

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
Кафедра публічного управління та адміністрування**

**КРЮКОВА ЮЛІЯ ВАСИЛІВНА**

**РОЛЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ЯК  
ЄДИНОГО ОРГАНУ ЗАКОНОДАВЧОЇ ВЛАДИ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

**АВТОРЕФЕРАТ**

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня  
магістра публічного управління

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** Свого часу прийняття Конституції України ознаменувало початок нового етапу розвитку нашої держави та її правової системи. Перш за все, це зумовило потребу подальшого вдосконалення не лише вітчизняного законодавства, а й системи і діяльності державно-владних інституцій. Сьогодні ж у процесі розбудови України як європейської, демократичної, соціально-правової держави із громадянським суспільством, все більше ролі відводиться роботі Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади. Це особливо помітно у сучасний період, коли внаслідок здійснення децентралізації публічної влади та реформування більшості суспільних сфер, в Україні відбуваються докорінні зміни. Саме тому, функціонування українського парламенту, враховуючи його правову природу, має бути більш якісним і результативним та позитивно впливати на державно-управлінські процеси. Проте, в останні роки діяльність Верховної Ради характеризується: низькою ефективністю у виконанні своєї основної функції – законодавчої; непрофесійністю та політичною корумпованістю народних депутатів; гальмуванням розв'язання політичних, економічних, військових і соціальних проблем тощо.

Все це свідчить про значну актуальність теми дослідження та зумовлює необхідність в організації якісного, науково обґрунтованого та нормативно унормованого функціонування Верховної Ради України з метою збалансування взаємодії з іншими публічно-владними інституціями та здійснення ефективного державного управління в цілому.

Загальним питанням формування та функціонування Верховної Ради України, як єдиного органу законодавчої влади, було приділено значну увагу з боку вітчизняних науковців, серед яких хотілося б виділити: О.М. Бандурку, Ю.Г. Барабаша, І.М. Берназюка, Ф.В. Веніславського, А.З. Георгіца, О.А. Добоша, Г.С. Журавльову, Я.М. Назаренка, Н.Л. Омельченка, В.Ф. Погорілка, О.Ф. Скакун, С.В. Сороку, В.М. Тертишника, О.Ф. Фрицького, В.М. Шаповала. Різноманітні аспекти діяльності українського парламенту відображені у працях Н.І. Грушанської, С.В. Лінецького, Ю.В. Ломжеця, А.В. Любченко, А.Ю. Ковальчука, О.І. Надельнюка, О.Г. Самойлюк, І.Є. Словської, І.К. Снігур, О.В. Токар-Остапенка, І.С. Хмелько, І.В. Фріза та ін. Однак, на сьогодні відсутнє комплексне наукове дослідження, присвячене ролі Верховної Ради в державному управлінні, особливо, у світлі сучасних публічно-управлінських перетворень.

**Мета і завдання дослідження.** Метою даної роботи є визначення ролі Верховної Ради України в державному управлінні як єдиного органу законодавчої влади.

Зазначена вище мета досягається постановкою таких завдань:

- розглянути теоретично-правові засади дослідження Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади;
- проаналізувати функції Верховної Ради України крізь призму її діяльності в аспекті формування й організації діяльності інших гілок влади;
- охарактеризувати форми взаємодії Верховної Ради України з іншими інститутами влади;
- обґрунтувати роль нормативно-правових актів Верховної Ради України у здійсненні державного управління;
- виокремити проблеми організації і діяльності Верховної Ради України та запропонувати способи їх вирішення з метою ефективного здійснення державного управління;
- окреслити утвердження парламентської культури як якісного показника роботи Верховної Ради України в системі державного управління.

**Об'єктом роботи** є суспільні відносини, що складаються у процесі функціонування державних органів влади України.

**Предметом роботи** є роль Верховної Ради України в державному управлінні.

**Методи дослідження.** Методологічним підґрунтям даної роботи є сукупність загальнонаукових і спеціальних методів дослідження. Зокрема, для вирішення поставлених завдань у роботі використані такі наукові методи, як аналіз, синтез, узагальнення, порівняння тощо. Формально-логічний метод використовувався при визначенні основних понять дослідження. На основі структурно-функціонального методу розглянуто теоретично-правові засади дослідження Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади. Застосування порівняльно-правового методу дало можливість проаналізувати функції Верховної Ради України крізь призму її діяльності в аспекті формування й організації діяльності інших гілок влади. За допомогою системно-аналітичного методу обґрунтовано роль нормативно-правових актів Верховної Ради України у здійсненні державного управління. На основі причинно-наслідкового аналізу та методу прогнозування окреслено проблеми організації і діяльності українського парламенту та запропоновано способи їх вирішення з метою ефективного здійснення державного управління. За допомогою логічного і діалектичного методів зроблено висновки проведеного дослідження.

**Наукова новизна одержаних результатів** визначається тим, що в роботі з'ясовано роль нормативно-правових актів Верховної Ради України у здійсненні державного управління; конкретизовано проблеми організації і діяльності Верховної Ради України,

котрі перешкоджають ефективному здійсненню державного управління; сформульовано способи удосконалення діяльності українського парламенту з метою ефективного здійснення ним державного управління.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що на основі аналізу нормативно-правової бази і здобутків вітчизняної політико-управлінської думки, в магістерській роботі запропоновано способи вдосконалення організації і діяльності Верховної Ради України в умовах сучасних державно-управлінських перетворень, практичне застосування яких сприятиме усуненню перешкод, які існують на сьогоднішній день в роботі українського парламенту, ефективному здійсненні державного управління, а також підвищить результативність і якість роботи народних депутатів.

**Структура магістерської роботи обумовлена** метою, завданнями і логікою дослідження і складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи складає 103 сторінки, основного тексту – 89 сторінок. Список використаних джерел налічує 101 найменування. Робота містить 4 рисунки та 1 додаток.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність і рівень розробленості обраної теми; визначено мету й основні завдання, об'єкт, предмет та методи дослідження; описано наукову новизну; встановлено практичне значення одержаних результатів магістерської роботи; зазначено структуру та обсяги роботи.

У **першому розділі** *«Теоретично-правові засади дослідження Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади»* розглянуто теоретично-правові засади дослідження Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади.

*Підрозділ 1.1. «Верховна Рада України та законодавча влада в категоріальному апараті науки публічного управління»* визначено сутність Верховної Ради України як законодавчого органу влади та розкрито зміст поняття «законодавча влада» в категоріальному апараті науки публічного управління. Узагальнено, що Верховна Рада України є єдиним загальнонаціональним постійно діючим, однопалатним, колегіальним, виборним органом законодавчої влади. Встановлено, що в науковій літературі термін «законодавча влада» характеризують у декількох аспектах, а саме як: 1) окрема гілка державної влади; 2) орган державної влади; 3) інший суб'єкт, який згідно із законодавством правомочний приймати закони; 4) повноваження елементів державного

механізму, прямо пов'язані із законотворчістю; 5) організаційно-правові форми реалізації повноважень у сфері нормотворення.

У підрозділі 1.2. «Завдання та структура Верховної Ради України» систематизовано завдання і структура Верховної Ради України. Узагальнено, що виключним завданням українського парламенту є прийняття законодавчих актів з метою регулювання найважливіших суспільних відносин в країні й забезпечення розвитку самої держави. Встановлено, що Верховна Рада відповідно до Конституції України та свого Регламенту має власну структуру, яка обумовлена його представницьким, колегіальним характером, функціями та компетенцією та складається із різних органів і посадових осіб.

У підрозділі 1.3. «Місце Верховної Ради України в системі органів державної влади» визначено місце українського парламенту в системі органів державної влади. З'ясовано, що Верховна Рада України в системі органів державної влади посідає особливе провідне місце, оскільки за своєю суттю є своєрідною владною організуючою державною структурою для інших інститутів влади, функціональне призначення якої – створення нормативно-правової першооснови розвитку суспільних відносин.

У другому розділі «Особливості функціонування Верховної Ради України у процесі здійснення державного управління» розкрито особливості функціонування Верховної Ради України у процесі здійснення державного управління.

У підрозділі 2.1. «Функції Верховної Ради України крізь призму її діяльності в аспекті формування й організації діяльності інших гілок влади» проаналізувати функції Верховної Ради України крізь призму її діяльності в аспекті формування й організації діяльності інших гілок влади. Узагальнено, що функції парламенту відіграють вирішальну роль в аспекті формування і організації діяльності інших гілок влади, адже саме парламент у правовому полі формує всю систему організації державної влади в країні. З'ясовано, що це відбувається через реалізацію таких функцій як: законодавчу, установчу та контрольну.

У підрозділі 2.2. «Форми взаємодії Верховної Ради України з іншими інститутами влади» охарактеризовано форми взаємодії Верховної Ради України з іншими інститутами влади. Проаналізовано рівень підтримки законопроектів Верховною Радою України, внесених Кабінетом Міністрів України протягом 2017–2019 рр. Зроблено висновок, що між Верховною Радою України, представниками виконавчої влади та Президентом України здійснюється тісна взаємодія, яка протягом існування незалежності України еволюціонує, проходить певні етапи становлення і удосконалення на законодавчому рівні. Така взаємодія на сьогоднішній день існує в правових і організаційних формах, застосування яких залежить від сфери суспільних відносин. Виявлено певні проблеми у

процесі взаємодії цих державно-владних інституцій, що повинні бути нагально вирішенні, особливо, у процесі здійснення децентралізації публічної влади в країні, проведенні судової та адміністративної й інших реформ.

У підрозділі 2.3. *«Роль нормативно-правових актів Верховної Ради України у здійсненні державного управління»* обґрунтовано роль нормативно-правових актів Верховної Ради України у здійсненні державного управління. Встановлено, що Верховна Рада для реалізації наданої їй Конституцією та законами України компетенції приймає правові акти, які відіграють велику роль у здійсненні державного управління, визначаючи та формуючи систему організації державної влади в країні, окреслюючи способи взаємодії представників різних гілок влади.

У **третьому розділі** *«Удосконалення організації і діяльності Верховної Ради України в умовах сучасних державно-управлінських перетворень»* запропоновано напрями удосконалення організації і діяльності Верховної Ради України в умовах сучасних державно-управлінських перетворень.

У підрозділі 3.1. *«Проблеми організації і діяльності Верховної Ради України та способи їх вирішення з метою ефективного здійснення державного управління»* виокремлено проблеми організації і діяльності Верховної Ради України та запропоновано способи їх вирішення з метою ефективного здійснення державного управління. Ключовою проблемою названо кризу представницької демократії, що існує в законодавчій владі України протягом останніх років, котра вказує на недостатність конституційної модернізації та інфантильний стан парламенту, що прямо впливає на розмежування повноважень між вищими органами влади та їх ефективну взаємодію. Запропоновано насамперед змінити саме розуміння призначення та роботи Верховної Ради, котра має стати майданчиком обговорень, де в результаті вироблення спільних позицій і досягнення консенсусу народжуються закони, що відповідають суспільному благу, а парламентарі працюють виключно для народу і за його дійсною волею.

У підрозділі 3.2. *«Утвердження парламентської культури як якісного показника роботи Верховної Ради України в системі державного управління»* окреслено утвердження парламентської культури як якісного показника роботи Верховної Ради України в системі державного управління. З'ясовано, що українська парламентська культура, як якісний показник роботи Верховної Ради в системі державного управління, все ще перебуває на етапі свого становлення та характеризується, передусім, відсутністю сталих традицій парламентаризму, котрі вже давно мають провідні країни світу. Запропоновано законодавчо закріпити інститут парламентського пристава; внести зміни до вітчизняного законодавства щодо посилення відповідальності народних депутатів.

## ВИСНОВКИ

У магістерській роботі визначено роль Верховної Ради України в державному управлінні як єдиного органу законодавчої влади та сформульовано способи удосконалення її діяльності. Отриманні результати в процесі дослідження дають змогу сформулювати такі висновки і пропозиції:

1. Верховна Рада України є єдиним загальнонаціональним постійно діючим, однопалатним, колегіальним, виборним органом законодавчої влади у складі 450 народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Український парламент є уособленням представницької законодавчої влади, делегованої йому народом як єдиним джерелом влади в країні, основне і виключне завдання якого є прийняття законодавчих актів з метою регулювання найважливіших суспільних відносин в країні й забезпечення розвитку самої держави. Він має власну структуру, що визначає його внутрішню організацію і складається із різних органів і посадових осіб. Верховна Рада України представляє інтереси суспільства й ухвалює законодавчі акти, якими регулюється діяльність усього державного механізму на благо українського народу. Відповідно цей орган влади відіграє особливу роль в організації і здійсненні державного управління. Від його демократичного розвитку, стабільної та якісної діяльності залежать масштаби оновлення українського суспільства і держави, рівноправна інтеграція України у світове співтовариство.

2. Функції Верховної Ради України крізь призму її діяльності, що зумовлюються об'єктивними потребами державного та суспільного розвитку з погляду внутрішніх і зовнішніх завдань держави, відіграють вирішальну роль в аспекті формування і організації діяльності інших гілок влади. Адже саме парламент у правовому полі формує всю систему організації державної влади в країні. Це відбувається через реалізацію таких функцій українського парламенту як: законодавча, установча та контрольна (парламентський контроль). Цей перелік не є вичерпним, враховуючи динамічний розвиток суспільних відносин, проте саме названі функції є тим фундаментом в успішному та ефективному здійсненні публічного управління в Україні.

3. Між Верховною Радою України, представниками виконавчої влади та Президентом України здійснюється тісна взаємодія, яка протягом існування незалежності України еволюціонує, проходить певні етапи становлення і удосконалення на законодавчому рівні. Така взаємодія проявляється у різних правових й організаційних формах. Однак, через низький рівень політико-правової культури, відсутність цілісної,

науково обґрунтованої та ефективної моделі механізму взаємовідносин між публічно-владними інституціями існують проблеми у процесі їх взаємодії. Це пов'язано з ідеями верховенства однієї з гілок державної влади, з невизначеністю місця і ролі в державному механізмі України інших публічно-владних інституцій, що обумовлює взаємне «перетягування» владних повноважень і, як наслідок – стійке політичне протистояння. Враховуючи це, сьогодні важливо втілювати нові форми взаємодії представників гілок державної влади, які сприятимуть установленню ефективної співпраці між ними. Вважаємо за необхідне, на конституційному рівні закріпити правовий статус Президента України не лише як глави держави, а й як глави уряду, що може стати дієвою передумовою ефективного реформування усієї системи виконавчої влади в Україні. Необхідним є також удосконалення правового статусу Кабінету Міністрів України, підвищення його ролі у механізмі взаємовідносин органів законодавчої і виконавчої гілок державної влади. Зокрема, створити результативні механізми попередження, припинення і розв'язання конфліктів між різними гілками влади та впроваджувати їх на практиці. Все це дозволить оптимізувати взаємовідносини між Верховною Радою та іншими державно-владними інституціями.

4. Верховна Рада України для реалізації наданої їй Конституцією та законами України компетенції приймає правові акти, які відіграють велику роль у здійсненні державного управління, визначаючи та формуючи систему організації державної влади в країні, окреслюючи способи взаємодії представників різних гілок влади з метою реалізації головного стратегічного завдання – зміцнення суверенітету, незалежності та розвитку України як сильної європейської держави. Це такі акти як: закони, постанови, декларації, регламенти, звернення, заяви, конституційні договори та універсали. Враховуючи сучасний політико-правовий та соціально-економічний стани в Україні, необхідно суворо дотримуватись принципів ієрархії самих правових актів, їх відповідності Конституції України та один одному, враховуючи, перш за все, пріоритетність прав і свобод людини і громадянина.

5. Сьогодні існує ряд недоліків в організації та функціонуванні Верховної Ради України, кількість яких із кожним роком лише збільшується. Зокрема, криза представницької демократії, що існує в законодавчій владі України протягом останніх років вказує на недостатність конституційної модернізації та інфантильний стан парламенту, що прямо впливає на розмежування повноважень між вищими органами влади та їх ефективну взаємодію. Внаслідок цього виникають кризові ситуації в нашій країні. З метою усунення недоліків у роботі Верховної Ради й ефективного здійснення державного управління необхідно удосконалювати систему організації і формування



парламенту, шляхом розробки і впровадження різних заходів правового й фінансово-економічного характерів щодо посилення відповідальності народних депутатів та підвищення продуктивності й якості їх роботи, внутрішньо реформувати український парламент як єдиного представника законодавчої влади. Та перш за все, потрібно змінити саме розуміння призначення та роботи Верховної Ради, котра має стати майданчиком обговорень, де у результаті вироблення спільних позицій і досягнення консенсусу народжуються закони, що відповідають суспільному благу, а парламентарі працюють виключно для народу і за його дійсною волею. Вважаємо, що саме внутрішня реформа парламенту, як єдиного представника законодавчої влади в Україні, підніме вітчизняне законодавство на істотно вищий рівень, а відтак – прискорить та оптимізує втілення важливих для країни реформ.

6. Українська парламентська культура, як якісний показник роботи Верховної Ради України в системі державного управління, все ще перебуває на етапі свого становлення та характеризується, передусім, відсутністю сталих традицій парламентаризму, котрі вже давно мають провідні країни світу. Для підвищення рівня парламентської культури в Україні, спираючись на позитивний іноземний досвід, потрібно: законодавчо закріпити інститут парламентського пристава; внести зміни до вітчизняного законодавства щодо посилення відповідальності народних депутатів (застосування дисциплінарних і матеріальних стягнень, позбавлення депутатського мандата). При цьому розробка й подальше впровадження заходів стосовно посилення парламентської культури серед народних обранців має відбуватися із залученням громадськості, науковців та експертів з різних суспільних сфер.

## АНОТАЦІЯ

**Крюкова Ю.В. Роль Верховної Ради України в державному управлінні як єдиного органу законодавчої влади – На правах рукопису.**

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеню «магістр». Чорноморський національний університет імені Петра Могили. – Миколаїв, 2020.

Магістерську роботу присвячено визначенню ролі Верховної Ради України в державному управлінні як єдиного органу законодавчої влади. У вступі обґрунтовано актуальність та рівень дослідженості теми; окреслено мету та основні завдання, об'єкт, предмет та методи дослідження; описано наукову новизну; встановлено практичне значення отриманих результатів магістерської роботи; зазначено структуру та обсяг роботи. На початку роботи розкрито теоретично-правові засади дослідження Верховної

Ради України як єдиного органу законодавчої влади, а саме: уточнено базові поняття дослідження; систематизовано завдання і структура Верховної Ради; визначено місце українського парламенту в системі органів державної влади. Основна частина дослідження присвячена розкриттю особливостей функціонування Верховної Ради України у процесі здійснення державного управління. Проаналізовано функції Верховної Ради України крізь призму її діяльності в аспекті формування й організації діяльності інших гілок влади. Охарактеризовано форми взаємодії Верховної Ради України з іншими інститутами влади. Проаналізовано рівень підтримки законопроектів Верховною Радою України, внесених Кабінетом Міністрів України протягом 2017–2019 рр. Обґрунтовано роль нормативно-правових актів Верховної Ради України у здійсненні державного управління. Наприкінці роботи виокремлено проблеми організації і діяльності Верховної Ради України та запропоновано способи їх вирішення з метою ефективного здійснення державного управління. Окреслено утвердження парламентської культури як якісного показника роботи Верховної Ради України в системі державного управління. Зроблено висновок, що саме внутрішнє переформатування парламенту, як єдиного представника законодавчої влади в Україні, підніме вітчизняне законодавство й державне управління на істотно вищий рівень, а відтак – прискорить та оптимізує втілення важливих і необхідних для країни реформ.

**Ключеві слова:** Верховна Рада України, законодавча влада, орган державної влади, парламентська культура, державне управління.

## SUMMARY

**Kryukova Yu.V. The Role of The Verkhovna Rada of Ukraine in Public Administration as the Sole Body of Legislative Power – Manuscript.**

Graduate work for obtaining an educational degree «Master». Petro Mohyla Black Sea National University. – Mykolaiv, 2020.

The master's thesis is devoted to determining the role of the Verkhovna Rada of Ukraine in public administration as the sole body of legislative power. In the introduction the relevance and level of theme development are substantiated; the purpose and main tasks, object, subject and methods of research are determined. At the beginning of the work the theoretical and legal foundations of the research of the Verkhovna Rada as a single body of legislative power are revealed. The main part of the research is devoted to revealing the peculiarities of functioning of the Verkhovna Rada in the process of public administration. The functions of the Verkhovna Rada in the aspect of formation and organization of activity of other branches of power are analyzed. The forms of interaction of the Verkhovna Rada with other institutions of power are

characterized. The role of normative acts of the Verkhovna Rada in the implementation of public administration is substantiated. At the end of the master's thesis, the problems of organization and activity of the Verkhovna Rada are highlighted and ways of their solution are proposed. The parliamentary culture as a qualitative indicator of the work of the Verkhovna Rada in the system of public administration is outlined.

**Keywords:** Verkhovna Rada of Ukraine, legislative power, public authority, parliamentary culture, public administration.