomenon of institutional asymmetry within Ukraine's model of semi-presidentialism, which stems from the constitutionally entrenched dual subordination of the executive branch to both the parliament and the president. Such institutional design generates persistent conflicts of competence between the Prime Minister and the President, enables presidential dominance over the executive vertical, and undermines the balance of powers. The focus is placed on a comparative analysis between Ukraine's variant of semi-presidentialism and European models, alongside an examination of the normative gaps that produce governance dysfunctions, weaken democratic legitimacy, and erode political accountability of the executive. The author demonstrates that the structural weakness of the Cabinet of Ministers, the formal nature of parliamentary coalitions, the concentration of personnel powers in the hands of the President,

the absence of an effective countersignature mechanism, and the political inertia of the parliament all contribute to a systemic drift toward president-parliamentarism. It is argued that the existing institutional traps are scarcely correctable through mechanisms of non-electoral legitimisation, and therefore, the evolution of Ukraine's political regime toward president-parliamentarism—under conditions of limited institutional capacity—poses significant risks for democratic development. The methodological framework combines critical institutionalism, structural-functional analysis, and the theories of transitional democracies. Chronologically, the research covers the period from 2014 to 2025, allowing for the identification of persistent institutional asymmetries regardless of political configurations. The conclusion emphasises that, despite the operational functionality of the current model under wartime conditions, it requires fundamental reform following the end of active hostilities in order to strengthen democratic institutional capacity.

Key words: institutional asymmetry, semi-presidentialism, dual executive authority, president-parliamentarism, institutional capacity, post-Soviet democracies.