

<https://doi.org/10.26565/2220-8089-2024-45-01>

УДК 328

### Наталія Вікторівна Кононенко

кандидат політичних наук, Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН  
України, 01011, Київ, вул. Генерала Алмазова, 8,  
[n.kononenko1509@gmail.com](mailto:n.kononenko1509@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0001-8397-2830>

### Олег Вікторович Кононенко,

старший викладач кафедри соціології та політичних наук,  
факультет міжнародних відносин, Національний авіаційний університет,  
03058, Київ, проспект Любомира Гузара, 1  
[olepole2009@gmail.com](mailto:olepole2009@gmail.com); <https://orcid.org/0000-0003-4058-6272>

## ДЕФИЦИТ ЛЕГІТИМНОСТІ ТА ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ УРЯДУ УКРАЇНИ: ВИКЛИКИ ТА ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ

Досліджується інституційна спроможність і легітимність урядових структур в Україні, зокрема в контексті сучасної війни. Основна проблема, яка підриває ефективність уряду, полягає у нормативно-правових пастках, що виникають через неререформовані механізми взаємовідносин між гілками влади. Аналізуються ці пастки на прикладах взаємодії Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України та Президента, і як це впливає на ухвалення рішень. Розглядається в якості ключової проблеми дуальність керівництва виконавчою владою, коли і президент, і прем'єр-міністр мають повноваження щодо управління урядом, що створює розмиту систему відповідальності та дестабілізує політичний процес загалом. Виокремлюється питання відсутності чіткого механізму контролю уряду парламентом, зокрема через інститут коаліції, внаслідок чого поглиблюється криза легітимності. Пастки посилюються через можливість функціонування уряду без затвердженої програми, що знижує політичну відповідальність. Здійснено оцінку політичних практик та міжінституційних взаємин в європейських країнах (Франції та Німеччині) з метою порівняти їхні системи управління з українською. Продемонстровано, що в Україні система взаємодії між парламентом і урядом є менш ефективною, що підриває демократичні принципи. Аргументуються висновки щодо необхідності фундаментальних змін у нормативно-правовій базі для усунення непрозорості політичних практик в Україні та зняття обмеженості у діяльності уряду України з метою підвищення його спроможності ефективно реагувати на виклики, зокрема на тлі війни та в умовах післявоєнної відбудови.

Ключові слова: *інституційна спроможність, легітимність уряду, нормативно-правові пастки, неформальні інституції, модернізація, подвійні інституції, урядові реформи*

**Як цитувати:** Кононенко, Н. В., Кононенко, О.В. 2024. Дефіцит легітимності та інституційна неспроможність уряду України: виклики та шляхи подолання. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, серія «Питання політології»* 45: 7-14.

<https://doi.org/10.26565/2220-8089-2024-45-01>

**In cites:** Kononenko, Nataliia, Kononenko, Oleh. 2024. Legitimacy Deficit and Institutional Failure of the Government of Ukraine: Challenges and Ways to Overcome. *The journal of V. N. Karazin Kharkiv National University. Series «Issues of Political Science»* 45: 7-14. <https://doi.org/10.26565/2220-8089-2024-45-01> (in Ukrainian)

© Кононенко Н.В., Кононенко О.В., 2024.



This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0.

Інституційна спроможність і легітимність урядових структур є одними з ключових елементів демократичного розвитку держави. В Україні, особливо в умовах триваючої війни, ці питання стають надзвичайно актуальними. Головною детермінантою неефективності та дефіцитності легітимності урядових інституцій в Україні є неврегульованість правових механізмів функціонування Кабінету Міністрів України, що створює складнощі для ефективного управління та примушує уряд до функціонування у системі із дефектним розподілом влади. Ця дуальність керівництва урядом (з боку Президента та Прем'єр-міністра) та відсутність справжнього політичного зв'язку між ВРУ та КМУ не тільки ускладнюють модернізацію країни, а й призводять до політичної нестабільності та підриву довіри до уряду як інституту. Постійний дефіцит легітимності, відсутність чітких механізмів взаємовідносин між урядом і парламентом, нереформовані правові фрейми інституцій роблять українську політичну систему вразливою до внутрішніх і зовнішніх викликів. Актуальність дослідження цих «нормативно-правових пасток» обумовлена необхідністю усвідомлення, як впливають існуючі правові норми на спроможність уряду ухвалювати важливі рішення та бути ефективним в умовах війни та післявоєнної відбудови, яка передбачає модернізацію країни, її інтеграцію в європейське правове поле та адаптацію політичної системи України до європейських норм і практик.

Предметом цього дослідження є нормативно-правові пастки, які обмежують інституційну спроможність та легітимність уряду України, а, відповідно, зумовлюють низьку якість урядового продукту – політик, реформ та їх імплементацію.

Метою дослідження є виявлення основних нормативно-правових пасток, що заважають розвитку інституційної спроможності та легітимності уряду України, аналіз політичних рішень, ухвалених урядами в період 2014-2024 рр. та формулювання рекомендацій щодо їх подолання.

У класичних наукових працях таких дослідників, як Д. Родрік, Д. Аджемоглу, Д. Робінсон та А. Пшеворський, аналізується демократія як метайнституція для розвитку якісних інституцій, зокрема урядів. Важливим питанням є якість врядування, яка детермінується концепціями інтересів та ідентичностей (Д. Копстейн, М. Лічбач, С. Хансон). У контексті пандемії COVID-19 С. Хенсон та С. Копстейн відзначають від-

родження патримоніальних практик навіть у розвинених демократіях. М. Кон аналізує виконавчу владу в демократичних країнах, акцентуючи увагу на напрузі між домінуванням і підпорядкуванням, яка виявляється через конституційну нечіткість. Дослідниця пропонує підвищити судовий контроль та активізацію партисипативної демократії як засоби стримування урядів (Cohn, 2021: 321-325). С. Роуз-Аккерман вивчає резилентність урядів перед кризами, зокрема COVID-19, та їхню здатність до інклюзії. Привертають увагу дослідження патримоніальних практик в Україні та їхній вплив на інститути публічної влади (Г. Хейл) та аналіз інституційної спроможності українських урядів (Т. Беккер, Х. Швайгер). Інститут політичних та етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса зосереджений на дослідженні інституційної спроможності в умовах війни. Дослідження таких українських аналітичних центрів, як Центр економічних стратегій, Центр політико-правових реформ та VOX Ukraine, присвячені здатності уряду розробляти релевантні політики до та під час війни.

Законодавчо уряд України та його керівник, прем'єр-міністр, мають значні повноваження. Однак постає питання, чи здатен уряд ефективно використовувати свою інституційну суб'єктність і зберігати легітимність у межах чинної нормативно-правової системи? На нашу думку, ні. Перша проблема (пастка) – дуальне керівництво виконавчою владою Президентом і Прем'єр-міністром. Формально, згідно з Конституцією, навіть в умовах воєнного стану, Україна залишається парламентсько-президентською республікою, де уряд підзвітний парламенту. Однак Конституція також передбачає відповідальність уряду перед Президентом, який виведений за межі виконавчої влади. Хоча механізм цієї відповідальності не деталізований, Президент має значні важелі впливу на уряд: він може ініціювати його відставку в парламенті, зупиняти дії урядових актів та отримувати обов'язкову контрасигнацію своїх указів Прем'єр-міністром і міністрами. Це унеможливорює різні підходи до політики між головою уряду та Президентом, що є поширеною практикою в парламентсько-президентських і, навіть, президентсько-парламентських республіках в ЄС.

Такий розподіл повноважень робить діючу українську модель управління еkleктичною і не дозволяє провести чіткі паралелі з моделями управління інших країн, як-от Польщі чи Франції, де вплив глави держави на уряд також великий, але більш збалансо-

ваний, якщо його порівнювати із важелями українських президентів щодо урядів. Наприклад, часто порівнюють Україну з Францією, яка має напівпрезидентську форму правління. Однак політичні повноваження українського президента щодо уряду ширші, ніж у французького. Французький президент активніше залучений до роботи уряду, головує на засіданнях Ради Міністрів і бере участь у формуванні політик, що відрізняє його від українського президента, який не залучений до оперативної діяльності взагалі.

Друга нормативна пастка, що гальмує справжню легітимізацію та інституційну спроможність, – дивний механізм урядової парламентської підзвітності через відсутність правової норми, яка робить відставку уряду незворотною, якщо ВРУ не ухвалює його програму. У країнах ЄС робота уряду без затвердженої програми є аномалією. В Україні – ні. Навпаки, тут існує формат «напівакцептованого уряду» (затверджений уряд без затвердженої програми), що гіпотетично можна виправдати інтересами держави та суспільства, дозволяючи президенту формувати технократичний уряд. Проте виправдання є слабким, оскільки без підтримки парламенту ухвалення реформ є неможливим, а от відставка уряду будь-коли за бажанням ВРУ та Президента (зазвичай ініціатором відставки є Президент), наділений правом ініціювати звільнення КМУ, є звичайною практикою. Можливість функціонування парламентів, які не затверджують урядові програми, та урядів, які не мають схвалених парламентом програм, крім порушення притаманного демократіям принципу розподілу влади, створюють атмосферу політичної безвідповідальності та інституційної нестабільності, передусім, урядів. Не маючи інституціолізованої підтримки парламентської більшості, уряди йдуть на кулуарні компроміси із відверто антиукраїнськими фракціями (ОПЗЖ – до 2022 р.) або депутатськими групами, контрольованими олігархією. Про звичайність такої непрозорої практики серед українського політикуму, що впливає певним чином на формування політик у державі, свідчить така статистика: з червня 1996 по серпень 2024 уряди, за нашими підрахунками, працювали без акцептованої програми 59,2% часу.

Третя нормативно-правова пастка, яка детермінує слабкість уряду, – це неврегульованість питання парламентської коаліції. Незважаючи на припис інституту «парламентської коаліції» в Конституції, відсутність чітких норм, що унормували б її діяль-

ність, у законодавстві дозволяє політичним акторам використовувати цей інструмент для власних інтересів, що призводить до деградації уряду та ВРУ. Так, непартійність урядів в Україні стала нормою, що руйнує зв'язок між парламентом і урядом, спричинюючи інституційну ерозію. Уряд Шмигала (з 2020 р.) за підтримки монокоаліції «Слуги народу» мав лише 20% партійних міністрів, уряд Гончарука (2019-2020 рр.) – 15%. У більшості європейських демократій (за виключенням Франції) керівник партії, що здобула більшість на виборах, стає головою уряду. В Україні останнім прикладом прем'єра-партійця був Арсеній Яценюк (2014-2016).

Відсутність чіткого механізму подолання урядових криз шляхом конструктивного вотуму недовіри або надання парламенту можливості ініціювати відставку окремих урядовців – ще одна нормативно-правова проблема, яка робить інститут уряду слабким, оскільки виштовхує суб'єктів політичного процесу до переважно утаємничених політичних домовленостей. Домінування неопублічних практик призводить до падіння довіри до урядів і парламентів, що делегітимізує ці інституції. Класичним прикладом урядових відставок між електоральними циклами є механізм вотуму недовіри в Німеччині, де федеральний канцлер може бути усунутий лише через утворення нової урядової більшості в Бундестазі й обрання нового канцлера, що запобігає (локалізує) політичній кризі (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 1949). Щодо України, то у нас, по-перше, відставка прем'єра ніколи не відбувалася з ініціативи парламенту, що свідчить про слабкість політичної системи. Тричі ініціаторами відставки уряду були президенти: Кучма двічі ініціював відставку урядів у 1997 і 2002 роках, Ющенко – у 2005. Решта відставок урядів пов'язана з формуванням нових парламентів або відставкою прем'єр-міністрів за власним бажанням (як Яценюк у 2016 і Гончарук у 2020). По-друге, в Україні сформована імітація «конструктивного вотуму» недовіри. Наприклад, відставка урядів Яценюка і Гончарука відбулася в один день із затвердженням урядів Гройсмана і, відповідно, Шмигала.

**Демократія та економічне зростання: український контекст.** Багато досліджень доводять, що демократичні країни зазвичай демонструють вищий рівень економічного зростання порівняно з авторитарними режимами. Український досвід електоральної

демократії свідчить про те, що сама по собі політична конкуренція та зміна влади на виборах не гарантує економічного успіху. Слабкі інституції, корупція та вплив олігархів, як атрибути дефектної демократії, стримують економічний розвиток України. Хоча після Революції Гідності були зроблені певні кроки до реформ, зокрема в сфері децентралізації та антикорупції, фундаментальні проблеми залишилися невирішеними. В тому числі – і проблеми нормативних пасток, які роблять, наприклад ЦОВ неефективними та дефіцитно легітимними. Наростання проблем із дисперсією влади, її концентрація навколо президента, недосконалість судової системи та вплив олігархів (як наслідки і детермінанти незбалансованих взаємин між інституціями) перешкоджали ефективному впровадженню реформ. Повномасштабна війна Росії проти України ще більше ускладнила ситуацію, оскільки процес зламу старої посткомуністичної і формування нової інституційної канви держави поєднувався з необхідністю утримати ситуацію в країні під час війни, найбільшої з часів Другої світової війни в ЄС. Незважаючи на успішність великої кількості урядових практик під час війни, що підтвердили високу мобілізаційну здатність українських інституцій, українська влада (включаючи уряд) досі не відмовилася від переважно інструменталістського підходу до реформ (що змінюють процеси в інституціях), уникаючи фундаментальних нормативно-правових змін, які б розблокували проблему інституційної неспроможності в країні, що детермінована передусім дефектним розподілом влади між її гілками. Переконаливим свідченням того, що ігнорування необхідності нормативних змін і «ремонт» інституційної спроможності держави переважно інструменталістськими практиками, не формує, у широкому розумінні, спроможних та легітимних інституцій, є реформаторський продукт українських урядів, починаючи з 2014 р. Так, другий уряд Яценюка (2014-2016 рр.) заклав законодавчу основу для більшості реформ, які реалізовували наступні уряди. Ключові реформи включали боротьбу з корупцією, спрощення регулювання, енергетичну незалежність, реформи держвласності, створення системи PROZZORO, децентралізацію та декларування доходів держслужбовцями (Алеканкіна 2020). Однак вплив нефоммальних інституцій, зокрема олігархічних структур, на уряд гальмувало формування інституційної спроможності уряду. Більше того, еkleктичні реформи уряду Яценюка

підтримували монополії олігархів (Лещенко 2015; Загребельська 2021; Бурдей 2019). Як наслідок, реформи втратили підтримку, а уряд – легітимність: олігархи критикували уряд за недостанню лояльності, неолігархічний бізнес, прості українці та західні партнери також були невдоволені.

Наступний уряд (В. Гройсман, 2016-2019 рр.) зосередився на подальшому впровадженні «реформ Яценюка» та власних, включаючи зрівняння цін на газ із ринковими, створення ринку електроенергії, реформу держуправління, запуск «Нової української школи», медичну реформу та децентралізацію. Темпи щорічного зростання економіки в цей період становили 2,8% (Макроекономічний огляд 2019), але цього було замало для модернізації та євроінтеграції України. Уряд Гройсмана не міг забезпечити динамічного зростання через залежність від олігархічних груп. Призначення його кабінету не отримало достатню кількість голосів всіх учасників т.зв. реформаторської парламентської коаліції, тому воно було підтримано депутатами, пов'язаними з олігархами, що обмежувало радикальні реформи. Прикладом є монетизація субсидій, яка відбулася лише у 2019 р. Антикорупційна та судова реформи залишалися слабкими: так, антикорупційний суд запрацював тільки у вересні 2019 р. У той час, як олігархи до 2019 р. мали великий вплив на політику на свою користь. Наприклад, компанія Ornex P. Ахметова у 2017 р. збільшила частку в енергетичних підприємствах (Бурдей 2019). АМКУ у 2018 р. заклав справу проти ДТЕК. Р.Ахметов і В.Новінський створили монополію в коксохімічній галузі (Українська правда 2019). Інші олігархи, як В. Пінчук і М. Микитась, також укріплювали свої позиції (Українська правда 2020).

Уряд О. Гончарука (2019-2020 рр.) активізував реформи, зокрема спростив регулювання бізнесу, перезапустив реформу державної служби, провів анбандлінг «Нафтогазу» та готував законодавство для земельної реформи. Проте вплив олігархів залишався значним. Наприклад, Д. Дубілет, міністр Кабінету Міністрів в уряді О. Гончарука, був пов'язаний із ПриватБанком Коломойського, який був націоналізований державою у 2017 р. через вкрай ризиковану ринкову стратегію. У парламенті монобільшість «Слуги народу» також зазнавала впливу олігархів. Президент В. Зеленський намагався обмежити вплив олігархів, зокрема через дії АМКУ щодо «Миронівського хлібопродукту» та ДТЕК. Проте конфлікти з олігархами

загострилися. Р. Ахметов просто блокував частину енергетичних реформ. Залишався сильним вплив Коломойського, що поглибило конфлікт між Зеленським і Гончаруком (Kramer 2020). Причини відставки Гончарука включали не лише конфлікти з олігархами, а й управлінську некомпетентність окремих міністрів, що послаблювало уряд. Олігархи використовували слабкість уряду для своїх інтересів, зокрема через повернення до непрозорої оплати праці держслужбовців як наслідок популістського рішення скоротити їх офіційні зарплати у 2019 р., що відкривало можливості для корупції. Гончарук пізніше визнав помилковість таких реформ, оскільки це лише зміцнювало олігархічний вплив (Гончарук 2020).

Діяльність Кабінету Міністрів України під керівництвом Дениса Шмигала (2020 – по теперішній час) можна умовно поділити на три етапи:

- 2020-2021 рр.: адаптація уряду до пандемії COVID-19, спроба обмежити політичний вплив олігархії, трансформаційна турбулентність з реформами

- 2022 – червень 2023 рр.: адаптація до викликів війни;

- липень 2023 р. – по теперішній час: вирішення проблем, спричинених війною, підготовка до переговорів та початок переговорів про вступ до ЄС.

У 2020-2021 рр. уряд не чинив активного спротиву антиреформам, ініційованим переважно парламентом, хоча пізніше намагався їх виправити. У 2021 р. уряд повернувся до реформування, зокрема в таких сферах, як фінансова система, цифровізація, освіта, та модернізація державного управління. Важливі законопроекти щодо унормування функцій членів уряду (як частина інструментальної реформи уряду чи реформи держуправління), які було передано в цей час на розгляд парламенту, відкладені через війну. На кінець 2021 р. 90% українців не відчували покращення матеріального становища. Олігархи, політичний вплив яких було обмежено через ухвалення відповідного законодавства, через медіа поляризували суспільство, що призвело до падіння довіри до влади. Уряд зустрів повномасштабну війну з низьким рівнем довіри – лише 6,9% (Інститут соціології НАН України 2021), що свідчило про кризу легітимності та інституційної спроможності урядовців.

Завдання уряду в умовах воєнного стану набули ознак суперечливості. З одного боку, продовжується розпочатий демонтаж посткомуністичного інституціоналізму через

його вичерпаність та необхідність гармонізувати управління з європейськими стандартами. Водночас необхідно демонструвати високий рівень керованості країною, що перебуває у стані повномасштабної війни. Серед чинників, що спрощують уряду вирішення цих дуальних завдань, – згуртованість українців як реакція на російську агресію та послаблення олігархічного впливу. Серед чинників, що гальмують таку роботу КМУ, його функціонування в межах старих, слабких інституційних форматів, що обмежують його ефективність, спроможність та легітимність, порушують притаманний демократіям розподіл влад і сприяють непропорційному зростанню впливу інституту президента (що є прийнятною практикою для війни, але загрозовою для розвитку демократії у повоєнний час). Навіть Ukraine Facility Plan, прийнятий у 2024 р., погоджений урядом із ЄС та українським громадянським суспільством, передбачає базові реформи державного управління, фінансів, судової системи та антикорупційної політики. Однак він не передбачає створення нових правових норм, що залишає уряд у залежності від старих інституційних пасток.

**Висновки.** Аналіз правових механізмів показує, що основою непрозорих політичних практик в Україні є еkleктичність конституційних норм. Саме це зумовлює концентрацію влади у президента, розмитий інституційний зв'язок між парламентом і урядом та конкуренцію між Президентом і Прем'єр-міністром за вплив на КМУ. Ці «нормативні пастки», що створюють слабкі уряди й парламенти, стали ще небезпечнішими під час війни. Максимальна концентрація влади у Президента є необхідною умовою виживання країни, але збереження цієї централізованої «воєнної моделі» після війни, може призвести до авторитаризму (Майборода, 2023: 18-51).

Збереження демократичного вектора розвитку потребує публічних дискусій і пропозицій щодо вдосконалення принципів розподілу влади для уникнення авторитаризму в повоєнний час. Діяльність урядів у 2014-2024 роках відзначена складними викликами, особливо війною, що посилила економічну кризу та вплинула на якість життя населення. Для реалізації завдань воєнного часу і повоєнного часу Уряд потребує високої легітимності та ефективності. Але розвиток демократичних принципів побудови інституцій ускладнюється не лише війною, а й суперечливими конституційними нормами, що послаблюють його суб'єктність.

До 2019 року дефіцит довіри громадян до уряду компенсувався його підтримкою неформальних інституцій (таких, як олігархія), що призвело до неефективного управління та масштабної корупції. Демонтаж посткомуністичної інституційної системи, що вичерпала себе, розпочався у 2019 р. Його було перервано повномасштабною війною. Схвалений під час повномасштабної війни Ukraine Facility Plan (2024) не передбачає трансформації конституційного дизайну, а ставить питання про реформування інструментальних процесів в інституціях, які змушені діяти в умовах дефектного розподілу влади в країні. Без конституційних змін уряд залишиться слабким і під впливом олігархів, які матимуть всі шанси поновити свій вплив у повоєнній політичній реальності. То ж вочевидь необхідним є розпочати діалог щодо необхідних змін у конституційній системі України для посилення інституційної спроможності уряду зокрема й системи публічної влади.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

- Cohn, M. (2021). *A theory of the executive branch: Tension and legality* (pp. 321-325). Oxford University Press.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 1949. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>
- Алеканкіна, К. 2020. Чотири Кабінети Міністрів після Євромайдану: шлях реформ. *VOX Ukraine*. URL: <https://voxukraine.org/chotiri-kabineti-ministriv-pislyayevromajdanu-shlyah-reform>
- Лещенко, С. 2015. За лаштунками політики: змова Яценюка і Ахметова. *Українська правда*. URL: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/leschenko/552d3e78e5a3b/>
- Григоришин розповів, як Яценюк лобіює інтереси Ахметова. 2015. *Слово і діло*. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2015/09/29/novyna/polityka/hryhoryshyn-rozpoviv-yak-yacenyuk-lobiyuye-interesy-akhmetova>
- Загребельська, А. 2021. Країна ДТЕК: як невизнана монополія крутить Україною. *Лівий Берег*. URL: [https://lb.ua/economics/2021/12/09/500402\\_kraina\\_dtek\\_yak\\_neviznana\\_monopoliya.html](https://lb.ua/economics/2021/12/09/500402_kraina_dtek_yak_neviznana_monopoliya.html)
- АМКУ у 2016 році збирався визнати ДТЕК Ахметова монополістом, але різко пом'якшив оцінку олігарху (документ). 2019. *Наші гроші*. URL: <https://nashigroshi.org/2019/07/08/amku-u-2016-rotsi-zbyravsia-vyznaty-dtek-akhmetova-mono-polistom-ale-rizko-pom-yakshyv-otsinku-oliharkhu-dokument/>
- Фонд держмайна продав по 25% «ДТЕК Західенерго» і «Київенерго» компанії Ахметова. 2017. *Радіо Свобода*. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news/28683917.html>
- Макроекономічний огляд. 2019. *Міністерство фінансів*. URL: <https://mof.gov.ua/uk/makroogljad>
- Бурдей, Н. 2019. Рінат Ахметов, ввівши в оману АМКУ, монополізував коксохімічну галузь. *Українська правда*. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/09/19/7226796/>
- У справі Микитася вплив «мільйонний хабар Гройсману», в екс-прем'єра заперечують. 2020. *Українська правда*. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2020/12/4/668847/>
- Kramer, A. 2020. Desperate for Aid, Ukraine First Has to Fight Corruption. *The New York Times*. URL: [https://www.nytimes.com/2020/03/27/world/europe/ukraine-foreign-aid-corruption.html?fbclid=IwAR2X774XXSone0sl0sDA06sh5plhR6HwyBIHuxFIX\\_nQjdi1RNpZjbKW-1E](https://www.nytimes.com/2020/03/27/world/europe/ukraine-foreign-aid-corruption.html?fbclid=IwAR2X774XXSone0sl0sDA06sh5plhR6HwyBIHuxFIX_nQjdi1RNpZjbKW-1E)
- Гончарук, О. 2020. За копійки зарплатні в уряді тобі вимотають мозок, а в пресі поллють брудом. *Новоєвремя*. URL: <https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/oleksiy-goncharuk-nizki-zarplati-v-uryadi-pidsilyuyut-vpliv-oligarhiv-novini-ukrajini-50095905.html>
- Інститут соціології НАН України. 2021. Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. 30 років незалежності. Вип. 8(22). Київ. URL: <https://i-soc.com.ua/assets/files/monitoring/monitoring-2021-bez-dodatkov.pdf>
- Кабінет Міністрів України. 2024. *Ukraine Facility*. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/>
- Майборода, О. 2023. Форма державного правління: семіпрезиденталізм в українському варіанті У Г. Зеленько (Ред.), Політична система України: конституційна модель та політичні практики: Монографія 536 с. Київ: ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України: 18-51. DOI: 10.53317/978-617-14-0109-9

Стаття надійшла до редакції 11.03.2024

Стаття рекомендована до друку 26.04.2024

**Nataliia Kononenko**



PhD in Political Science, I.F. Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the National Academy of Sciences of Ukraine, 8 Generala Almazova Str., Kyiv, 01011,  
[n.kononenko1509@gmail.com](mailto:n.kononenko1509@gmail.com) , <https://orcid.org/0000-0001-8397-2830>

### Oleh Kononenko

Senior Lecturer, Department of Sociology and Political Science, Faculty of International Relations, National Aviation University, 1 Liubomyr Huzar Avenue, Kyiv, 03058  
[olepole2009@gmail.com](mailto:olepole2009@gmail.com); <https://orcid.org/0000-0003-4058-6272>

## LEGITIMACY DEFICIT AND INSTITUTIONAL FAILURE OF THE GOVERNMENT OF UKRAINE: CHALLENGES AND WAYS TO OVERCOME

The article analyzes the institutional capacity and legitimacy of governmental structures in Ukraine, particularly in the context of the current war. The main problem that undermines the effectiveness of the government is the regulatory and legal traps that arise from unreformed mechanisms of relations between the branches of government. The author analyzes these traps in the examples of interaction between the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine and the President, and how it affects decision-making. The author considers the duality of executive leadership as a key problem when both the president and the prime minister have the authority to manage the government, which creates a blurred system of responsibility and destabilizes the political process in general. The issue of the lack of a clear mechanism of government control by parliament, in particular through the institution of a coalition, is highlighted, which deepens the crisis of legitimacy. The traps are exacerbated by the possibility of the government functioning without an approved program, which reduces political responsibility. The author assesses political practices and inter-institutional relations in European countries (France and Germany) to compare their governance systems with the Ukrainian ones. It is demonstrated that in Ukraine the system of interaction between the parliament and the government is less effective, which undermines democratic principles. The conclusions about the need for fundamental changes in the legal framework to eliminate the opacity of political practices in Ukraine and to remove restrictions on the activities of the Ukrainian government to increase its ability to respond effectively to challenges, in particular against the backdrop of war and in the context of post-war reconstruction, are argued.

Keywords: *institutional capacity, government legitimacy, normative and legal traps, informal institutions, modernization, dual institutions, government reforms*

### REFERENCES

- Cohn, M. 2021. *A theory of the executive branch: Tension and legality* : 321-325. Oxford University Press
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 1949 (in German).
- Alekankina, K. 2020. Four Cabinets of Ministers after Euromaidan: the path of reforms. *VOX Ukraine*. URL: <https://voxukraine.org/chotiri-kabineti-ministriv-pislyya-yevromajdanu-shlyah-reform> (in Ukrainian).
- Leshchenko, S. 2015. Behind the scenes of politics: the conspiracy between Yatsenyuk and Akhmetov. *Ukrainian Pravda*. URL: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/leschenko/552d3e78e5a3b/> (in Ukrainian).
- Hryhoryshyn revealed how Yatsenyuk lobbies Akhmetov's interests. 2015. *Slovo i Dilo*. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2015/09/29/novyna/polityka/hryhoryshyn-rozpoviv-yak-yacenyuk-lobiyuye-interesy-axmetova> (in Ukrainian).
- Zahrebel's'ka, A. 2021. The country of DTEK: how an unrecognized monopoly is influencing Ukraine. *Left Bank*. URL: [https://lb.ua/economics/2021/12/09/500402\\_kraina\\_dte\\_k\\_yak\\_neviznana\\_monopoliya.html](https://lb.ua/economics/2021/12/09/500402_kraina_dte_k_yak_neviznana_monopoliya.html) (in Ukrainian).
- The AMCU in 2016 was going to recognize Akhmetov's DTEK as a monopoly, but sharply softened the assessment of the oligarch (document). 2019. *Nashi Groshi*. URL: <https://nashigroshi.org/2019/07/08/amku-u-2016-rotsi-zbyravsia-vyznaty-dtek-akhmetova-monopolistom-alerizko-pom-iaxshyv-otsinku-oliharkhu-dokument/> (in Ukrainian).
- The State Property Fund sold 25% of "DTEK Zahidenergo" and "Kyivenergo" to Akhmetov's company. 2017. *Radio Svoboda*. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news/28683917.html> (in Ukrainian).
- Macroeconomic Overview. 2019. *Ministry of Finance*. URL: <https://mof.gov.ua/uk/makroogljad> (in Ukrainian).
- Burdey, N. 2019. Rinat Akhmetov, having misled the AMCU, monopolized the cokechemical industry. *Ukrainian Pravda*. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/09/19/7226796/> (in Ukrainian).
- In the Mykytascase, a "million-dollar bribe to Groysman" emerged, which the ex-prime minister

- denies. 2020. *Ukrainian Pravda*. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2020/12/4/668847/> (in Ukrainian).
12. Kramer, A. 2020. Desperate for Aid, Ukraine First Has to Fight Corruption. *The New York Times*. URL: <https://www.nytimes.com/2020/03/27/world/europe/ukraine-foreign-aid-corruption.html?fbclid=IwAR2X774XXSone0sl0sDA06sh5plhR6HwyBIHuxFIXnQjdi1RNpZjbKW-1E>
13. Honcharuk, O. 2020 For pennies in government salaries, the y'll exhaust your mind, and the press will pour dirt on you. *Novoe Vremya*. URL: <https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/oleksiy-goncharuk-nizki-zarplati-v-uryadi-pidsilyuyut-vpliv-oligarhiv-novini-ukrajini-50095905.html> (in Ukrainian).
14. Institute of Sociology of the National Academy of Sciences of Ukraine. 2021. *Ukrainiansociety: monitoring of social changes. 30 years of independence*. Iss. 8(22). Kyiv. URL:
- <https://i-soc.com.ua/assets/files/monitoring/monitoring-2021-bez-dodatkov.pdf> (in Ukrainian).
15. Cabinet of Ministers of Ukraine. 2024. *Ukraine Facility*. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/> (in Ukrainian).
16. Maiboroda, O. 2023. Form of Government: Semi-presidentialism in the Ukrainian Variant. In H. Zelenko (Ed.), *Political System of Ukraine: Constitutional Model and Political Practices: Monograph*. . 536 p. Kyiv: I.F. Kuras Institute of Political and Ethnic Studies, NAS of Ukraine: 18-51. DOI: 10.53317/978-617-14-0109-9 (in Ukrainian).

The article was received by the editors 11.03.2024.

The article is recommended for printing 26.04.2024