

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2025.2.20>

В. В. Шамрай

доктор юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID ID: 0000-0001-8090-7523

К. В. Головка

доктор юридичних наук, старший дослідник,
професор кафедри конституційного і адміністративного права
юридичного факультету
Національного авіаційного університету

БАЛАНС ВЛАДИ В УМОВАХ КРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ: АНАЛІЗ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРЕЗИДЕНТА, ВЕРХОВНОЇ РАДИ ТА КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Стаття присвячена аналізу функціонування системи державної влади України в умовах кризового управління, з особливим акцентом на її динаміці під час надзвичайних ситуацій, таких як воєнний стан. Розглянуто повноваження Президента України, Верховної Ради та Кабінету Міністрів у рамках реагування на загрози, які виникають у кризові періоди. Виявлено тенденцію до концентрації виконавчої влади в руках Президента, що сприяє оперативності реагування, проте водночас може зумовити послаблення ролі інших гілок влади і створити ризики для демократичних механізмів контролю.

У ході дослідження зафіксовано дисбаланс між правовою базою та реальними практиками розподілу владних повноважень в умовах кризи. Зокрема, виявлено послаблення ефективного контролю з боку парламенту, який певною мірою втрачає свої важелі впливу, тоді як уряд здебільшого виконує рішення, ухвалені РНБО та Офісом Президента. Зазначено потребу у модернізації нормативно-правової бази, яка регулює діяльність органів влади у кризові періоди, та запропоновано концептуальні підходи до забезпечення балансу між демократичними принципами управління і надзвичайними заходами.

Особливий акцент зроблено на ризиках для демократичного розвитку держави за умови значної концентрації влади. Дослідження вказує на загрозу переосмислення тимчасових надзвичайних повноважень як постійного інструменту управління, що суперечить основним принципам конституціоналізму. Наголошено на необхідності збереження парламенту як важливого елемента контролю, здатного гарантувати рівновагу інтересів навіть у найбільш критичні моменти. У статті також запропоновано низку практичних механізмів стабілізації системи державного управління.

Серед них – запровадження спеціальних процедур парламентського нагляду за умов надзвичайного стану, посилення автономності уряду та встановлення прозорих алгоритмів взаємодії між ключовими гілками влади. Ці пропозиції можуть слугувати платформою для подальшого наукового аналізу та розробки законодавчих ініціатив, спрямованих на зміцнення демократичних принципів в Україні навіть у часи системної кризи.

Ключові слова: Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів України, баланс, державна влада, повномасштабна війна.

Постановка проблеми. В умовах сучасних викликів – війни, економічної нестабільності, пандемії, енергетичної кризи – система державного управління України стикається з необхідністю забезпечення ефективного та швидкого прийняття рішень. Це неминує впливає

на баланс влади між Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів України.

Незважаючи на те, що Конституція України визначає принципи поділу влади та механізми взаємодії між її гілками, у кризових ситуаціях виникає розмитість меж повноважень. Прак-

тика показує, що роль Президента суттєво посилюється, тоді як парламент і уряд часто відсуваються на другий план. З одного боку, це дозволяє швидко реагувати на виклики, а з іншого – створює ризики надмірної концентрації влади, ослаблення парламентського контролю та зниження ефективності уряду як органу виконавчої влади.

Таким чином, основна проблема дослідження полягає у визначенні того, як забезпечити оптимальний баланс влади між Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів України в умовах кризового управління, щоб поєднати оперативність ухвалення рішень із дотриманням принципів демократії, верховенства права та системи стримувань і противаг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Управління державою в умовах кризи завжди викликає чимало дискусій серед науковців, особливо щодо балансу влади, розподілу повноважень між різними органами державної влади та ефективності їх співпраці. Ці питання ретельно досліджували такі авторитетні фахівці, як В. Авер'янов, В. Шаповал, О. Фрицький, В. Кампо, Ю. Тодика, О. Скрипнюк, Н. Нижник та інші.

В їхніх роботах обговорюються аспекти функціонування системи державної влади, принципи поділу повноважень, а також механізми взаємодії між ключовими інститутами влади: Президентом України, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів. Значна увага в дослідженнях приділяється теоретичним основам конституційного устрою держави, ролі Президента як гаранта суверенітету, особливостям законодавчої діяльності парламенту та виконавчим функціям уряду.

Особливо наголошується на важливості принципу стримувань і противаг, який забезпечує стабільність демократичної системи. Проте наукові праці часто оминають детальний аналіз функціонування балансу влади в кризових умовах, таких як воєнний стан, надзвичайні ситуації чи масштабні соціально-економічні виклики. Залишається недостатньо дослідженим питання практичного розмежування повноважень між Президентом, парламентом і урядом у таких складних обставинах. Як показує реальна політико-правова практика, у кризові періоди нерідко спостерігається посилення ролі Президента за рахунок ослаблення впливу Верховної Ради та Кабінету Міністрів.

З огляду на це особливо актуальним стає завдання заповнення існуючих прогалин у наукових дослідженнях. Аналіз балансу влади під час кризового управління потребує глибшого

розгляду, що враховує не лише сучасний досвід України, але й уроки демократичних держав Європи.

Метою статті є комплексний аналіз специфіки реалізації балансу влади в Україні в умовах кризового управління з урахуванням конституційних повноважень Президента, Верховної Ради та Кабінету Міністрів України.

Виклад основного матеріалу. Влада є одним із ключових і багатограних соціальних явищ, яке відіграє визначну роль у сучасному суспільстві. Як форма впливу та інструмент контролю, вона пронизує всі сфери життя, від загальних суспільних структур до індивідуального рівня. Уявлення про владу часто формуються на основі її складної природи, багатоаспектності функцій та власного життєвого досвіду, зважаючи на конкретні обставини. Суттєвим принципом демократичної держави є поділ влади.

У контексті розбудови Української держави ця доктрина стає особливо актуальною. Її впровадження не лише сприяє утвердженню демократії та верховенства права, але й допомагає запобігати політико-правовим конфліктам у структурі державної влади, які регулярно виникають в процесі розвитку країни. До того ж, концепція поділу влади як основного елементу демократії та конституційної цінності узгоджується з усталеними політичними й правовими традиціями європейського простору [1, с. 32].

Поділ влади залишається однією з ключових засад сучасного конституціоналізму, формуючи основу для стабільного державного управління та запобігаючи узурпації. Традиційно виділяють три гілки влади: законодавчу, виконавчу та судову. Водночас в Україні існує особлива модель, яку висвітлює В. Шаповал [2, с.267]. За цією моделлю Президент не належить формально до виконавчої влади, утім фактично справляє істотний вплив на її функціонування. В умовах кризового управління це сприяє виникненню своєрідної «президентської функції», що доповнює класичну концепцію розподілу влади.

Законодавча влада, представлена Верховною Радою України, є головним нормотворчим і контрольним органом, як зазначає О. Фрицький. Парламент забезпечує правову основу для реагування на кризові ситуації, ухвалює рішення про введення воєнного чи надзвичайного стану, затверджує бюджетні та фінансові механізми [3, с. 189].

Однак, як звертає увагу Ю. Тодика, в умовах кризи швидке реагування стає пріоритетом, і діяльність Верховної Ради часто поступається

провідною роллю іншим органам влади. Ключову роль у реалізації державної політики відіграє виконавча влада, очолювана Кабінетом Міністрів України [4, с. 78].

Уряд є «центром практичної реалізації державної стратегії». У кризових ситуаціях він відповідає за координацію роботи всіх органів влади й управління економічними, соціальними та гуманітарними процесами. Водночас залежність Кабміну від політичної волі Президента та Верховної Ради часто обмежує його автономність і впливає на ефективність управління. Інститут президентства набуває особливої значущості в умовах кризового управління.

Як зауважує О. Скрипнюк, Президент України виконує функції гаранта суверенітету, територіальної цілісності та національної безпеки. У разі воєнного стану він також обіймає посаду Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України [5, с. 145]. Це призводить до концентрації значних владних повноважень у руках Президента. Такий підхід сприяє оперативності прийняття рішень, але водночас ризикує порушити баланс між гілками влади та послабити парламентський контроль.

Українська модель поділу влади поєднує традиційні принципи конституціоналізму з тенденціями до посилення президентської ролі в кризових умовах. Це забезпечує ефективне реагування на виклики, але водночас створює ризик надмірної концентрації владних повноважень. Така ситуація вимагає подальшого вдосконалення механізмів стримувань і противаг для забезпечення балансу між гілками влади.

Конституція України регулює принцип поділу влади та визначає повноваження ключових державних органів, які взаємодіють на основі системи стримувань і противаг. Президент України, згідно зі статтею 102, виступає главою держави, гарантом її суверенітету, територіальної цілісності та дотримання Конституції [6]. У статті 106 закріплено основні функції Президента, серед яких представництво України на міжнародній арені, ведення переговорів і укладення міжнародних договорів, виконання ролі Верховного Головнокомандувача Збройних Сил, а також право введення воєнного чи надзвичайного стану за подальшого затвердження Верховною Радою [6].

Крім цього, Президент призначає Прем'єр-міністра за погодженням парламенту, міністрів і керівників силових структур, а в разі невідповідності актів Кабінету Міністрів Конституції може зупиняти їх дію із зверненням до Консти-

туційного Суду. Верховна Рада України, відповідно до статті 75 Конституції, є єдиним органом законодавчої влади. Її повноваження визначені у статті 85, і включають ухвалення законів, затвердження державного бюджету, оголошення воєнного чи надзвичайного стану за ініціативою Президента, схвалення його рішень щодо використання Збройних Сил, здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів, а також погодження кандидатур на посади Прем'єр-міністра і ключових членів уряду. Цей парламент відіграє важливу роль у законотворчому процесі та забезпеченні демократичного нагляду над виконавчою владою. Кабінет Міністрів України, згідно зі статтею 113 Конституції, є найвищим органом виконавчої влади [6].

Стаття 116 визначає його основні функції, серед яких забезпечення виконання закону та Конституції, реалізація заходів у сферах оборони, національної безпеки та громадського порядку, впровадження фінансової, економічної, соціальної та гуманітарної політики, а також координація діяльності міністерств і інших органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів є ключовим виконавцем рішень парламенту та указів Президента, представляючи одну з головних ланок в реалізації державної політики [6].

Отже, конституція України забезпечує формальний розподіл влади між Президентом, парламентом та урядом, створюючи основу для ефективної співпраці цих інституцій. Однак під час кризових ситуацій управління, особливо у період воєнного стану, баланс владних повноважень часто зміщується на користь Президента. У цей час Верховна Рада та Кабінет Міністрів здебільшого виконують функції підтримки його рішень та їх легітимації. Це висвітлює актуальність аналізу механізмів збереження рівноваги між швидкістю реагування державного управління та дотриманням демократичних принципів.

У періоди глибоких соціально-політичних криз – чи то військового характеру, чи економічного – постає особливо актуальне питання: яким чином забезпечити ефективне керівництво державою, мінімізуючи ризики концентрації влади в одній гілці. В Україні, особливо з 2014 року та під час повномасштабної агресії Росії, інституційний баланс між Президентом, Верховною Радою й Кабінетом Міністрів зазнав серйозного випробування. Аналіз повноважень цих інституцій у контексті кризового управління дозволяє виявити як потенційні сильні сторони, так і загрози для демократичної системи.

Президент України за Конституцією має суттєвий набір повноважень, які в кризових умовах отримують особливу вагу. Зокрема, саме Президент ініціює введення надзвичайного або воєнного стану (що вимагає згоди Верховної Ради), він очолює Раду національної безпеки й оборони, а також вправі видавати укази та розпорядження, що мають обов'язкову силу (за умови, що не суперечать законам) [6]. У кризових обставинах це дає змогу Президенту оперативно впливати на систему держуправління, координувати силові відомства і реалізовувати рішення без громіздких законодавчих процедур.

Роль Верховної Ради як головного представника законодавчої влади залишається надзвичайно важливою. Саме парламент уповноважений приймати закони про надзвичайний стан, затверджувати державний бюджет, ухвалювати законодавчі акти і здійснювати контроль над виконавчою владою, зокрема через оголошення вотуму недовіри уряду або окремим міністрам. У періоди політичних криз Верховна Рада нерідко втрачала свою активну позицію, поступаючись оперативністю Президентів [7, с. 98].

Однак саме парламент володіє інструментами стримування виконавчої гілки влади, використовуючи законодавчий контроль, бюджетні важелі, процедури голосування й організацію депутатських розслідувань. Дослідники вказують на те, що під час кризових ситуацій парламент змушений адаптуватися до вимог безпеки, тимчасово втрачаючи статус повноцінного інституту контролю.

Кабінет Міністрів, як виконавча гілка влади, займається впровадженням державної політики та несе відповідальність за виконання рішень парламенту і указів Президента. В умовах кризового періоду уряд часто опиняється в ролі виконавця рішень, сформульованих на рівні Президента чи Ради національної безпеки і оборони, що значно обмежує його можливості для самостійних дій. Утім, основна практична робота залишається за Кабінетом Міністрів – він управляє економікою, соціальними процесами, забезпечує оперативні рішення у сфері логістики, ресурсів і координації між міністерствами. У кризовій моделі роль уряду може стати більш формальною, коли він лише виконує політику, визначену в центральних органах влади, замість того щоб бути її автором.

В умовах кризи посилюється ризик централізації влади в руках Президента, що зужує можливості парламентського контролю та урядової автономії. Для запобігання авторитарним тенденціям система стримувань і противаг має

функціонувати з особливою суворістю. Це може включати встановлення часових обмежень на дії воєнного або надзвичайного стану, посилений контроль з боку Конституційного Суду та забезпечення громадського нагляду через активну участь інститутів громадянського суспільства. Також варто враховувати, що навіть за умов кризи парламент повинен зберігати доступ до ключової інформації, можливість законодавчої ініціативи та контроль над бюджетом як важливий елемент балансу влади [8, с.48].

Баланс влади в умовах кризового управління представляє собою не просто формальний розподіл повноважень, а складну і динамічну систему, яка вимагає постійного реагування, належного нормативного регулювання та високого рівня політичної культури. Такий підхід дає змогу одночасно забезпечувати ефективність державного управління і встановлювати обмеження влади задля підтримки принципів демократії.

Висновки. У ході дослідження було виявлено, що у кризових умовах управління, зокрема під час воєнного або надзвичайного стану, баланс владних повноважень в Україні значно зміщується на користь виконавчої гілки влади, передусім до інституту Президента. Така концентрація повноважень дозволяє швидко реагувати на виклики, проте водночас створює ризики для збереження демократичної системи стримувань і противаг.

Для забезпечення ефективного управління в кризові періоди без порушення демократичних принципів необхідно впровадити низку заходів. Найперше слід законодавчо визначити межі повноважень Президента в умовах кризи, встановивши чіткі часові ліміти їхньої дії та запровадивши механізми парламентського контролю. Важливим аспектом є посилення ролі Верховної Ради як органу демократичного нагляду. Це може бути реалізовано через створення спеціалізованих парламентських комітетів, які здійснюватимуть системний моніторинг діяльності виконавчої гілки влади під час кризових ситуацій. Також доцільно переглянути функції Ради національної безпеки і оборони, визначивши її роль як виключно координаційного та дорадчого органу без надлишкового впливу на вертикаль виконавчої влади.

Такий підхід дозволить уникнути надмірної концентрації виконавчих функцій у структурах, які не мають чіткої конституційної легітимності. Необхідно запровадити процедури ухвалення рішень у кризові періоди, які забезпечуватимуть оперативність дій, проте передбачатимуть подальший контроль і перегляд ухвалених

рішень. Це допоможе знайти баланс між швидкістю реагування і підзвітністю владних інституцій. Варто також сприяти інституційній автономії Кабінету Міністрів, знизивши політичний тиск з боку Офісу Президента та забезпечивши можливість для міністрів діяти в межах своєї компетенції незалежно. Це дасть уряду змогу зосередитися на реалізації державних політик, а не обслуговуванні вузько політичних інтересів.

Окрім цього, важливо розвивати механізми громадського контролю за діяльністю влади під час кризових періодів. Це може включати регулярну звітність, прозорість процесу ухвалення рішень і залучення експертів із громадського сектору до формування державної політики. Такий підхід допоможе зберегти довіру громадян до державних інституцій навіть у найскладніших обставинах.

Таким чином, демократична держава повинна бути здатною ефективно реагувати на кризові виклики, залишаючи непорушними основоположні принципи поділу влади та верховенства права.

Список використаної літератури:

1. Забокрицький І. Поділ влади як елемент сучасного конституціоналізму: український та зарубіжний досвід у контексті моделей організації влади / І. Забокрицький. URL: <http://ena.lp.edu.ua:8080> (дата звернення 24.09.2025)
2. Шаповал В. Конституційне право України : підручник / В. М. Шаповал. К. : Юрінком Інтер, 2010. 544 с
3. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник / О. Ф. Фрицький. К. : Юрінком Інтер, 2011. 616 с.
4. Тодика Ю. М. Принцип поділу влади: проблеми теорії та практики / Ю. М. Тодика. Х. : Право, 2000. 304 с.
5. Скрипнюк О. В. Проблеми реалізації принципу поділу влади в Україні : монографія / О. В. Скрипнюк. К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2005. 312 с.
6. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (зі змінами і допов.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
7. Галаган Л. Організаційні засади взаємодії парламенту і уряду в умовах кризи. Київ : ІПіЕНД, 2018. 112 с.
8. Зварич І. Т., Зварич О. І., Дутчак Ж. І. Парламентський контроль у контексті вітчизняного та зарубіжного досвіду. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2020. 52 с. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/zvarych_parlamentskyi.pdf

Shamrai V. V., Holovko K. V. Balance of power in crisis management conditions: analysis of the powers of the President, the Verkhovna Rada and the Cabinet of Ministers of Ukraine

The article examines the complexities of Ukraine's state power system in managing crises, particularly its dynamics during emergency scenarios like martial law. It critically evaluates the roles of key government bodies, including the President, Verkhovna Rada, and Cabinet of Ministers, in addressing threats that emerge during such periods. The analysis uncovers a tendency to centralize executive power in the hands of the President, enabling rapid response measures but simultaneously risking a diminished role for other branches of government and undermining mechanisms of democratic oversight.

The study highlights a disconnect between the existing legal framework and the actual practices assessing power distribution during crises. This imbalance is marked by a reduced effectiveness in parliamentary oversight, as the Verkhovna Rada experiences a decline in its influence, while the Cabinet of Ministers predominantly executes decisions made by the National Security and Defense Council and the President's Office. The research underscores the pressing need to modernize regulations governing state institutions under crisis conditions and offers conceptual strategies for balancing democratic governance with emergency response measures. A particular focus is placed on the risks posed to Ukraine's democratic development by excessive power concentration during emergencies.

The study raises concerns that provisional emergency powers might evolve into enduring governance tools, potentially clashing with foundational principles of constitutionalism. Maintaining a robust parliament as a key element of oversight is identified as essential for ensuring a balance of interests, even under extreme circumstances. Furthermore, the article puts forward several practical recommendations for enhancing stability within Ukraine's public administration system.

These include implementing specialized parliamentary oversight mechanisms during emergency states, reinforcing governmental autonomy, and designing transparent protocols for collaboration among core branches of power. These proposals offer a groundwork for continued scholarly exploration and legislative development aimed at fortifying democratic institutions, even amidst systemic crises in Ukraine.

Key words: Verkhovna Rada, President, Cabinet of Ministers of Ukraine, balance, state power, full-scale war.