

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

БОЙКО СЕРГІЙ ВАСИЛЬОВИЧ

РОЛЬ ЗАКОНОДАВЧОЇ ВЛАДИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми визначається тим, що прийняття Конституції України ознаменувало початок нового етапу розвитку нашої держави та її правової системи. Кожна із гілок державної влади набула окремого правового статусу із чітким визначенням ролі і місця кожної з них. Однак, незважаючи на двадцять вісім років незалежності України, політична система країни досі перебуває на стадії становлення усіх її компонентів, наповнення їх новим змістом і функціями, що відповідатимуть статусу незалежної демократичної, а головне – правової держави. Одним із основних завдань є розбудова ефективної системи державної влади, що дасть змогу забезпечити успішну реалізацію політичних курсів, спрямованих на стабілізацію і розвиток економічної і соціально-політичної сфер українського суспільства, а також подолання тих кризових явищ, які є характерними сьогодні для України.

Саме законодавчій владі України, враховуючи її правову природу, відведена особлива роль у державному управлінні, тому її функціонування має бути якісним і ефективним та позитивно впливати на державно-управлінські процеси. Проте, в останні роки діяльність законодавчої влади характеризується: низькою ефективністю, зокрема через недосконалість нормативно-правової бази, блокування різними політичними силами роботи її єдиного органу – парламенту; неорганізованістю у виконанні своєї основної функції – законодавчої; втратою професійного рівня її представників; гальмуванням розв'язання політичних, економічних, військових і соціальних проблем, з якими Україна зайшла у глухий кут та ін.

Все це свідчить про значну актуальність теми дослідження та зумовлює необхідність в організації ефективного, науково обґрунтованого та нормативно унормованого функціонування законодавчої влади України, а також у створенні такого механізму її внутрішньо-управлінської діяльності, результатом якого буде спланована, скоординована й відповідальна взаємодія

всіх її структурних ланок.

Функціонуванню законодавчої гілки 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, Н.Л. Омельченка, В.Ф. Погорілка, О.Ф. Скакун, С.В. Сороку, В.М. Тertiшника, О.Ф. Фрицького, В.М. Шаповала. Різноманітні аспекти діяльності законодавчої влади відображені також і в працях І.С. Хмелько, І.В. Фріза, О.В. Токар-Остапенка, І.К. Снігур, І.Є. Словської, О.Г. Самойлюк, С.В. Лінецького, Н.І. Грушанської та ін. Однак, на сьогоднішній день відсутнє комплексне наукове дослідження, присвячене ролі законодавчої влади в державному управлінні на сучасному етапі, особливо, у процесі здійснення реформування окремих суспільних сфер країни.

Мета і завдання дослідження. Метою даної роботи є визначення ролі законодавчої влади в державному управлінні України.

Зазначена вище мета досягається постановкою таких завдань:

- розглянути теоретико-правові засади законодавчої влади в Україні;
- проаналізувати функції законодавчої влади крізь призму діяльності Верховної Ради України в аспекті формування й організації діяльності інших гілок влади;
- охарактеризувати форми взаємодії законодавчої влади з виконавчою владою;
- узагальнити іноземний досвід взаємодії гілок державної влади;
- обґрунтувати роль нормативно-правових актів Верховної Ради України у здійсненні державного управління;
- окреслити сучасні проблеми функціонування інституту законодавчої влади;
- сформулювати рекомендації щодо удосконалення діяльності законодавчої влади для ефективного здійснення державного управління.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що складаються у процесі функціонування державної влади в Україні.

Предметом дослідження є законодавча влада України.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети в роботі було застосовано комплекс загальнонаукових і спеціально-правових методів дослідження. Зокрема, для вирішення поставлених завдань у роботі використані такі наукові методи, як аналіз, синтез, узагальнення, порівняння тощо. Методи структурного аналізу та синтезу були використані при відборі наукової інформації за темою магістерської роботи. Формально-логічний метод використовувався при визначенні основних понять дослідження. На основі порівняльно-правового та структурно-функціонального методів охарактеризовано законодавчу владу в системі розподілу державної влади в Україні. Застосування причинно-наслідкового аналізу та статистично-порівняльного методу дало можливість виявити позитивні та негативні чинники, що впливають на функціонування вітчизняного інституту законодавчої влади на сучасному етапі. За допомогою системно-аналітичного методу сформульовано способи удосконалення діяльності законодавчої влади з метою ефективного здійснення державного управління. На основі логічного і діалектичного методів зроблено висновки проведеного дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що в роботі конкретизовано сучасні проблеми функціонування інституту законодавчої влади, які перешкоджають ефективному здійсненню державного управління; визначено рівень взаємодії законодавчої влади з виконавчою владою; узагальнено підходи до удосконалення діяльності законодавчої влади.

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 законодавчої влади, практичне застосування яких сприятиме усуненню перешкод, які існують на сьогоднішній день в діяльності законодавчої влади та ефективному здійсненні державного управління.

Структура магістерської роботи обумовлена метою, завданнями і логікою дослідження і складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи складає 104 сторінки, основного тексту – 91 сторінка. Список використаних джерел налічує 102 найменування. Робота містить 3 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 законодавчої влади в Україні»* розглянути теоретично-правові засади законодавчої влади в Україні.

Підрозділ 1.1. «Поняття законодавчої влади та конституційне визначення її меж» визначено поняття та конституційні межі законодавчої влади. Узагальнено, 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 (наприклад народ), 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. Зазначено, що об'єктивними обмежувачами законодавчої влади виступають: 1) суверенітет народу; 2) існування громадянського суспільства; 3) природні та невідчужувані права та свободи людини і громадянина.

У *підрозділ 1.2. «Ознаки та завдання законодавчої влади»* окреслено ознаки та завдання законодавчої влади. Це такі ознаки як: загальнодержавність, представницьке начало, демократичність,

верховенство, виборність, колегіальність, професійний характер. Виділено найважливіші завдання законодавчої влади через призму діяльності Верховної Ради України на сучасному етапі. Узагальнено, що законодавча влада України є відокремленою гілкою державної влади, яка має представницький характер із притаманними їй ознаками та виключним завданням.

У підрозділі 1.3. «Місце законодавчої влади в системі органів державної влади» визначено місце законодавчої влади в системі органів державної влади. З'ясовано, що законодавча влада, в особі Верховної Ради 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 «Законодавча влада в системі розподілу державної влади в Україні» охарактеризовано законодавчу владу в системі розподілу державної влади в Україні.

У підрозділі 2.1. «Функції законодавчої влади крізь призму діяльності Верховної Ради України в аспекті формування і організації діяльності інших гілок влади» проаналізовано функції законодавчої влади крізь призму діяльності Верховної Ради України в аспекті формування й організації діяльності інших гілок влади. Узагальнено, що функції законодавчої влади 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 парламенту як: законодавчу, установчу та контрольну.

У підрозділі 2.2. «Форми взаємодії законодавчої влади з виконавчою владою» охарактеризовано форми взаємодії законодавчої влади з виконавчою владою. Проаналізовано рівень підтримки законопроектів Верховною Радою України (п'ятого та шостого скликання), внесених урядом України. На основі

аналізу зроблено висновок про недостатній рівень взаємодії парламенту та уряду в законодавчому процесі. З'ясовано, що між законодавчою і виконавчою владою, а також Президентом України здійснюється тісна взаємодія, яка протягом існування незалежності України еволюціонує, проходить певні етапи становлення і удосконалення на законодавчому рівні. Визначено, що така взаємодія існує у правових і організаційних формах.

У підрозділі 2.3. *«Іноземний досвід взаємодії гілок державної влади»* узагальнено іноземний досвід взаємодії гілок державної влади. З'ясовано, що ефективність механізму взаємодії вищих державних органів безпосередньо не залежить від різновиду політичного режиму, який склався у країнах сьогодні. На основі аналізу іноземного досвіду запропоновано чітко визначати поличні функції парламенту, адміністративні функції виконавчої влади та функції правосуддя судових органів.

У підрозділі 2.4. *«Роль нормативно-правових актів Верховної Ради України у здійсненні державного управління»* обґрунтовано роль нормативно-правових актів Верховної Ради України у здійсненні державного управління. Перераховано й охарактеризовано правові акти парламенту. Зроблено висновок, що акти Верховної Ради України відіграють роль найважливіших регуляторів суспільних відносин, визначають способи взаємодії представників різних гілок влади з метою реалізації головного стратегічного завдання – зміцнення суверенітету та незалежності України.

У **третьому розділі** *«Удосконалення організації і діяльності законодавчої влади в Україні на сучасному етапі»* запропоновано напрями удосконалення організації і діяльності законодавчої влади в Україні на сучасному етапі.

У підрозділі 3.1. *«Сучасні проблеми функціонування інституту законодавчої влади»* окреслено сучасні проблеми функціонування інституту законодавчої влади. Це такі основні проблеми як безперервна криза та турбулентність представницької демократії. Зроблено висновок, що наявність недоліків у функціонуванні законодавчої влади негативно відображаються на

становленні України як дійсно сучасної соціально-правової держави.

У підрозділі 3.2. «Способи удосконалення діяльності законодавчої влади для ефективного здійснення державного управління» запропоновано рекомендації щодо удосконалення діяльності законодавчої влади для ефективного здійснення державного управління. Це такі рекомендації як: розроблення та застосування сучасних заходів; внутрішнє реформування парламенту як єдиного представника законодавчої влади; змінення самого розуміння призначення та роботи Верховної Ради України.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі розглядається вирішення важливого науково-практичного завдання, що полягає у визначенні ролі законодавчої влади в державному управлінні України та формулюванні способів удосконалення її діяльності. Отриманні результати в процесі дослідження дають змогу сформулювати такі висновки і пропозиції:

1. Реальним проявом реалізації народного суверенітету, забезпечення вільного розвитку інститутів громадянського суспільства, пріоритету прав і свобод людини є практичне втілення у державний механізм України принципів організації та функціонування державної влади на основі її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, оптимальне забезпечення чітких взаємовідносин між ними. При цьому визначальну роль у процесі здійснення завдань і функцій держави, взаємодії між суспільством і державою, громадянами і владою відіграє законодавча влада. Це відокремлена гілка влади, головним призначенням якої є здійснення державної влади шляхом законотворення. Структурно вона являє собою сукупність повноважень щодо прийняття законів та інших нормативно-правових актів, а також організаційних форм реалізації цих повноважень. Інакше кажучи, законодавча влада України представляє інтереси суспільства

й ухвалює законодавчі акти, якими регулюється діяльність усього державного механізму на благо українського народу. Враховуючи це законодавча влада відіграє особливу роль в організації і здійсненні державного управління. Від її демократичного розвитку, стабільної та якісної діяльності залежать масштаби оновлення українського суспільства і держави, інтеграція України у світове співтовариство.

2. Функціями законодавчої влади крізь призму діяльності Верховної Ради України є основні напрями та види діяльності українського парламенту, які втілюються в його компетенції, визначеній Конституцією України та іншими вітчизняними нормативно-правовими актами, що зумовлюються об'єктивними потребами державного та суспільного розвитку з погляду внутрішніх і зовнішніх завдань держави, у яких виражаються і конкретизуються сутність, соціальне призначення та роль законодавчої влади, відповідно до її місця та ролі в механізмі Української держави для досягнення визначених завдань і реалізуються в передбачених чинним законодавством формах. Функціями законодавчої влади щодо формування і організації діяльності інших гілок влади є законодавча, установча та контрольна. Цей перелік не є вичерпним, враховуючи динамічний розвиток суспільних відносин, проте реалізація саме названих функцій є тим правовим фундаментом для формування системи організації державної влади в Україні.

3. Взаємодія законодавчої влади із виконавчою владою протікають у різних формах та із застосуванням різноманітних методів, зміст яких визначається відповідною сферою суспільних відносин. Предметом їх взаємовідносин є найбільш важливі сфери суспільного життя. Під формою взаємодії законодавчої і виконавчої гілок державної влади розуміється їх структура і зовнішній прояв. Аналіз практики їх взаємовідносин свідчить про те, що вони можуть протікати як у правових, так і в організаційних формах. На сьогоднішній день важливо втілювати в практику функціонування державного механізму України нових правових форм взаємовідносин гілок державної влади, які сприятимуть встановленню тісної взаємодії та 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 вдосконалення правового статусу Кабінету Міністрів України, підвищення його ролі у механізмі взаємовідносин органів законодавчої і виконавчої гілок державної влади України. 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 законодавчою і виконавчою гілками державної влади в Україні.

4. Аналіз іноземного досвіду взаємодії гілок державної влади показує, що ефективність механізму взаємодії державних органів влади не залежить від різновиду політичних режимів, які склалися у країнах сьогодні. Багато форм взаємодії гілок влади, притаманних демократичним суспільно-політичним відносинам зарубіжних країн, можна спостерігати і в Україні, проте ознаки менталітету, національних особливостей стають перешкодою під час застосування їх на практиці, що викликає хаос і безлад. Для покращання та удосконалення такої взаємодії необхідно, перш за все, вдосконалити законодавчу базу в частині взаємодії гілок влади в Україні, а також механізми системи стримувань і противаг з урахуванням наукових досягнень у зарубіжній практиці.

5. Нормативно-правові акти Верховної Ради України 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.

6. Сьогодні існує ряд проблем у функціонуванні вітчизняного інституту законодавчої влади, кількість яких із кожним роком збільшується.

Основними з них є:

- слабкість демократичних традицій і низька дисципліна та відповідальність певної частини представників законодавчої влади;
- недосконалість процедур, що часто обмежує можливість швидкого прийняття невідкладних законів;
- відсутність належного досвіду та організації роботи парламентських коаліцій, співпраці коаліції та уряду, а також відсутність досвіду з приведення нашого законодавства до вимог Європейського Союзу;
- недостатня ефективність роботи апарату парламенту і низький рівень використання інформаційних технологій тощо.

7. З метою вирішення існуючих проблем в організації та функціонуванні законодавчої влади, перш за все, потрібно змінити саме розуміння призначення та ролі законодавчої влади в системі державного управління. А також комплексно застосовувати наступні заходи, які будуть сприяти підвищенню ефективності функціонування законодавчої влади України та утвердженню її особливого місця і ролі в державному управлінні:

- удосконалити виборче законодавство України, зокрема, запровадити виборчу систему з відкритими списками;
- здійснити реформування парламенту як єдиного представника законодавчої влади та зменшити кількість народних депутатів;
- підвищити відповідальність та рівень і якість підзвітності представників законодавчої влади перед суспільством;
- підвищити ефективність законотворчої діяльності;
- удосконалити процедуру застосування технологій е-парламенту.

АНОТАЦІЯ

Магістерську роботу присвячено визначенню ролі законодавчої влади в державному управлінні України. У роботі обґрунтовано ступінь дослідженості даної теми, розглянуто теоретично-правові засади законодавчої влади в Україні; проаналізовано функції законодавчої влади крізь призму діяльності Верховної Ради України в аспекті формування й організації діяльності інших гілок влади; охарактеризовано форми взаємодії законодавчої влади з виконавчою владою; узагальнено іноземний досвід взаємодії гілок державної влади; обґрунтовано роль нормативно-правових актів Верховної Ради України у здійсненні державного управління; окреслено сучасні проблеми функціонування інституту законодавчої влади. Наприкінці роботи, на основі проведеного аналізу сформульовано рекомендації щодо удосконалення діяльності законодавчої влади для ефективного здійснення державного управління.

Ключеві слова: законодавча влада, функціонування інституту законодавчої влади, Верховна Рада України, органи державної влади, форми взаємодії, конституційні межі.

ANNOTATION

The master's thesis is devoted to the definition of the role of legislative power in the public administration of Ukraine. The work substantiates the degree of research of the topic, defines the purpose and main tasks, describes the scientific novelty and establishes the practical significance of the obtained results.

At the beginning of the paper, the theoretical and legal bases of legislative power in Ukraine are considered. The concept and constitutional limits of legislative power are defined. It is generalized that the legislative power of Ukraine is a separate branch of state power, which has a representative character with its inherent features and exclusive tasks. It is clarified that the legislative power, represented by the Verkhovna Rada of Ukraine, has a special role in the system of

state authorities.

The main part of the research is devoted to the analysis of legislative power in the system of distribution of state power in Ukraine. The functions of legislative power through the activity of the Verkhovna Rada of Ukraine in the aspect of forming and organizing the activities of other branches of power are analyzed. It was clarified that the parliament on the legal level forms the whole system of organization of state power in the country. The forms of interaction between legislative power and executive power are characterizes. The level of support of draft laws by the Verkhovna Rada of Ukraine (fifth and sixth convocation), submitted by the Government of Ukraine, is analyzed. On the basis of the analysis, the conclusion is made about the insufficient level of interaction between parliament and government in the legislative process. It is found out, that there is a close interaction between the legislative and executive authorities and the President of Ukraine in legal and organizational forms. The foreign experience of interaction of branches of state power is generalized. The role of normative legal acts of the Verkhovna Rada of Ukraine in the realization of public administration is substantiated. The modern problems of functioning of the institution of legislative power are outlined.

At the end of the work, the recommendations for improving the legislative activity for the effective realization of public administration at the present stage are formulated.

Keywords: legislative power, functioning of the institution of the legislature, Verkhovna Rada of Ukraine, public authorities, forms of interaction, constitutional limits.