

Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Києво-Могилянська академія»
Факультет правничих наук
Кафедра суспільного врядування

Магістерська робота
освітній ступінь – магістр
на тему: **«ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОТВОРЧОЇ ВЗАЄМОДІЇ
ПРЕЗИДЕНТА І ПАРЛАМЕНТУ В УКРАЇНІ»**

Виконала: студентка 2-ого року
навчання, спеціальності 281 Публічне
управління та адміністрування

Когут Оксана Василівна

Керівник Рябцев Геннадій Леонідович
доктор наук з державного управління,
кандидат технічних наук, професор

Рецензент _____

Магістерська робота захищена
з оцінкою « _____ »

Секретар ЕК _____
« _____ » _____ 2020 року



Київ 2020

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ З ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ.....	6
1.1. Наукові підходи до взаємодії глави держави та парламенту	6
1.2. Гілки влади, форми та види їх взаємодії в Україні та в іноземних державах	12
1.3. Переваги та недоліки різних форм правління	26
1.4. Висновки до розділу 1	30
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ЗАКОНОТВОРЧОЇ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ПРЕЗИДЕНТОМ УКРАЇНИ ТА ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ	31
2.1. Правові підстави, суб'єкти, їх повноваження та функції під час законотворчої взаємодії.....	31
2.2. Порівняльний аспект досліджуваної тематики: від 1991 року до 2019 року	40
2.3. Проблеми у сфері співпраці Президента України та Верховної Ради України під час законотворчого процесу	49
2.4. Висновки до розділу 2	57
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОТВОРЧОЇ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ПРЕЗИДЕНТОМ УКРАЇНИ ТА УКРАЇНСЬКИМ ПАРЛАМЕНТОМ.....	59
3.1. Аналіз взаємодії між парламентом і главою держави в країнах світу	59
3.2. Історія та особливості українського досвіду вирішення аналізованих проблем.....	67
3.3. Практичні рекомендації Офісу Президента України та Верховній Раді України	74
3.4. Висновки до розділу 3	80
ВИСНОВКИ.....	82
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	86
ДОДАТОК А Аналіз показників структури прийнятих законів Верховною Радою України за 2014-2018 рр. (візуалізація даних щодо законотворчої взаємодії).....	94

ВСТУП

Актуальність теми. На сучасному етапі політико-правового розвитку держав значної уваги набувають проблеми щодо підвищення ефективності управлінськими процесами. Зокрема, парламент як законодавчий орган та глави держави активно співпрацюють у законодавчій сфері. Особливої актуальності набрали механізми законотворчої взаємодії між Президентом України та Верховною Радою України в контексті їх розвитку для вдосконалення законодавства.

Парламент України у відносинах з главою держави ще з часів незалежності характеризувався особливою формою взаємодії, зокрема, нестабільною формою правління, а також постійними спробами збільшення повноважень у парламенту або у глави держави.

Коротка характеристика джерел. Досліджувана у цій роботі тематика була предметом аналізу таких вітчизняних та іноземних науковців як: В. Сухенка «Дуалізм виконавчої влади як особливість політико-адміністративної системи Франції» [13], В. Авер'янова «Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики» [68], С. Алексєєва, D. M. O'Brien «Constitutional Law and Politics» [5], А. Колодій «Конституційна реформа в Україні і взаємодія гілок влади: нові виклики» [67], та інших. Крім того, певні аналізовані аспекти розглядалися Конституційним Судом України, міжнародними організаціями та відповідними структурними підрозділами органів державної влади.

Мета випускної кваліфікаційної роботи полягає у визначенні взаємовідносин, що виникають між інститутами Президента України та Верховної Ради України, і розробленні практичних рекомендацій щодо підвищення їхньої ефективності з урахуванням кращих іноземних практик.

Для досягнення поставленої мети необхідно виконати наступні **завдання**:

– охарактеризувати наукові підходи до взаємодії влади з урахуванням права законодавчої ініціативи;

- визначити основи поділу влади в Україні та іноземних державах;
- виокремити основні переваги та недоліки різних форм правління з урахуванням їх історичних витоків формування та особливостей;
- опрацювати нормативно-правову базу щодо законотворчої взаємодії України;
- порівняти взаємодію у законодавчій сфері між Верховною Радою України та Президентом України від здобуття незалежності і до сьогодні;
- встановити основні проблеми у законотворчій взаємодії, які унеможливають її покращення та ефективність;
- сформулювати шляхи вдосконалення досліджуваної взаємодії;
- узагальнити практичні рекомендації органам влади для підвищення рівня ефективності законотворчої взаємодії між ними.

Об’єктом дослідження є інститути Президента України та Верховної Ради України. **Предметом** відповідно є взаємовідносини, які виникають між ними у процесі та в результаті законотворчої взаємодії.

Методи дослідження. Методи дослідження досягнуто завдяки використанню низки загальнонаукових, спеціальних і філософських методів, зокрема:

- порівняльно-історичного, за допомогою якого порівняно чинники впливу принципів належного врядування на процедури вироблення державної політики у часі і за різних обставин з урахуванням його специфіки;
- формально-логічного, який допоміг встановити та виокремити проблеми у сфері законотворчої взаємодії;
- порівняльно-правового, завдяки якому вдалося здійснити порівняльний аналіз систем права і законодавства різних країн та часів щодо регулювання законотворчої взаємодії;
- синтезу, через застосування якого відбувся пошук та виокремлення необхідної для аналізу інформації;
- узагальнення, який дозволив зробити відповідні висновки щодо досліджуваної тематики;

– статистичного, на його основі відбулося зведення даних та наведено показники структури прийнятих Верховною Радою України законопроектів протягом 2014-2018 рр.

У роботі також частково були використані й інші методи дослідження.

Наукова цінність роботи полягає у вдосконаленні інструментів законотворчої взаємодії Президента України та Верховної Ради України.

Зокрема, елементи наукової новизни містяться у практичних пропозиціях Офісу Президента України та Верховній Раді України.

Практична цінність дослідження зумовлена можливістю та необхідністю застосування сформульованих рекомендацій для вирішення нагальних проблем, зокрема, під час епідемії коронавірусної хвороби (COVID-19).

Публікації. За підсумками написання випускної кваліфікаційної роботи було взято до уваги опубліковану раніше наступну статтю: Когут О. Аналіз необхідності та можливості введення в Україні двопалатного парламенту. Вибрані роботи учасників 5-ої щорічної Міжнародної наукової конференції «Парламентські читання». С. 56-60.

Структура та обсяг роботи. Робота складається з трьох розділів і містить додаток, де проаналізовано показники структури прийнятих Верховною Радою України законопроектів впродовж 2014-2018 рр. з урахуванням суб'єкта законодавчої ініціативи. Повний обсяг роботи – 96 сторінок (з додатками).

РОЗДІЛ I

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ З ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ

1.1. Наукові підходи до взаємодії глави держави та парламенту

На сучасному етапі становлення парламентаризму та оновленню підходів до формування та реалізації державної політики в Україні важливо розуміти, на погляд автора, тенденції до їх оновлення.

Проаналізовані у цій роботі джерела свідчать про наявність різних доктринально-теоретичних підходів до поняття взаємодії глави держави та парламенту. Вважаємо, що потрібно зосередити спочатку увагу на дослідженні протилежних позицій, щоб зрозуміти різні підходи до бачення спільної діяльності парламенту та глави держави.

Як зазначає Степаненко С.В.: «Частина науковців розглядають інститут президентства як інститут держави, інститут державної влади, тобто через його фактичне місце в механізмі здійснення державної влади. Цей підхід здебільшого використовується політологами. Інші публікації, хоча і присвячуються інституту президентства саме як інституту галузі права, але не охоплюють усієї сукупності конституційно-правових норм інституту. Для вивчення історичної практики та традицій цього інституту в Україні велике значення мають роботи відомих українських діячів – істориків, юристів, політиків: Д. Антоновича, В. Винниченка, М. Грушевського, С. Дністрянського, Н. Полонської-Василенко, П. Христюка, С. Шелухіна, а також вчених – істориків та юристів радянського періоду: Ф. Калінічева, М. Копиленко, О. Копиленко, Б. Крупницького, І. Кузнецова, В. Рум'янцева, А. Міносяна, В. Цветкова та інших» [1, с. 2].

Ми схилиємось до позиції, що інститут глави держави можна розглядати як політико-правову категорію. З одного боку, президент в Україні є політиком,

якого обирають на основі прямого, рівного та загального виборчого права для виконання відповідних повноважень глави держави. З іншого боку, ці ж повноваження в нашій державі закріплені в Конституції України – Основному Законі України, а це впливає на його правову природу.

Для повноти розуміння теоретико-методолічних засад взаємовідносин глави держави та парламенту необхідно спершу ознайомитися з їх дефініціями.

«Інститут Президента України – це державно-правове утворення, зауважує Степаненко С.В., у цілісній системі управління суспільством, що складається з найвищого державного одноособового виборного органу та його консультаційних, дорадчих та інших допоміжних органів та служб, наділене конституційно-владними повноваженнями в управлінні державою, характеризується єдністю взаємозв'язків з іншими державними, а також недержавними органами та громадянами, діяльність якого регулюється системою відповідних правових норм» [1, с. 2].

Як слушно зазначає Ломжець Ю.В.: «Інститут президентства може функціонувати в умовах парламентської республіки, так само як і інститут парламентаризму – у республіці президентській» [2, с. 3].

Підтримую таку тезу, адже у світі є багато країн, де парламенти та президенти успішно взаємодіють незалежно від форми правління та державного устрою. Також варто наголосити, що найчастіше парламент виконує законотворчу функцію, а президент – роль глави держави. Однак це не означає, що він не може брати участі в законодавчому процесі. Навпаки, відповідно до положень ч. 1 ст. 93 Конституції України «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України». Також ч. 2 ст. 93 Конституції України визначає, що «законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово» [3].

Надання такої преференції главі держави щодо визначення невідкладності того чи іншого законопроекту може мати як позитивні, так і негативні наслідки.

Таку норму в Основному Законі України, на думку автора, можна вважати перевагою глави держави, а також наданням йому безпосередньої можливості впливати на формування порядку денного сесій парламенту. Це істотно пришвидшує строк розгляду окремих проектів законів та позитивно впливає на можливість ухвалення найбільш суспільно важливих та актуальних змін у законодавство. Разом з тим, варто зазначити, що цим правом у жодному випадку не можна зловживати, адже це може призвести до негативних та небезпечних новел у законодавстві.

Детальніший проведений аналіз показників структури прийнятих українським парламентом проектів законів (у залежності від суб'єкта законодавчої ініціативи) за 2014-2018 рр. наведено у Додатку А до цієї роботи.

Ломжець Ю.В. зазначає: «Республіка як форма правління відрізняється виборчим принципом вищих органів влади, а її типи розрізняються між собою відповідно до критерію розподілу владних повноважень між органами влади, що персоніфікують ті або інші політичні інститути. Відповідно до цього критерію, в науці виділяють президентський і парламентський типи республіканської форми правління» [2, с. 3].

Необхідно зазначити, що ці дві форми можуть часто поєднуватися, адже є багато прикладів президентсько-парламентської та парламентсько-президентської республіки, в Україні з часів незалежності (1991 року) ці форми також змінювалися залежно від повноважень та форми взаємодії українських президентів з Верховною Радою України.

Цікаво, що першою країною, де був введений пост президента і глави держави, стали Сполучені Штати Америки. В інших країнах, у той час влада мала монархічний характер і передавалася в спадщину. Франція та Швейцарія виявилися першими європейськими країнами, в яких з'явився пост президента, але все-таки більшість держав, прийшли до цього в XX столітті [2, с. 4].

Науковці відповідно до особливостей країни, нормотворчих традицій та практики президентського типу правління виокремлюють різні моделі взаємодії інституту глави держави та парламенту (наприклад, президентські республіки,

парламентські та їх поєднання у вигляді парламентсько-президентської або президентсько-парламентської республіки).

«В науці визначають чотири ознаки класичної президентської республіки, яка втілена в американському варіанті. В першу чергу, носій вищої виконавчої влади обирається всенародно шляхом прямого голосування або залучення колегії виборців; по-друге – терміни повноважень носія верховної виконавчої влади та законодавчого органу фіксовані й не залежать від ступеня довіри сторін; по-третє – обрана виконавча влада має прерогативу призначення уряду та визначення його складу. Четвертий критерій забезпечує Конституцією певні права президента в законодавчій сфері, формалізовані, зокрема, у праві вето. При цьому, надання главі держави обмежених певною мірою повноважень в аспекті законотворчості є гарантією перетворення в реальність програми, підтриманої населенням на президентських виборах» [4, с. 78].

Підхід Сполучених Штатів Америки, на переконання автора, надає президенту право преференцій та переваг у різних сферах повноважень. Роль парламенту при таких умовах не є головною, хоча, разом з тим, доволі важливою. В Україні така модель не змогла б ефективно працювати з огляду на те, що парламент відповідно до Конституції України історично завжди був наділений низкою повноважень, які притаманні саме йому та не зможуть бути реалізовані іншими інституціями. Такі повноваження передбачені, зокрема, ст. 85 Основного Закону України, до них, наприклад, належать: «затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання, усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпічменту), надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України, утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів» та інші [3].

Доцільно, вважаю, проаналізувати інші види взаємодії інституту глави держави та парламенту.

Зокрема, «із прийняттям Конституції V Республіки у Франції в 1958 році було закріплено правовий статус глави держави як верховного головнокомандуючого. При цьому статус глави виконавчої влади передається прем'єр-міністру, який, відповідно до Конституції, «направляє дії уряду» і повністю відповідає за роботу кабінету. Уряд, в свою чергу, визначає та проводить політику нації. Президент одноосібно призначає прем'єр-міністра, і разом з ним вони формують склад кабінету. У відносинах з парламентом президент Франції займає пріоритетну позицію, що демонструє наявні в нього права накладення відкладеного вето на рішення парламенту та розпуску парламенту. Парламент не наділений законними повноваженнями, зміст яких зводився б до ініціації імпічменту президента. Крім того, в рамках французького варіанту функціонування президентства як політичного інституту, глава держави наділений ексклюзивними повноваженнями в галузі міжнародної політики та введення надзвичайного стану в країні, в режимі якого він втрачає право розпуску парламенту. Система контролю над урядом з боку президента виражається в головуванні на засіданнях уряду та затвердженні його рішень; а з боку парламенту – у можливості винесення йому вотуму недовіри. У цілому, практика президентсько-парламентської форми правління при V Республіці у Франції виявилася досить успішною, але випадки перемоги на виборах у законодавчі органи сил, які знаходяться в опозиції до президента протягом декількох електоральних циклів, стали певним сигналом до трансформації сталої системи, позначивши її кризу» [2, с. 6-7].

Цей підхід у сфері досліджуваної тематики дуже нагадує українську модель, де форма взаємодії не є сталою, а змінювалась за роки незалежності: з парламентсько-президентської на президентсько-парламентську, і навпаки.

У сучасному світі типовими парламентськими республіками є Німеччина, Греція, Італія та інші країни. «Ця форма правління, – зазначає Ломжець Ю.В., припускає процес формування уряду на парламентській основі і його

формальній відповідальності перед парламентом. Питання формування уряду, затвердження державного бюджету та вираження вотуму недовіри уряду перебувають під юрисдикцією парламенту. Особа, що обирається на конституційно закріплений пост президента, в умовах парламентської республіки здійснює свої повноваження за згодою уряду, що виконує функцію центральної ланки в системі устрою державної влади. Його роль близька до значення монарха в парламентській формі конституційної монархії та зводиться до виконання представницьких функцій» [2, с. 7-8].

О'Вріен, американський дослідник аналізованої тематики, зазначає про те, що «у республіках з президентською формою правління до суб'єктів законодавчої ініціативи належать лише окремі парламентарі, у США, наприклад, характерним є лише один орган законодавчої ініціативи – парламент. Президент у цій країні, зазначає американський дослідник, може подавати до парламенту послання – позиції щодо найважливіших питань держави, тому виконавча влада, хоч і не формально, але фактично може впливати на законотворчість» [5, с. 179-180].

В Україні ж «президент є главою держави» відповідно до ст. 102 Конституції України. Аналіз положень Розділу V, присвяченому Президенту України та Розділу IV щодо Верховної Ради України, дає підстави зробити висновок, що він виконує: представницьку, контрольну, законотворчу та установчу функції, а у випадках введення воєнного та надзвичайного стану ще й додаткові у сфері безпеки та оборони. У свою чергу «Верховна Рада України, – відповідно до ст. 75 Конституції України, є єдиним органом законодавчої влади». Цікавим з точки зору взаємодії президента та українського парламенту є ч. 1 ст. 87 Конституції України, згідно з якою «Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від

конституційного складу Верховної Ради України». Тобто уряд знаходиться під контролем парламенту та глави держави в Україні [3].

Також «ст. 90 Конституції України передбачає випадки дострокового припинення Президентом України повноважень парламенту», прикладом реалізації цієї норми може бути заява Володимира Зеленського, 6-го Президента України, під час інавгурації, коли він заявив про розпуск Верховної Ради України восьмого скликання [6].

Отже, в науці існують різні моделі взаємодії парламенту та президента, кожен з них має свої особливості та притаманний устрою та формі правління, яка склалася історично в конкретній країні. Для України характерна республіканська форма правління змішаного типу (наявний і президент, і парламент), які по-різному співпрацюють між собою. Взаємодія між ними визначається, по-перше, нормами Конституції України, профільними законами та підзаконними актами, а, по-друге, значною мірою залежить від обраної суб'єктом владних повноважень політики та прийнятих на її основі відповідних управлінських рішень.

1.2. Гілки влади, форми та види їх взаємодії в Україні та в іноземних державах

«Державне управління, – на думку низки дослідників, є одним із видів діяльності зі здійснення державної влади, яке полягає у практичній реалізації організаційних, виконавчо-розпорядчих функцій із втілення в життя вимог законодавства і здійснення на цій основі управлінського впливу щодо певних об'єктів. Є глибокий внутрішній зв'язок між моделлю організації державної влади і системою управління — вони мають відповідати одна одній. Ефективність функціонування державно-владного механізму, зазначають науковці, прямо залежить від політичного режиму» [7, с. 9].

Принагідно зазначимо, що у сучасній науці та міжнародних організаціях, таких як: Світовий банк, ОБСЄ, Рада Європи та інших, процеси з успішного

управління державою називають ефективним врядуванням, відходячи поступово від дефініції «державного управління».

Автор вважає, що законодавство та державна політика, яку формує, зокрема, уряд, повинні відповідати одна одній. Це може проявлятися, наприклад, під час формування щорічної програми діяльності Кабінету Міністрів України. Вкрай важливим є розуміння мети та завдань державного управління, адже програма діяльності Кабінету Міністрів України, а також конституційно-правові засади взаємодії гілок влади повинні базуватися на їх функціях. Наприклад, законодавча функція парламенту не може бути делегована, однак уряд та глава держави можуть, маючи безпосереднє право законодавчої ініціативи, та повинні активно взаємодіяти з Верховною Радою України.

Науковці виокремлюють такі «види функцій державного управління:

- а) загальні або основні;
- б) спеціальні або спеціалізовані, які відображають специфіку конкретного суб'єкта управління або керованого об'єкта;
- в) допоміжні або обслуговуючі, які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій. У свою чергу, кожен із зазначених видів включає в себе такі категорії:
 - 1) загальні функції - адміністративно-політичні, економічні, соціальні, культурно-освітні;
 - 2) спеціальні функції стратегічне планування, прийняття управлінських рішень, організація діяльності, мотивація, контроль;
 - 3) допоміжні функції - управління людськими ресурсами, фінансова діяльність і бюджетний процес, юридично-судові функції, діловодство і документування, зв'язки з громадськістю» [7, с. 12].

Автор переконана, що кожна з вище перелічених функцій має певне значення, тому вони можуть саме разом сформувати ефективну систему влади.

Зокрема, «ст. 6 Конституції України закріпила поділ влади в Україні на органи законодавчої, виконавчої і судової влади» [3].

У даному аспекті необхідно, на думку автора, наголосити, що «органи законодавчої, виконавчої та судової влади (а відповідно їх посадові та службові особи) здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України», це відображено і у ст. 19 Конституції України [3]. Це можна вважати одним з проявів встановлення відповідної дискреції, яку закріплює концепція верховенства права, яка була використана ще у 1215 році у Сполученому Королівстві Великобританії та Північної Ірландії для захисту прав людини і обмеження влади монарха [8].

Той факт, що гілки влади в Україні є безпосереднім відображенням українського народу підтверджує положення ч. 1 ст. 13 Конституції України, в якому зазначено, що «від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією» [3].

Поділ влади в Україні має свою взаємодію, це підтверджує конституційна норма (а саме ст. 5) про те, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [3].

У цій сфері варто дослідити іноземний досвід функціонування та взаємодії гілок влади, їх особливості в контексті порівняльного аналізу.

«"Поділ влади" стосується ідеї про те, що основні державні інститути повинні бути функціонально незалежними, а жодна особа не повинна мати повноважень, що поєднують кілька відомств. Основними інститутами прийнято вважати виконавчу, законодавчу та судову владу. У ранніх розповідях, таких як "Дух законів" Монтеск'є, поділ влади призначений для захисту від свавілля та збереження свободи. Було прийнято рішення про те, що основні інститути мають бути розділеними та незалежними один від одного, щоб одні повноваження не змогли перевищити повноваження інших двох. Сьогодні поділ влади частіше пропонується як спосіб сприяти створенню системи стримувань і противаг, необхідних для належного врядування» [9, с. 71, сл., пер. з англ. Когут О.].

Від початку заснування та впровадження концепції поділу влади, її особливості вагомим чином змінились, однак суть, на думку автора, залишилась незмінною – зберегти рівність та незалежність посадових осіб, наділених владою від свавілля та зловживання своїми повноваженнями.

«Велика Британія, наприклад, є країною парламентської демократії, яка діє в рамках конституційної монархії. Монархія є найдавнішою інституцією в системі урядування у Великій Британії, її історія налічує більш як тисячу років. Монарх є главою держави, а Прем'єр-міністр, якого призначає монарх, є, на практиці, політичним лідером Великої Британії та діє як глава уряду Її Величності. В країні немає конституції у формі єдиного писаного основного закону. Конституційне значення мають законодавчі акти, схвалені парламентом, та судові прецеденти. Неписана конституція формувалася впродовж кількох сторіч і складається з парламентських законів, судових прецедентів і конституційних угод або звичаїв. Королівська влада передається у спадок. Проте насправді король лише номінальний глава держави (царює, але не управляє). Королівські повноваження перебувають у руках виконавчої влади - кабінету міністрів» [10, с. 3].

«У взаємовідносинах між палатами у британському парламенті домінує Палата громад, це стосується законодавчого процесу, хоча право законодавчої ініціативи мають дві Палати. Хоча Палата лордів і може відхилити законопроект Палати громад, та через рік він може бути знову прийнятий нижньою палатою без урахування поправок верхньої палати та в порядку процедури звичайного голосування і стає законом без будь-якої санкції верхньої палати. Що стосується фінансових законопроектів, то Палата лордів може лише на місяць відтермінувати їх промудгацію. Водночас, як свідчить практика, конфлікти на законотворчій ниві між палатами виникають досить рідко. Контрольна компетенція виявляється у практиці проведення "днів уряду" та утворення комітетів *ad hoc*, які досліджують окремі питання діяльності уряду. Що стосується судової компетенції, то Палата лордів є вищою судовою інстанцією Сполученого Королівства. Нижня палата парламенту

Великобританії – Палата громад формується на основі загальних, рівних виборів шляхом таємного голосування на базі мажоритарної системи відносної більшості. В нижню палату входять аж 650 депутатів. Віковий ценз для активного і пасивного виборчого права відповідно - 18 і 21 рік. Відповідно до Акта про парламент 1911 р. строк повноважень Палати громад не може перевищувати 5 років. Для того щоб зареєструватися як кандидат до Палати громад, особа повинна подати відповідну заяву до місцевого органу влади (на базі якого працює окружна виборча дільниця), заручитися підтримкою 10 осіб, наділених виборчим правом, та сплатити виборчу заставу в розмірі 500 фунтів стерлінгів. Якщо кандидат перемагає у відповідному виборчому окрузі, то виборча застава йому повертається» [10, с. 15, сл.].

Аналізуючи особливості виборчого процесу у Сполученому Королівстві, потрібно наголосити, що вони також впливають на взаємодію палат між собою. Оскільки Палата громад домінує, то і в законодавчому процесі їх ініціативи матимуть більшу підтримку та певні переваги. Хоча де-юре рівність обох палат закріплена на законодавчому рівні. Таку ситуацію в англійському парламенті можна порівняти з українським парламентом IX скликання, у якому законопроекти від партії, яка отримала більшість, приймаються швидше та знаходять більшу підтримку, ніж ті законодавчі ініціативи, які вносяться народними депутатами України, що мають меншість у парламенті.

Справді, Верховна Рада України дев'ятого скликання має свою особливість у тому, що більшість народних депутатів представляють президентську політичну партію. На підтвердження цієї тези наводимо відповідні дані з офіційного веб-сайту українського парламенту щодо депутатських фракцій та груп IX скликання.

«Станом на 29.08.2019 до фракції політичної партії «Слуга народу» входило 248 народних депутатів, до фракції політичної партії «Опозиційна платформа – За життя» - 44 народні депутати, до фракції політичної партії Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина» - 24, фракції політичної партії «Європейська солідарність» - 27 нардепів, до фракції політичної партії

«Голос» - 20, до депутатської групи «За майбутнє» - 22, до депутатської групи «Довіра» - 17, разом з тим, народні депутати, які не входять до складу жодної фракції чи групи – 21» [11].

Такий розподіл народних депутатів України свідчить про те, що парламентська більшість може мати вагомий вплив на законотворчість, в той час як опозиційні народні депутати повинні обов'язково знайти законодавчі аргументи на користь своїх ініціатив для того, щоб здобути необхідну підтримку серед парламентської більшості під час прийняття законопроектів.

Беручи до уваги вищенаведені особливості Сполученого Королівства, принагідно зазначаємо, що конституційна «парламентська монархія, – як зазначають дослідники, характеризується такими особливостями:

1) влада монарха обмежується конституцією, що затверджується парламентом. Монарх не має права змінювати Конституцію, а його влада символічна, наприклад, у Великобританії закони, прийняті парламентом, і рішення кабінету міністрів повинні мати королівський підпис, але при цьому самі монархи не користувалися правом вето з 1710 року і не збираються використовувати його в майбутньому;

2) уряд формується парламентом з представників певних партій, що отримали більшість голосів на виборах у парламент;

3) лідер партії, що має найбільше число депутатських місць, очолює уряд (прем'єр-міністр є найбільш значною особою в політичному житті);

4) уряд відповідає перед парламентом, а не перед монархом» [10, с. 11, сл.].

«Статутне право і королівські прерогативи встановлюють для монарха значні повноваження, однак, відповідно до конституційної угоди, монарх "царює, але не управляє". Королівські прерогативи не походять від парламенту і поділяються на особисті та політичні. До особистих прерогатив відносять: право на атрибути монаршої влади (корона, мантія, трон, скіпетр і держава, титул); право на утримання за рахунок державного бюджету за цивільним листом, який нараховує близько 8 млн фунтів стерлінгів; право мати

королівський двір і власність; право на королівські імунітети, тобто монарх - 12 особа недоторканна, яка не підлягає кримінальній, адміністративній, цивільній, політичній відповідальності» [10, с. 11-12, сл.].

Вважаємо, що досвід Сполученого Королівства яскраво підтверджує те, що формальні та фактичні підходи до взаємодії між гілками влади можуть бути дуже різними. Так, будучи конституційною монархією, ця держава фактично зосереджена в руках парламенту, а в ході законодавчого процесу монарх виконує лише номінальну функцію. (може навіть не зосереджуватися на змісті прийнятих законодавчих актів) Це доводить і те, що уряд підзвітний та підконтрольний парламенту, а не монарху. Цікавим є і різний статус та функції палат парламенту, оскільки з вищенаведеного аналізу дослідників можна зробити висновок про те, що хоч і конституційно право законодавчої ініціативи мають обидві палати, однак Палата громад фактично має більш впливове становище у законотворчому процесі.

Враховуючи досвід функціонування двопалатного парламенту у Сполученому Королівстві, в Україні також вже неодноразово досліджували це питання як можливий спосіб покращення законотворчої взаємодії гілок влади. В контексті необхідності вдосконалення концепції парламенту потрібно зрозуміти можливі шляхи регулювання цього аспекту, виходячи з історії становлення та розвитку парламентаризму в Україні. «Дослідженням даної теми займалися такі науковці: О. Скрипнюк, А. Георгіца, В. Малярєнко, В. Шаповал, О. Березюк та інші. Базовим недоліком двопалатної системи, є обов'язковість узгодження рішень, що не лише сприяє затягуванню законотворчого процесу, але й породжує дисонанс між позиціями верхньої та нижньої палат, сприяє утвердженню авторитетності та пріоритету верхньої палати. Отже, на сучасному етапі функціонування чинного Основного Закону України настала потреба та необхідність внесення змін через суспільні, політичні та державні чинники. Історія становлення, формування та розвитку парламентаризму в Україні підтверджує факт необхідності ефективного функціонування чинної моделі парламенту, оскільки якісна її імплементація

сприятиме вдосконаленню законодавчого процесу. Явище бікамералізму для України передбачатиме кардинальну зміну суспільного та державного устрою, що суперечитиме положенням чинної Конституції» [12, с. 57-59, сл.].

«Взаємодія гілок влади у Франції, – зазначає В. Сухенко, на сьогодні становить значний науковий інтерес, особливо в частині взаємодії президента та прем'єр-міністра, що належать до різних політичних сил. У Франції керівництво урядом розділене між президентом і прем'єр-міністром. Така ситуація визначена Конституцією, будучи посиленою політичною практикою, що бере початок від де Голля і закріпленою наступними президентами країни. Можливі конфлікти в такій ситуації вирішувалися великими конституційними повноваженнями президента. Політична практика V Республіки відзначена і тим, що упродовж тривалого часу Франція живе в умовах, коли президентська і парламентська більшість розходяться і як результат головою уряду стає політичний опонент президента. Формування уряду передбачено Основним законом. Президент призначає прем'єр-міністра і за його поданням – інших членів уряду. Однак через те, що уряду необхідно отримати вотум довіри з боку парламенту, президент не є вільним у виборі кандидатур. На практиці реальний обсяг повноважень президента у Франції в значній мірі залежить від розстановки сил на внутрішньополітичній арені. Якщо він має підтримку більшості в Національних зборах, то повністю використовує свої повноваження, залишаючи прем'єр-міністру і уряду лише реалізацію рішень, прийнятих на президентському рівні. Якщо ж на парламентських виборах перемагає опозиційна президенту партія, то це веде до посилення дуалізму виконавчої влади та, відповідно, обмеження його фактичної компетенції, як глави держави. Щодо парламенту, принагідно зазначає дослідник, то його палати формуються у різний спосіб та мають різні повноваження. В законодавчій сфері їх повноваження є рівними, проте при виникненні спірних питань, визначну роль мають Національні збори» [13, с. 7-9, сл.].

З аналізу статті В.В. Сухенка «Дуалізм виконавчої влади як особливість політико-адміністративної системи Франції» можна зробити висновок про те,

що взаємодія гілок влади у цій країні суттєво залежить від розподілу мандатів після виборів, а, отже, має певне політичне забарвлення, цей же підсумок може стосуватися і сфери законотворчих повноважень глави держави, який обирається у Франції також шляхом демократичних виборів.

Так, на офіційному веб-сайті французького парламенту вказано, що «парламент Французької Республіки складається з 577 членів парламенту, які обираються на п'ятирічний термін. З 2012 року (14-й Парламент), а саме з червня, 11 членів парламенту вибирають французькі громадяни, що живуть за межами Франції. В умовах демократії, зазначено у розділі «прийняття законів», закон лише визначає найважливіші правила та норми суспільного життя (свободи, національність, право власності, юридичні кодекси, вибори тощо). Закон уповноважує Уряд встановлювати податки та визначати їх витрати: це мета щорічного закону про бюджет. І нарешті, закон уповноважує Президента Республіки ратифікувати договори. Крім обмежених випадків, коли закон може бути винесений на референдум, більшість законів у Франції приймаються парламентом. Як парламентарі (які подають законопроекти членів), так і уряд (який подає урядові законопроекти) можуть ініціювати законодавство. Аналогічно, зміни, що є пропозиціями щодо зміни законопроектів, поданих на обговорення, можуть бути внесені як виконавчою владою, так і членами парламенту. Уряд може подавати законопроекти на будь-яку тематику, за винятком фінансових законопроектів та законопроектів щодо фінансування системи соціального захисту, які спочатку мають бути подані до Національних зборів» (пер. з англ. Когут О.) [14]. Також, аналізуючи текст французької Конституції, потрібно наголосити, що президент має дуже схожі повноваження з українськими, зокрема, щодо: «підписання прийнятих актів (ст. 13), головування збройними силами (ст. 15) та представницьких функцій (ст. ст. 17-18)» (пер. з англ. Когут О.) [15].

Таким чином, по суті Франція є напівпрезидентською формою правління, конституційно французький парламент несе велику відповідальність перед президентом.

Під час аналізу іноземного досвіду взаємодії гілок влади було встановлено цікавий рейтинг. Світовий банк формує рейтинг країн за ефективністю врядування. Як зазначено на офіційному веб-сайті «ефективність врядування у розумінні Світового банку охоплює: сприйняття якості надання публічних послуг, якості державної служби і ступеня їх незалежності від політичного тиску, політичні (передвиборчі) обіцянки та їх виконання, зобов'язання уряду перед такою політикою. Порядкове місце вказує розряд країни серед усіх країн, покритих сукупним індикатором, з 0, відповідаючи найнижчому розряду, і 100 до найвищого розряду» [16].

Проаналізувавши дані рейтингу, принагідно зазначимо, що «Україна, на жаль, впродовж 2016-2018 років втрачала свої позиції. У 2016 році на – 0,56, у 2017 році – на -0,47, у 2018 році – на -0,42» [17].

Така негативна тенденція свідчить про те, що наша країна має певні проблеми у сфері взаємодії гілок влади, які зумовлюють необхідність вдосконалення системи публічного врядування. Порівнюючи рейтинг України з іншими державами, варто вказати на той факт, що провідні позиції у цьому списку займають такі європейські країни як: Франція, Німеччина, а також США та Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії.

Вважаю, що такий рівень саме цих країн зумовлений і тим фактором, що усі вищеназвані держави мають багатовікову історію парламентаризму та президенства, яка доволі позитивно вплинула на формування ефективної взаємодії між гілками влади. Україна ж здобула незалежність лише у 1991 році, тому перебуває на стадії розвитку інституційних механізмів співпраці між суб'єктами владних повноважень. Звичайно, час у даному випадку зіграв не на нашу користь, але в той же час ми повинні усвідомлювати, що існують законодавчі важелі впливу на покращення українських позицій у сфері ефективного врядування. До них, наприклад, належать: внесення необхідних змін у законодавство, імплементація міжнародних актів у сфері публічного врядування у національне законодавство та напрацювання нових форматів

взаємодії президента з парламентом. (наради, протокольні доручення, спільне напрацювання та оцінювання державної політики)

Як зазначено на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України, «у 2016 році Уряд України (у тому числі, вважаємо, через низькі показники ефективності врядування у вищезазначеному рейтингу Світового банку) розробив та затвердив Стратегію реформування державного управління до 2020 року і План заходів з її реалізації, що відповідає європейським стандартам належного урядування. Основна мета реформи – формування ефективної системи державного управління, що здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток та адекватне реагування на внутрішні й зовнішні виклики. У проведенні цієї реформи Україна має потужну підтримку ЄС. Так, у грудні 2016 року було підписано фінансову угоду між Урядом України та Європейською Комісією, що передбачає підтримку України в реалізації Стратегії реформування державного управління на 2016–2020 роки в межах програми ЄС «Підтримка комплексної реформи державного управління в Україні». Забезпечення координації реформи здійснює Координаційна рада з питань реформування державного управління» [18].

Реформа державного управління в Україні є необхідною не лише з точки зору міжнародних зобов'язань у частині імплементації Угоди про асоціацію України з ЄС, але й у зв'язку з новими викликами, які можна вирішити через ефективну взаємодію державних органів між собою, в тому числі за рахунок належної комунікації Президента України з Верховною Радою України. Тут йдеться не лише про одноосібні посади, але й загалом про працівників цих органів, які здебільшого є державними службовцями, хоча серед них наявні і представники патронатної служби.

Правові норми детально регламентують законотворчу взаємодію між аналізованими органами державної влади. Так, Конституція України як Основний Закон України визначає правові норми щодо глави держави та парламенту у різних структурних частинах. Водночас акт установчої влади

народу містить норми, які підтверджують їх взаємодію. До таких положень закону можна віднести, зокрема: «всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їхніх повноважень, встановлених цією Конституцією (ст. 72); позачергові сесії Верховної Ради України, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу Президента України або на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України; у разі оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання (ч. ч. 2, 3 ст. 83); коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України (ч. 8 ст. 83)» та інші [3].

В частині призначень вищих посадових осіб звертаємо також увагу на такі норми щодо Верховної Ради України:

1) «призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України (п. 12 ч. 1 ст. 85);

2) призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України (п. 12-1 ч. 1 ст. 85);

3) призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати (п. 16 ч. 1 ст. 85);

4) призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні (п. 17 ч. 1 ст. 85);

5) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України (п. 18 ч. 1 ст. 85);

6) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України (п. 19 ч. 1 ст. 85);

7) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (п. 20 ч. 1 ст. 85);

8) призначення на посади та звільнення з посад членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України (п. 21 ч. 1 ст. 85);

9) надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора; висловлення недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади (п. 25 ч. 1 ст. 85);

10) призначення на посади третини складу Конституційного Суду України (п. 26 ч. 1 ст. 85)» [3].

Викладені вище положення Конституції України описують процедуру призначення окремих посадових осіб. Важливо акцентувати увагу на тому, що більшість кадрових питань український парламент здійснює спільно з Президентом України. Цю тезу відображають такі формулювання: «за поданням Президента України», «надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України».

В той же час глава держави в Україні також у своєму правовому статусі не є відокремленим, адже низка положень щодо його функцій тісно пов'язані з парламентом. До них, зокрема, можна віднести:

- 1) «призначення позачергових виборів до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією (п. 7 ч. 1 ст. 106);
- 2) припинення повноважень Верховної Ради України у випадках, передбачених цією Конституцією (п. 8 ч. 1 ст. 106);
- 3) внесення за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції (п. 9 ч. 1 ст. 106);
- 4) внесення до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України (п. 10 ч. 1 ст. 106);
- 5) призначення на посаду та звільнення з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора (п. 11 ч. 1 ст. 106);
- 6) внесення до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України (п. 14 ч. 1 ст. 106);
- 7) зупинення дії актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності (п. 15 ч. 1 ст. 106); (це положення Основного Закону України, я переконана, більше стосується взаємодії глави держави з урядом)
- 8) у сфері безпеки та оборони, а також збереження територіальної цілісності України взаємодія Президента є нормативне положення щодо внесення до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань (п. 19 ч. 1 ст. 106)» [3].

В контексті обраної тематики дослідження надзвичайно важливими є два протилежних повноваження Президента України у законотворчій сфері, а саме:

- 1) «підписання законів, прийнятих Верховною Радою України (п. 29 ч. 1 ст. 106);
- 2) глава держави має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України (п. 30 ч. 1 ст. 106)» [3].

З одного боку, глава держави повинен опрацювати відповідний проект закону ще до його підписання чи накладення вето для того, щоб забезпечити ефективність законодавчого процесу та важливих суспільних змін в країні. З іншого боку, Президент України має низку інших повноважень, які повинен виконувати вчасно та якісно. Цікавою є практика, коли глава держави і не наклав вето, і не підписав відповідний, прийнятий Верховною Радою України та підписаний Головою парламенту, закон. В таких випадках правовий статус цих законів залишається невизначеним, адже перебуває поза правовим регулюванням.

Отже, в Україні Президент України та парламент хоч і мають різні функції та правовий статус, однак, при цьому, у них наявні багато спільних повноважень, зокрема, у сфері законотворчості та стосовно кадрових призначень вищих посадових осіб. Відповідні конституційні механізми дозволяють контролювати та впливати на діяльність обох владних суб'єктів, адже вони, особливо при призначенні вищих посадових осіб, діють за спільним погодженням. Наприклад, Верховна Рада України може надавати згоду на призначення на певну посаду кандидатури, яка запропонована Президентом України.

1.3. Переваги та недоліки різних форм правління

На погляд автора, для повноцінного аналізу взаємодії парламенту та глави держави у різних країнах варто зосередитися на перевагах та недоліках різних форм правління.

Кожна форма правління має свої особливості, але її вираження у формах тих чи інших недоліків значною мірою залежить від правосвідомості її громадян.

«Дурдинець М. Ю., аналізуючи правосвідомість як філософсько-правову категорію, виокремлює міжнародну організацію, яка стала осередком формування європейської правосвідомості. Так, Рада Європи, на його думку, є унікальним міжнародним інститутом, заснованим за ініціативою не держав, а передових представників громадянських суспільств Європи, які зібралися 7–10 травня 1948 року в Гаазі на Конгрес демократичної громадськості Європи. Після бурхливих і тривалих дискусій конгрес прийняв резолюцію про необхідність якнайшвидшого скликання європейської асамблеї, яка обирається представницькими органами країн-учасниць задля досягнення економічного та політичного союзу на континенті. Резолюція проголошувала, що передбачуваний інститут має бути відкритий для всіх народів континенту, які визнають хартію прав людини, до розроблення якої слід приступити негайно. Передові мислителі – це люди справи, а тому деякі з них приїхали на Конгрес з уже готовими проектами такої Хартії. Конгрес одноголосно схвалив як основу Хартії проект, запропонований П.-Г. Тейтдженом. Перша стаття цього проекту містила перелік прав і свобод людини, які повинні поважати всі:

- безпека життя та тіла;
- свобода від довільного арешту, затримання і висилки;
- свобода від рабства, кріпацтва і примусової праці дискримінаційного характеру;
- свобода слова і висловлювання думки;
- свобода віросповідання; свобода асоціацій і зборів;
- природні права, що випливають із шлюбу та народження в родині;
- недоторканність житла;
- рівність перед законом;
- свобода від дискримінації за ознаками релігії, раси, національного походження, політичних чи інших переконань;

- свобода від довільного позбавлення власності» [19].

«Друга стаття проекту хартії пропонувала накладати на держави зобов'язання проводити вільні вибори з загальним виборчим правом і таємного голосування для того, щоб діяльність урядів і законодавчих органів відповідала вільно вираженій волі народів. Держави зобов'язувалися також не вдаватись до дій, що порушують права на політичну критику й організацію політичної опозиції. У проекті було передбачено створення ефективного механізму захисту прав людини. Керуючись рекомендаціями Конгресу демократичної громадськості 5 травня 1949 року, уряди низки європейських країн прийняли рішення заснувати Раду Європи, що складається з Комітету представників виконавчої (Комітет міністрів) і законодавчої (Консультативна, а пізніше – Парламентська асамблея Ради Європи), та схвалили його Статут» [19].

«Розглядаючи моделі політичної культури Західної Європи, варто зосередити увагу на обов'язкових інститутах, завдяки яким відбуваються зміни в цьому суспільстві (приватна власність, конкуренція, особиста свобода). Залежно від національно-територіальної ознаки Г. Алмонд виокремлює такі типи правових культур:

1) англо-американська політична культура (Велика Британія, США). Особливістю цієї політичної системи є стабільність не лише інститутів, процедур, а й стабільність як установка політичної культури населення. Цій моделі притаманні певні риси, а саме:

- відбір політичних лідерів і здійснення контролю за ними переважно шляхом загального голосування;

- використання інституцій і демократичних процедур для підвищення значущості та досягнення стабільності політичної еліти;

- демократичне врядування полягає не в прямому доступі мас до управління державою, а періодичному вияві (під час виборів) волі виборців, які погоджуються з програмою управління однієї з еліт;

- визнання пріоритетним принципу політичної діяльності окремого індивіда;
- формування владних інститутів із двох груп, які становлять політичну еліту, що часто зумовлює обмеження участі громадянина в процедурі прийняття політичних рішень;
- плюралізм і циркуляція політичних еліт, що представлена в межах конкуренції двох найвпливовіших партій;
- провадження політичної діяльності пересічних громадян на рівні самоврядування, зосередження її лише на проблемах місцевого значення;
- для цієї моделі характерна відсутність будь-якого єдиного ідеалу, заданої мети розвитку суспільства;

2) романо-германська правова культура означена іншими рисами, а саме:

- спрямована на розвиток особистості, удосконалення її волі та інтересів до рівня усвідомлення, формування загального блага всіх громадян;
- парламент як виразник загальної національної волі, згідно з цією теорією, за своїм статусом має стояти над управлінням бюрократії;
- міцний зв'язок між індивідом і державним інститутом, який представляє його волю;
- демократія в континентальній правовій системі реалізується зверху донизу» [20, с. 192-199, сл.].

Проаналізувавши підходи науковців до виокремлення різних політичних культур та форм правління, варто зробити наступні висновки.

По-перше, президентсько-парламентські республіки завжди мають першочергову роль глави держави у різних сферах, що посилює його відповідальність, однак може спровокувати проблеми у випадку прийняття ним неправильного рішення з певного питання через, переважно, одноособовий характер таких дій.

По-друге, на думку автора, парламентсько-президентська форма правління дозволяє парламенту мати прерогативи у різних сферах, однак не

зменшує можливість діяти спільно з президентом. Такий вид взаємодії виглядає найбільш оптимальним, однак може мати негативні наслідки, коли фактична форма правління буде відрізнятися від нормативно закріпленої.

По-третє, відсутність поєднання взаємодії між парламентом та главою держави може бути надто звуженою та матиме негативні наслідки для діяльності кожної з гілок влади. Наприклад, у президентській республіці парламент буде мати лише номінальне значення, в той час як у парламентській республіці роль президента буде зводитися лише до представницької функції. Тобто, при такій формі співпраці повноваження кожної гілки влади будуть надто обмежені, однак і відповідальність за формування, реалізацію та планування політики нестиме конкретний суб'єкт владних повноважень.

1.4. Висновки до розділу 1

Проаналізувавши теоретико-методологічну основу взаємодії президента та парламенту в Україні, та з урахуванням іноземної практики врядування, повинні зробити висновки про таке.

По-перше, встановлено, що для України характерна республіканська форма правління змішаного типу (наявний і президент, і парламент), які по-різному співпрацюють між собою.

По-друге, з'ясовано, що взаємодія між ними визначається як і в більшості іноземних країн, по-перше, нормами Конституції України, профільними законами та підзаконними актами, а, по-друге, значною мірою залежить від обраної суб'єктом владних повноважень політики та прийнятих на її основі відповідних управлінських рішень.

Таким чином, Президент України та парламент хоч і мають різні функції та правовий статус, однак, при цьому, у них наявні багато спільних повноважень, зокрема, у сфері законотворчості та кадрових призначеннях вищих посадових осіб.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ЗАКОНОТВОРЧОЇ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ПРЕЗИДЕНТОМ УКРАЇНИ ТА ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ

2.1. Правові підстави, суб'єкти, їх повноваження та функції під час законотворчої взаємодії

Досліджуючи правове регулювання, функції та повноваження у сфері законотворчої взаємодії між Президентом України та Верховною Радою України, вважаю, що особливу увагу необхідно звернути на різні за статусом та юридичною силою нормативно-правові акти. Частина норм міститься в Конституції України як акті установчої влади, однак їх деталізація міститься і в окремих законах, наприклад, у Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» та інших законах, а також в Указах Президента, окремих підзаконних нормативно-правових актах. Головними суб'єктами під час законотворчої взаємодії можуть виступати як окремі посадові особи, так і державні інституції, це треба чітко розрізняти. Наприклад, Президент України може діяти від свого імені, визначаючи той чи інший проєкт закону як невідкладний, в той час як Офіс Президента України є інституцією, яка також є офіційним представництвом глави держави, яка в особі державних службовців, патранатної служби та інших відповідних працівників забезпечує його організаційне, інформаційне, аналітичне, правове, адміністративне та матеріально-технічне забезпечення діяльності глави держави.

Аналогічне стосується і українського парламенту. Зокрема, Верховна Рада України є колегіальним органом, який уповноважений здійснювати законодавчу функцію від імені цього органу, однак у взаємовідносинах конкретного народного депутата України з тим же Президентом України (наприклад, депутатське звернення чи депутатський запит) матимуть

індивідуальний характер, який зумовлюється обставинами, якого стосується відповідний документ народного депутата України.

Зазначену вище відмінність під час законотворчої взаємодії необхідно завжди враховувати для того, щоб відмежовувати нормативні положення, які визначають загальну структуру, повноваження та функції, а окремі дії та індивідуальні акти матимуть вузький обсяг, та дуже часто можуть не охоплюватися законотворчою взаємодією, яка спрямована переважно на прийняття законів. Тут потрібно пам'ятати, що закони за своєю зовнішньою формою та внутрішнім змістом в переважній своїй більшості спрямовуються на регулювання однорідних суспільних відносин, які мають загальний характер та повторюваність.

Доцільно щодо цього наголосити на конституційній нормі, а саме ст. 92, де йдеться про те, що «виключно законами України визначаються:

- 1) права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина;
- 2) громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства;
- 3) права корінних народів і національних меншин;
- 4) порядок застосування мов;
- 5) засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;
- 6) основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки;
- 7) правовий режим власності;
- 8) правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання;

- 9) засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;
- 10) засади регулювання демографічних та міграційних процесів;
- 11) засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації;
- 12) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики;
- 13) територіальний устрій України;
- 14) судоустрій, судочинство, статус суддів; засади судової експертизи; організація і діяльність прокуратури, нотаріату, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань; порядок виконання судових рішень; засади організації та діяльності адвокатури;
- 15) засади місцевого самоврядування;
- 16) статус столиці України; спеціальний статус інших міст;
- 17) основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку;
- 18) правовий режим державного кордону;
- 19) правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації;
- 20) організація і порядок проведення виборів і референдумів;
- 21) організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України;
- 22) засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них» [3].

Зазначений припис Конституції України означає, що забороняється зазначені вище питання регулювати будь-якими іншими актами. У випадку ж їх прийняття, такі акти будуть неконституційними, тобто, такими, що не відповідають Конституції України.

«Частина 2 ст. 92 Основного Закону України передбачає, що виключно законами України встановлюються:

1) Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи;

2) порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав; порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України;

3) одиниці ваги, міри і часу; порядок встановлення державних стандартів;

4) порядок використання і захисту державних символів;

5) державні нагороди;

6) військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання;

7) державні свята;

8) порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального.

Законом України оголошується амністія» [3].

За своїм змістом ст. 92 Конституції України надала виключні повноваження Верховній Раді України як єдиному законодавчому органу регулювати певні питання та важливі сфери суспільних відносин. З іншого боку, це конституційне положення унеможливило втручання у процес остаточного вирішення окремих питань. Звичайно, Президент України своїми актами може регулювати певні сфери суспільних відносин, також він може ініціювати законопроект з перелічених у ст. 92 Основного Закону України обставин, але кінцева редакція з урахуванням можливих поправок та доповнень буде прийнята виключно українським парламентом. Але, знову ж таки, навіть після прийняття парламентом закону та підписання його Головою Верховної

Ради України у глави держави залишається конституційна можливість скористатися правом вето.

Науковці зазначають, що, «аналізуючи форму правління в державі, взаємодію гілок влади, експерт має визначити відсутність або наявність реального впливу окремих інститутів державної влади на політичний процес у цілому. Більше того, потрібно прослідкувати тенденції щодо трансформації політичних інститутів, позиції основних суб'єктів політичного процесу щодо них, установки окремих груп та суспільства в цілому. Так, в Україні на даний час окремими політичними силами пропагується зміна форми правління: перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки. Тому при аналізі й прогнозі щодо майбутнього українських політичних інститутів і процесів необхідно враховувати подібні тенденції» [21, с. 52-65].

Беручи до уваги офіційне друковане видання, газету Верховної Ради України «Голос України», повинні зазначити щодо повноважень та функцій досліджуваних органів під час взаємодії між ними, що «український парламент як орган державної влади є колегіальним органом, який становлять 450 народних депутатів України, за своєю природою він є представницьким органом державної влади і здійснює законодавчу владу. Визначення Верховної Ради України єдиним органом законодавчої влади означає, що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони. Президент України у свою чергу є главою держави, Верховним Головнокомандувачем. Самостійне рішення про призначення на посади Президент відповідно до Конституції приймає щодо глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях. Також Президент формує персональний склад Ради національної безпеки і оборони України, призначає Секретаря РНБО та голову Служби зовнішньої розвідки» [60].

У переважній більшості випадків він взаємодіє з Верховною Радою, вносячи їй пропозицію (подання) щодо кандидатури на посаду, і Верховна Рада вже вирішує, призначати чи ні цю особу. Так, наприклад, «призначаються на

посади та звільняються міністр оборони України, міністр закордонних справ України, Голова Служби безпеки України (заступники Голови СБУ призначаються на посади за його поданням та звільняються з посад Президентом); Голова Національного банку, члени Центральної виборчої комісії. Аналогічно Верховна Рада надає згоду на призначення Президентом Генерального прокурора та висловлення йому недовіри. Стосовно призначення Прем'єр-міністра України Президент виконує фактично статистичну функцію. Оскільки він подає до Верховної Ради кандидатуру, яку йому надає (пропонує) коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді, а Верховна Рада затверджує особу на посаду Прем'єр-міністра або ні. Аналогічно питання про його відставку вирішує також Верховна Рада», ці та інші кадрові аспекти врегульовані переважно у ст. 85 Конституції України. До речі, інших членів Кабміну призначає знову ж таки Верховна Рада, але вже за поданням Прем'єр-міністра України [3].

Принагідно зазначимо, що законотворча взаємодія Президента України може і повинна проявлятися у розробці та прийнятті актів, які безпосередньо стосуються аспектів захисту України, її обороноздатності.

Зокрема, саме «Верховна Рада України відповідно до конституційно визначених повноважень:

- оголошує за поданням Президента України стан війни і укладення миру;
- схвалює рішення Президента про використання Збройних Сил та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;
- затверджує протягом двох днів із моменту звернення Президента укази про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію;
- затверджує загальну структуру, кількість, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України» [22].

Отже, проаналізувавши викладені вище положення Основного Закону України щодо взаємодії парламенту та Президента України, можна зробити висновок про те, що правовими підставами такої взаємодії є правові норми, зокрема, Конституції України, а також похідних від неї та уточнюючих її законодавчих актів.

Суб'єктами законотворчої взаємодії є безпосередньо Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган в особі народних депутатів України, а також її допоміжних органів, створених в і при апараті. Важливі функції виконують управління Апарату українського парламенту. Наприклад, «п. 5 ч. 2 ст. 97 Регламенту Верховної Ради України передбачає, що до справи законопроекту в хронологічному порядку їх внесення, подання, направлення, розгляду або прийняття включаються: висновки щодо законопроекту та дані експертиз, інформаційних чи наукових досліджень, виконаних щодо законопроекту за дорученням Верховної Ради; ст. 103 цього ж нормативного акту встановлює порядок здійснення експертизи законопроектів» [23].

В Офісі Президента України також відповідний департамент, який забезпечує відповідну взаємодію («Департамент забезпечення зв'язків із Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, див. Указ Президента України від 20.06.2019 № 417/2019») з парламентом у сфері законотворчості і не тільки [24].

Наявність такого структурного підрозділу свідчить про необхідність налагодження належної комунікації та спільних дій (особливо щодо законодавчих ініціатив) з урядом та парламентом.

Особливою формою законотворчої взаємодії можна вважати також наявність Представника Президента України у Верховній Раді України. (станом на 31.03.2020 таким Представником є Руслан Стефанчук)

Так, «Указом Президента України від 15 лютого 2008 року № 133/2008 було затверджено Положення про Представника Президента України (далі – «Представник») у Верховній Раді України (далі – «Положення»). Пунктом 1 Положення визначено, що такий Представник уповноважується Президентом

України забезпечувати взаємодію між Президентом України та Верховною Радою України, що є його основним завданням відповідно до п. 3 Положення.

У п. 4 Положення визначено, що такий Представник (принагідно зазначимо, що цим пунктом визначені переважно повноваження щодо законотворчої взаємодії):

- бере участь у встановленому порядку в засіданнях Верховної Ради України, її постійних та тимчасових комісій, депутатських фракцій, а також в інших заходах, що здійснюються Верховною Радою України, її органами та посадовими особами;

- представляє на засіданнях Верховної Ради України, її комітетів та тимчасових комісій проекти законів, пропозиції Президента України до законів, повернутих главою держави для повторного розгляду, а також інших документів, внесених Президентом України;

- інформує Президента України про хід і результати розгляду у Верховній Раді України та її органах документів, внесених Президентом України;

- бере участь у підготовці проектів законів, матеріалів до доповідей, звернень та інших документів, які вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України;

- відповідно до наданих повноважень представляє подання Президента України до Верховної Ради України про призначення, звільнення, одержання згоди на призначення, звільнення відповідних посадових осіб;

- вносить в установленому порядку на розгляд Президента України у разі потреби пропозиції щодо представлення, супроводження у Верховній Раді України внесених Президентом України законопроектів, а також пропозицій до законів, повернутих Президентом України для повторного розгляду;

– бере участь за дорученням Президента України в роботі узгоджувальних та інших комісій, експертних груп, які утворює Верховна Рада України, її органи;

– сприяє зміцненню контактів, організації зустрічей Президента України з головами комітетів, тимчасових комісій, керівниками депутатських фракцій Верховної Ради України;

– здійснює моніторинг проектів законів, постанов Верховної Ради України, внесених іншими суб'єктами законодавчої ініціативи, бере участь у здійсненні аналізу таких проектів, зокрема з питань, що виникають у взаємовідносинах Президента України з Верховною Радою України, та в разі потреби вносить відповідні пропозиції;

Принагідно звертаємо увагу на те, що повноваження такого Представника не є вичерпними, адже відповідно до п. 10 ч. 4 Положення він виконує інші доручення Президента України» [25].

Окрім зазначених вище функцій Представника, Положення визначає також окремі конкретні дії, які може вчиняти Представник з метою покращення законотворчої взаємодії, налагодження належної комунікації та співпраці глави держави з органами Верховної Ради України, а також структурними підрозділами її Апарату. До таких механізмів, зокрема, згідно з п. 5 Положення належить «можливість:

1) ініціювати запити щодо одержання, одержувати необхідні для виконання своїх повноважень матеріали та інформацію від комітетів і тимчасових комісій, депутатських фракцій, інших органів Верховної Ради України, а також структурних підрозділів її Апарату;

2) вносити пропозиції щодо підготовки законопроектів, інших документів для внесення Президентом України до Верховної Ради України;

3) вносити пропозиції щодо утворення експертних та робочих груп з окремих напрямів своєї діяльності, залучення спеціалістів, науковців та експертів для виконання покладених на нього завдань;

4) користуватись інформаційними базами даних Секретаріату (на час прийняття Положення існував такий підрозділ як Секретаріат) Президента України, державними, в тому числі урядовими, системами зв'язку та комунікацій, іншими технічними засобами» [25].

Вказані норми з наведеного Положення дають підстави зробити висновок про те, що такий Представник є одним з механізмів налагодження ефективної законотворчої взаємодії Президента України з Верховною Радою України. Це може також вагомим чином позитивно вплинути на підвищення підтримки президентських законодавчих ініціатив, доступу до безпосереднього обговорення та прийняття рішень відповідних законопроектів органами Верховної Ради України та на безпосередній результат щодо прийняття таких проектів.

Отже, правові підстави законотворчої взаємодії визначені переважно у Конституції України, однак профільні закони та інші нормативно-правові акти також частково містять положення, які її деталізують та уточнюють, однак необхідно враховувати, що конституційні норми є нормами прямої дії. Суб'єкти досліджуваної взаємодії можуть виступати як від свого імені (одноособово), так і бути представником інституції або членом законодавчого колегіального органу. Їх повноваження та функції мають чіткий характер, який виникає через відповідне нормативне закріплення, однак вони не обмежені лише юридично, адже фактично на практиці сторони під час взаємодії можуть застосовувати законно дозволені альтернативні методи.

2.2. Порівняльний аспект досліджуваної тематики: від 1991 року до 2019 року

У будь-якому ефективному науковому дослідженні, вважаю, що основоположним елементом є вивчення історичного контексту аналізованої проблематики, а також встановлення наявних проблем і шляхів їх вирішення. Такий підхід можна здійснити за допомогою порівняльного методу, а саме:

щодо нашої наукової роботи потрібно обрати період від проголошення незалежності України у 1991 році і до 2019 року.

«Після проголошення незалежності України, – зазначають науковці, перед владними інститутами постав ряд завдань, що вимагали негайного розв’язання. По-перше, це побудова дієвих органів влади, які, на відміну від попередніх радянських владних інституцій, забезпечили б ефективне функціонування державного механізму. По-друге, це розв’язання соціальних та економічних проблем, що назріли в державі» [27, с. 108].

У статті О. Коляструка йдеться про те, що «процес «перебудови» в СРСР був ініційований згори заради системної модернізації країни. Внаслідок цього були внесені зміни до виборчого законодавства, навесні 1989 року вибори стали альтернативними, однак ще не повністю вільними і демократичними. Вибори до Верховної Ради викликали великий суспільний інтерес. Кандидатів у депутати висували трудові колективи, громадські організації, збори військовослужбовців, виборці за місцем проживання. На 450 депутатських мандатів Верховної Ради УРСР претендували 3 480 осіб, з них кандидатами у народні депутати були зареєстровані 3 091 особа, тобто в середньому на один депутатський мандат претендували 6-7 кандидатів. 22 травня 1990 року Верховна Рада ухвалила Тимчасовий регламент, за яким народні депутати УРСР мали право об’єднуватися в групи за територіальними чи іншими ознаками. Станом на 4 червня 1990 р. було зареєстровано 41 депутатську групу, 26 з них утворились за територіальним принципом, 15 – за іншими. Л. Кравчук також, розпочавши своє президентство в основному на програмових засадах націонал-демократів, з часом став шукати союзників для себе у Верховній Раді з представників колишньої компартії» [27, с.109, сл.].

Ознайомившись детально зі структурою Верховної Ради України 1-го скликання, вважаємо за необхідне зробити певні висновки та визначити особливості першого в історії незалежної України парламенту.

По-перше, фактом є те, що перші вибори до українського парламенту були новацією, переходом від радянського до незалежного українського

суспільства. Це підтверджується і тим фактом, що комуністична партія зайняла більшість за результатами виборів.

По-друге, потрібно враховувати і той факт, що українське законодавство на той час перебувало на стадії формування, а тому засади взаємодії між Президентом України та парламентом застосовувалися згідно норм актів СРСР, Конституція України була прийнята лише 28 червня 1996 року. 22 травня 1990 року було ухвалено тільки Тимчасовий регламент, який втратив чинність ще 27 липня 1994 року [28]. Однак ряд норм (зокрема, щодо процедури прийняття рішень, голосування та правомочності парламенту) схожі на чинні сьогодні. Тимчасовий регламент по суті ґрунтувався на Конституції України (як це зазначено на офіційному веб-сайті Верховної Ради України) від 20.04.1978 № 888-IX, яка була прийнята Верховною Радою Української Радянської Соціалістичної Республіки [29].

По-третє, описана О. Коляструком структура інститутів парламентаризму та президенства показує суттєве домінантне становище компартії, а також бажання першого президента до співпраці з цією партією.

Аналізуючи текст чинної на той час Конституції 1978 року, помітною видається тенденція до надмірних та особливих повноважень глави держави у сфері виконавчої влади, главою якої він був на той час відповідно до ст. 114-1. Також саме він відповідно до «ст. 114-1 Конституції 1978 року очолює систему органів державної виконавчої влади, забезпечує їх взаємодію з Верховною Радою України; подає на розгляд Верховної Ради України проект державного бюджету України та звіт про його виконання; виступає з ініціативою про скликання позачергової сесії Верховної Ради України; пропонує для затвердження Верховною Радою України кандидатуру Прем'єр-міністра України; вносить до Верховної Ради України пропозицію про звільнення з посади Прем'єр-міністра України; входить з поданням до Верховної Ради України про дострокове припинення повноважень окремих місцевих Рад народних депутатів у разі порушення ними Конституції і законів України та про призначення нових виборів депутатів цих Рад» [29].

З вищезазначених конституційних положень, на переконання автора, можна зробити висновок, що глава держави мав домінуюче становище порівняно з повноваженнями Верховної Ради України під час взаємодії між ними. Це підтверджують, наприклад, положення щодо: «подання проекту держбюджету та звіту про його виконання» (п. 4-1 ст. 114-5 Конституції 1978 року) (така правова норма давала, по суті, президенту можливість маніпулювання формуванням бюджетних програм, а також можливість здійснювати першочерговий розподіл бюджетних коштів на власний розсуд), «ініціативи скликання позачергової сесії парламенту» (п. 5-1 ст. 114-5 Конституції 1978 року) (таке положення вимагає уточнень та деталізації щодо випадків його застосування, адже в іншому випадку це призводить до різного його тлумачення), а також повноваження як «глави виконавчої влади у країні» (ст. 114-1 Конституції 1978 року) [29].

Верховна Рада України згідно зі ст. 97 Конституції 1978 року визначалась як і зараз єдиним органом законодавчої влади. Однак відповідно з іншими частинами (зокрема, ч. 2 ст. 97 Конституції 1978 року) вона була «правомочна розглядати і вирішувати будь-яке питання, що не входить згідно з Конституцією до компетенції органів державної виконавчої чи судової влади, а також не є таким, що вирішується виключно всеукраїнським референдумом. Цим положенням по суті нівелювалася можливість втручання парламенту у сферу виконавчої чи судової влади. Щодо кадрових питань, то парламент за пропозицією Президента України затверджував кандидатуру Прем'єр-міністра України; затвердження запропонованих Президентом України кандидатур на посади міністрів закордонних справ, оборони, фінансів, юстиції, внутрішніх справ та голів Державного комітету у справах охорони державного кордону і Державного митного комітету» [29].

Також Конституцією 1978 року, а саме п. 34 ч. 3 ст. 97, передбачалось затвердження Верховною Радою України «указів Президента України про оголошення війни, введення воєнного і надзвичайного стану», а це означає, що ці питання не могли вирішуватися одноособово [29].

Ст. 103 Конституції 1978 року визначала доволі широкий перелік законотворчих суб'єктів, адже «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належало народним депутатам України, Президії Верховної Ради України, Голові Верховної Ради України, постійним комісіям Верховної Ради України, Президенту України, Конституційному Суду України, Кабінету Міністрів України, Верховному Суду України, Генеральному прокурору України, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, Академії наук України» [29].

З одного боку, це дозволяло розширити доступ до законотворчості наковцям, суддям та іншим професійним особам, а з іншого боку, це призвело б до надмірної клькості проектів законів.

У ст. 111 Конституції 1978 року вказано, що «народний депутат України на сесії Верховної Ради України має право звернутись із запитом до Президента України, така норма надавала можливість кожному нардепу мати безпосереднє повноваження на ініціювання та порушення певних проблем перед главою держави» [29].

З приводу імпічменту варто наголосити, що «Верховна Рада України могла згідно з ч. 2 ст. 114-9 Конституції 1978 року призначити всеукраїнський референдум з питання про дострокове припинення повноважень Президента за ініціативою громадян України. При достроковому припиненні повноважень Президента України за результатами референдуму нові вибори проводяться відповідно до Закону "Про вибори Президента України"» [29]. Такий правовий механізм можемо розглядати як один з виявів демократії та правовій державі для уникнення зловживань з боку інституту президенства.

Загалом український парламент мав не домінантне становище, але вагомим чином взаємодіяв з главою держави, а також міг використовувати конституційні механізми захисту.

Вважаємо за доцільне наголосити, що з прийняттям 28 червня 1996 року чинної на сьогодні Конституції України взаємовідносини між парламентом та президентом суттєво змінились, хоча і деякі норми залишились незмінними.

Зокрема, народні депутати II скликання (1994-1998 рр.), які були творцями Конституції 1996 року зазнали лише часткового впливу її норм, а повністю їх застосовували під час виборів Верховної Ради України III скликання (1998-2002 рр.).

В цьому контексті потрібно наголосити на особливості взаємодії парламенту та президента з прийняттям у 1996 році акта установчої влади народу [3].

Всеукраїнський референдум тепер згідно зі ст. 72 «призначається Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їхніх повноважень, встановлених цією Конституцією» [3].

«Частина 2 ст. 83 Конституції України визначає, що позачергові сесії Верховної Ради України, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу Президента України або на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України» [3].

Цікавою видозміною є процедура призначення очільника Кабінету Міністрів України, адже «наразі коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України» [3].

Кадрові питання лише частково видозмінились, адже до чинних повноважень парламенту відповідно до ст. 85 Конституції України належить «призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного

комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України; призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України; призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України; призначення на посади та звільнення з посад членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України; надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора; висловлення недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади» [3].

Питання подання запиту Президенту України тепер відповідно до п. 34 ст. 85 «є можливим лише після розгляду Верховною Радою України, адже прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів України чи комітету Верховної Ради України, може бути лише щодо попередньо підтриманого не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України» [3].

Збільшились можливості дострокового припинення повноважень Верховної Ради України Президентом України, зокрема, це може відбутися, якщо:

- 1) «протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції;
- 2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України;
- 3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися» [3].

Право законодавчої ініціативи було суттєво обмежене у Верховній Раді України, адже зараз воно згідно зі ст. 93 Конституції України «належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів

України. У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання (ч. 3 ст. 83)» [3].

Цікавою є норма про імпічмент глави держави у випадку вчинення ним злочину, зокрема, «за наявності підстав Верховна Рада України не менш як двома третинами від її конституційного складу приймає рішення про звинувачення Президента України. Рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент та отримання висновку Верховного Суду про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину (ст. 111)» [3].

Ще одним видом взаємодії парламенту та глави держави у сфері судової влади є положення про те, що «Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду України (ст. 148)» [3].

Порівнюючи конституційні положення 1978 та 1996 років, варто наголосити, що взаємодія між парламентом I та II скликань та президентом надавала більше можливостей главі державі, з прийняттям Конституції у 1996 році український парламент отримав деталізацію окремих повноважень.

Важливо розуміти, що в залежності також і від форми правління (в Україні вона доволі часто змінювалася і юридично, і фактично з парламентсько-президентської на президентсько-парламентську) взаємодія між досліджуваними владними суб'єктами надавала більше переваг відповідному інституту.

Неординарною та новою стала форма взаємодії Президента України, Володимира Зеленського, який у свою чергу є очільником партії «Слуга

народу», яка отримала більшість у парламенті, відповідно до даних офіційного веб-сайту Верховної Ради України «за виборчим списком цієї партії було обрано 124 народних депутати України, але це не враховуючи тих народних депутатів, які були обрані по одномандатних виборчих округах та увійшли до депутатської фракції політичної партії «Слуга народу»» [30].

На думку авторки роботи, така особливість значно пришвидшила законодавчий процес в Україні, однак у цьому контексті можливі запитання щодо якості та експертизи прийнятих законопроектів. Звичайно, існують проблеми і в законодавстві (колізії та прогалини), і в суспільному житті, які потребують негайного вирішення, а тому при належній якості проектів таких законів їх потрібно якнайшвидше приймати. В той же час, існує низка актів, які повинні прийматися доволі швидко, але потребують детального вивчення експертизи та необхідних змін, а тому незважаючи на суспільну необхідність їх прийняття, парламент та президент повинні забезпечити необхідний час та ресурси для юридичного аналізу. При прийнятті неякісного закону можливе зловживання правом, неоднозначне застосування та неправильне тлумачення тієї чи іншої правової норми.

Більше того, у «Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України "Про вищу освіту" від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017, справа № 1-5/2017 Конституційний Суд України вважає, що принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності» [31].

Це Рішення єдиного органу конституційної юрисдикції сформувало, на мою думку, основоположні засади для формування законодавства України, ці фундаментальні основи повинні застосовуватися і при написанні нормативно-правових актів, і при їх експертизі, і при доопрацюванні.

Таким чином, від часів здобуття Україною незалежності у 1991 році до 2019 року юридичні норми щодо законотворчої взаємодії суттєво змінювалися,

їх фактичний стан загалом залежав і від політичних сил, які перемогли на виборах. Наприклад, Верховна Рада України IX скликання отримала більшість від партії, представником якої є чинний Президент України. В інших країнах практика виконання повноважень парламенту та президентів також залежала і від положень чинного законодавства, і від співрозмірності у сфері представництва тих чи інших політичних партій.

2.3. Проблеми у сфері співпраці Президента України та Верховної Ради України під час законотворчого процесу

Досліджуючи взаємодію українського глави держави з парламентом у різних сферах, встановлено, що є моменти, які варто було б вдосконалити, адже існують проблеми, які потребують вирішення.

Потрібно звернути особливу увагу на проблеми у системі розподілу взаємоконтрольних функцій між Президентом України та Верховною Радою України. Конституція України надає повноваження у сфері контролю обом цим суб'єктам владних повноважень, однак підзаконні нормативно-правові акти, а також практика законотворчості в Україні свідчать про те, що існує потреба у вдосконаленні сфер впливу та належному виконанні конституційних повноважень. Однак це проблема має більш теоретичну складову, ніж практичну. Її вирішення повністю залежить від розуміння конкретними посадовими особами цієї проблеми, а також бажання її позбутися.

Якщо говорити про конкретні проблеми саме у сфері законотворчої взаємодії, то необхідно звернути увагу на позиції Конституційного Суду України, науковців та теоретиків, які займаються вивченням досліджуваної тематики.

По-перше, невизначеними залишаються підстави застосування вето Президентом України, адже визначеність правової норми є однією зі складових верховенства права. Визначеність передбачає ясність, зрозумілість, чіткість та недвозначність у формулюванні тексту норми права. «А. Іванова, досліджуючи

тематику вето, зазначає, що Президентом В. Зеленським станом на 28.11.2019 до парламенту повернуто три закони та Виборчий кодекс, а також повторно внесені пропозиції Президента до п'ятьох законів, ветоуаних Президентом П. Порошенком. Пропозиції до чотирьох з цих законів підписані Президентом П. Порошенком та внесені Президентом В. Зеленським у тій самій редакції» [32].

«На жаль, комплексних статистичних досліджень застосування вето в Україні досі не проведено, зазначає авторка аналізованої статті. Аналіз двох перших років президентства П. Порошенка, опублікований на порталі voxukraine.org, свідчить про застосування Президентом П. Порошенком права вето з трьох основних формальних причин:

- 1) законопроект порушує наявні міжнародні угоди та зобов'язання України або не відповідає нормам Конституції та інших законів (17 вето);
- 2) законопроект впливає на роботу чи організаційну структуру силових органів (МО, МВС) та оборонних підприємств (6 вето);
- 3) обмеження публічних видатків, часто через невідповідність законопроекту угоді з МВФ (10 вето).

Аналіз пропозицій до законів, підготовлених Президентом П. Порошенком, які розглядаються у Верховній Раді України IX скликання, дає підстави висновувати, що закони поверталися через:

- відсутність механізмів і складності виконання (2 вето)
- відсутність комплексного підходу в регулюванні правовідносин (1 вето);
- невідповідність Конституції України (1 вето).

Дослідниця Іванова також виокремлює й інші проблемні аспекти у сфері законотворчої взаємодії, такі як: можливість повторного застосування права вето, порушення Президентом строків підписання ухвалених парламентом законів, обов'язок підписання закону, щодо якого парламент подолав вето Президента, закріплення обов'язковості документальної форми вето, зниження кількісного бар'єру подолання вето парламентом» [32].

Загалом може бути висловлено згоду з такою позицією, однак щодо окремих формулювань необхідно зазначити таке.

Право вето надає значні повноваження главі нашої держави під час законотворчої взаємодії, адже у роботі вже було зазначено про досвід іноземних держав, а тому простежили тенденцію, що не всюди є така опція. По суті Президент виступає щодо кожного прийнятого парламентом закону перехідним елементом для набрання ним законної сили, адже від його підписання або непідписання залежить подальша доля законопроекту, який вже майже набув статусу закону.

Цікаво у цьому аспекті порівняти підпис Президента України та підпис Голови Верховної Ради України.

Так, у п. 3 ч. 2 ст. 88 Конституції України зазначено, що «Голова Верховної Ради України підписує акти, прийняті Верховною Радою України. У цій же частині цієї статті вказано, що Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією, у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України» [3].

Крім того, ст. 94 Основного Закону України сформульована так – «Закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України» [3].

Швидше за все, що зазначену вище норму потрібно трактувати однозначно, а це означатиме, що Голова українського парламенту не може відмовитися від підписання Закону, прийнятого Верховною Радою України.

Для повного розуміння проблеми щодо права вето, зокрема, сфери законів щодо яких таке право може застосовуватися, неодмінно варто звернутися до офіційного тлумачення та відповідних рішень Конституційного Суду України з цього приводу.

Зокрема, у «Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України

«Про внесення змін до статті 98 Конституції України» та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) від 11 березня 2003 року N 6-рп/2003 здійснено офіційне тлумачення та аналіз відповідних конституційних положень щодо сфери застосування права вето главою держави» [33].

У цій справі, на мою думку, варто звернути під час її аналізу увагу на те, що право вето, з одного боку, може вважатись актом Президента України, адже саме цей аргумент використовували народні депутати України у конституційному поданні, а також просили визнати право вето неконституційним [33].

Таку вимогу суб'єкта права на конституційне подання навряд чи можна вважати доцільною, адже право вето закріплене у багатьох іноземних державах як можливість ретельного балансу законодавчого аналізу прийнятих актів і парламентом, і главою держави.

Доцільніше, на думку авторки роботи, підтримати правову позицію Президента України, адже вона підтверджує тезу про те, що вето є однією з форм законотворчої взаємодії. Справді, до актів глави держави віднесено законодавством лише укази та розпорядження, інша форма волевиявлення не передбачена. А самі пропозиції до непідписаних главою держави законів є змістом, адже мають відповідне наповнення, а не формою.

До розгляду аналізованого у Рішенні Конституційного Суду України питання був залучений і Голова Верховної Ради України, який зазначив, що «вето Президента України щодо прийнятих Верховною Радою України законів не може поширюватись на закони про внесення змін до Конституції України» [33].

З цього приводу рекомендовано зосередитися на такому. По-перше, і Конституція, і Регламент Верховної Ради України справді передбачають особливу законодавчу процедуру внесення змін до Конституції України.

Важливо, що п. 30 ч. 1 ст. 106 Конституції України передбачає, що «Президент України має право вето щодо прийнятих Верховною Радою

України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України» [3].

Під час аналізу Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2003 року N 6-рп/2003 не можна залишити поза увагою те, що у ч. 3 п. 4 мотивувальної частини свого Рішення Конституційний Суд України зазначив, що «підписання або повернення закону на повторний розгляд Верховної Ради України - виключне конституційне право Президента України. Конституція України не встановлює підстав та мотивів, за яких Президент України може повернути закон на повторний розгляд Верховної Ради України, а також вимог щодо змісту пропозицій глави держави до закону. Перевірка змісту пропозицій Президента України до закону в разі його повернення на повторний розгляд Верховної Ради України не віднесена до повноважень Конституційного Суду України» [33].

Таким чином, враховуючи правову позицію Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції, який не уповноважений розглядати зміст пропозицій Президента України у разі його вето, а це означає, що вони повинні мати певні вимоги. Розуміючи те, що кожен прийнятий парламентом закон буде мати індивідуальний характер, наполягаємо на тому, що на даний момент законодавство України не містить конкретних рекомендацій, вимог та форми пропозицій Президента України.

Так, ст. 94 Основного Закону України містить нормативне положення, у якому вказано, що «Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду» [3]. Варто розуміти, що поняття «вмотивовані та сформульовані» є оціночним, а також може тлумачитися по-різному, що призводить у кінцевому результаті до неясності, двозначності та різного правозастосування конституційної норми. Інших критеріїв до формулювання відмови у підписанні прийнятого Верховної Ради України у чинному законодавстві не міститься,

тому вбачаємо у цьому проблемний аспект та необхідність законодавчого регулювання для належного управління та законодавчої взаємодії, а не зловживання правом та нехтування верховенством правом.

Сучасне політико-правове становище, економічна ситуація зумовлюють необхідність змін у державній політиці, прийняття принципово нових рішень та ефективних підходів до врегулювання потенційних проблем.

Нагальною та такою, що потребує вивчення та реагування є проблема законотворчої взаємодії під час епідемії коронавірусної хвороби (COVID-19).

Потрібно звернути увагу на цей аспект, адже така кризова ситуація вплине практично на усі сфери суспільного життя. Багато країн уже почали приймати анти-кризове законодавство для того, щоб бути готовим до стабілізації ситуації у країні та мінімізації негативних наслідків.

Потенційна проблема у тому, що на сьогодні Верховна Рада України IX скликання працювала з початку своєї діяльності над законопроектами у різних сферах, а в час епідемії коронавірусної хвороби (COVID-19) у світі загалом та в Україні, зокрема, необхідним залишається прийняття відповідних змін у чинному законодавстві.

Україна в особі Президента України та єдиного органу законодавчої влади повинна бути готова до будь-якого розвитку подій та повинна створити дієві механізми протидії кризі.

До цього можна також віднести формування додаткових штабів для оперативного моніторингу на місцях у регіонах та залучення додаткового фінансування.

Вбачаємо можливу проблему у комунікації з міжнародними організаціями, які надають наразі фінансову допомогу нашій державі, тому потрібно створити окрему міжвідомчу робочу групу з цих питань.

Так, необхідно наголосити, що відповідно до інформації у ЗМІ з посиланням на Державну казначейську службу України «за січень-лютий держбюджет отримав 122,633 млрд грн доходів, що на 12,3% нижче від

планового показника і на 1,7% нижче за показник за аналогічний період минулого року» [34].

Такі показники свідчать про як мінімум необхідність перегляду порядку денного засідань українського парламенту, а також відповідного обговорення та відповідних дій суб'єктами законодавчої ініціативи.

Першим кроком до вирішення зазначеної вище проблеми може бути взаємодія, наслідком якої стало прийняття «Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 17.03.2020». Ще на стадії законопроектної роботи (цей Закон мав реєстр № 3219) у пояснювальній записці до нього у п. 1 щодо обґрунтування необхідності прийняття Закону у відповідності до вимог Регламенту Верховної Ради України було зазначено, що «наразі у світі склалася надзвичайна ситуація, пов'язана з можливим виникненням пандемії COVID-19 у світі та епідемії в Україні. Станом на 15 березня 2020 року у 142 країнах світу світі зареєстровано 156 400 випадків захворювання COVID-19, з них 5 833 закінчились смертю, у той же час 73 968 (47,3%) осіб одужали. Проект закону розроблений з метою запобігання поширенню коронавірусу COVID-19 серед населення України.

Такі норми будуть мати тимчасовий характер» [35].

Загалом не висловлено заперечень у цій роботі щодо такого законодавчого кроку, однак варто зазначити про суттєву ваду проекту. Зокрема, у п. 5 пояснювальної записки було вказано, що «прийняття проекту закону не потребує додаткового фінансування з державного чи місцевого бюджетів». Водночас у п. 3 пояснювальної записки йдеться про «доручення Уряду у тижневий термін встановити додаткові доплати до заробітної плати медичним та іншим працівникам, які безпосередньо зайняті на роботах з ліквідації захворювання серед людей на коронавірусну хворобу (COVID-19) у розмірі до 200 відсотків заробітної плати на період здійснення заходів щодо запобігання виникнення і поширення коронавірусної хвороби (COVID-19), до завершення

виконання цих заходів, а також доплат окремим категоріям працівників, які забезпечують основні сфери життєдіяльності» [35].

Такі позиції не узгоджуються між собою та свідчать про необхідність додання фінансово-економічного обґрунтування до законопроекту, адже його застосування, все ж таки, потребуватиме додаткових витрат з державного бюджету.

Крім того, важливою ініціативою до покращення взаємодії є те, що Офіс Президента України мав би усунути потенційно можливу проблему з юридичним змістом та фактичними повноваженнями його структурних підрозділів з можливістю їх перегляду та внесення відповідних змін.

Зокрема, відповідно до Положення про Офіс Президента України (далі – «Офіс»), яке затверджене Указом Президента України від 25 червня 2019 року № 436/2019 «Офіс забезпечує в установленому порядку взаємодію Президента України з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, правоохоронними, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян (у тому числі політичними партіями, професійними спілками), підприємствами, установами, організаціями, сприяє підвищенню ефективності такої взаємодії (ч. 8 п. 4 Положення). Офіс у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому порядку з органами Верховної Ради України та її Апаратом, Кабінетом Міністрів України та його Секретаріатом, Апаратом Ради національної безпеки і оборони України, центральними та місцевими органами виконавчої влади, правоохоронними, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, науковими та іншими установами, організаціями, а також із відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій (п. 6 Положення) . У свою чергу, Керівник Офісу забезпечує координацію роботи консультативних, дорадчих та інших утворених Президентом України допоміжних органів і служб, їх взаємодію зі структурними підрозділами Офісу (ч. 5 п. 12 Положення)». Також у Положенні про Офіс Президента України, зокрема, у п. 3, зазначено, що «основними завданнями Офісу є організаційне,

правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень» [36].

Таким чином, наведені вище положення передбачили з 25 червня 2019 року не лише реформування інституції, але й нові підходи до законотворчої взаємодії.

2.4. Висновки до розділу 2

Проаналізовано нормативно-правову базу щодо законотворчої взаємодії Президента України та Верховної Ради України, у зв'язку з цим необхідно зосередити увагу на наступному.

Встановлено, що в Україні як і в інших країнах практика виконання повноважень парламенту та президентів залежала і від положень чинного законодавства, і від співрозмірності у сфері представництва тих чи інших політичних партій.

Доведено, що суб'єкти досліджуваної взаємодії можуть виступати як від свого імені (одноособово), так і бути представником інституції або членом законодавчого колегіального органу. Їх повноваження та функції мають чіткий характер, який виникає через відповідне нормативне закріплення, однак вони не обмежені лише юридично, адже фактично було здійснено спробу виділити окремі проблеми, які пов'язані із невизначеними положеннями щодо права вето, співрозмірності фактичного та юридичного статусу структурних підрозділів Офісу Президента України, а також проблемних ситуацій у законодавстві через епідемію коронавірусної хвороби (COVID-19).

Крім того, зосереджено увагу на тому, що невирішеним, однозначно, залишається питання про спосіб підвищення ефективності взаємодії та осіб, а також дії, які повинні вчиняти ті чи інші особи з метою покращення такої взаємодії.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОТВОРЧОЇ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ПРЕЗИДЕНТОМ УКРАЇНИ ТА УКРАЇНСЬКИМ ПАРЛАМЕНТОМ

3.1. Аналіз взаємодії між парламентом і главою держави в країнах світу

Україна не є винятковою країною у плані наявності проблем у сфері взаємодії президента та парламенту. Історія знає багато випадків, коли проблеми мали різний характер, однак теоретики та практики знаходили, все ж таки, їх вирішення. Однозначно, що неможливо абсолютно однаково вирішувати проблеми в країнах з різними правовими та політичними системами, устроєм та формами правління, але певні елементи та основи можуть бути використані.

«Президент реалізувати право законотворчості може у декілька способів: законодавча ініціатива (якщо є таке право); видання указів президента, що прирівнюються до законів (наприклад, укази про надзвичайний стан, розпуск парламенту або уряду), та офіційні звернення до уряду та парламенту. Серед європейських країн правом законодавчої ініціативи наділені президенти Польщі, Угорщини, Чехії, Латвії, Литви, України; позбавлені такого права глави держав Франції, Австрії, Румунії та Болгарії. Видавати законодавчі акти, які мають силу законів, можуть президенти Данії, Італії та Греції» [37].

Більшість проблем у зарубіжних країнах виникає через втручання або перевищення повноважень президентом або парламентом. Можемо простежити тенденцію, що в Україні є можливість використовувати чинні конституційні положення для покращення законотворчості, але на даний момент потрібно розуміти, що навіть закладена Основним Законом України концепція «вето» Президента Україна може позитивно впливати на якість прийнятих актів, а також зупиняти потенційно небезпечні, двозначні та колізійні законодавчі нововведення. Адже не усі країни надали президенту право повернення актів

прийнятих парламентом, саме тому, що доволі висока якість Конституції України не повинна нівелюватися або ж ускладнюватися різним тлумаченням. У цьому дослідженні підтримано позицію, що при правильному, однозначному та повному тлумаченню правової норми можливо забезпечити ефективне врядування. Окрім того, за потреби Офіс Президента України може скористатися практикою іноземних держав, де Укази глави держави мають силу закону, але в такому випадку це потребуватиме необхідних законодавчих змін, які повинен підтримати парламент після детального вивчення, аналізу та науково-правової експертизи відповідними структурними підрозділами Апарату Верховної Ради України.

Аналізуючи Конституцію ФРН (Главу V), де відсутнє право «вето» глави держави, було простежено чітку тенденцію до його доволі обмежених повноважень у сфері законотворчості, якщо порівнювати його з парламентом [38, с. 50].

Зокрема, на офіційному веб-сайті парламенту Австралії розміщено *Papers on Parliament* No. 31 June 1998 (Статтю про парламент від червня 1998 року № 31), де йдеться про «приклад президентського втручання у Фінляндії у формування урядів, який стає нормою через проблеми підтримки співпраці між парламентськими групами. Президент Індії також зіграв важливу роль, коли Парламент не зміг сформувати стабільну більшість. Також прогнозується, що у майбутньому перевага під час виборів набуде більшого значення внаслідок збільшення кількості партій, які отримують представництво в парламенті. Однак у такій партійній системі, як Австралія, це не мало б такого значення, і Президенту не було б необхідності втручатися у формування коаліцій, оскільки результат був би визначений політичними партіями щодо основи чіткої більшості та стабільних коаліцій. Проблемою взаємодії було те, що повноваження Президента Франції також були розширені в результаті конституційного положення щодо вибору та призначення ним прем'єр-міністра та решти уряду в певний час» (переклад з англ. здійснено Когут О.) [39, с. 109-110].

За таких обставин надання свободи президентам у виборі уряду підвищує ризики щодо корупційності міністрів, а також відсутності незалежності під час прийняття відповідних урядових рішень та ініціатив. Також встановлено, що проблеми можуть виникати і тоді, коли глава держави має на законодавчому рівні (конституційно, наприклад) повноваження, які дозволяють йому повністю контролювати дії уряду, а також впливати на них за потреби. Управління країною парламентом також може мати аналогічні недоліки, коли йому надані владні повноваження, які зумовлюють надмірні преференції та постійний моніторинг за діяльністю уряду.

Ми не заперечуємо, що під час управління країною парламент повинен мати повноваження контролю, наприклад, фінансового, який від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата, однак акцентовано увагу на тому, що межі такого контролю повинні бути регламентованими так, щоб не порушувати межі президентських повноважень. Часто накладення однієї функції на іншу або однакові норми щодо різних органів державної влади можуть спровокувати негативну тенденцію до неможливості зосередження врядування в межах однієї інституції або зайвого дублювання.

Що стосується фінляндського та італійського президентів, то ця влада передбачала можливість нав'язувати технічні уряди. В обох випадках президенти нав'язували урядам свій вибір вирішити проблеми, викликані парламентською безвихіддю. Це дало змогу цим президентам переслідувати цілі політики, оскільки Президент призначає ці технічні уряди для вирішення конкретних питань. Наприклад, Президент Італії в 1993 році призначив тимчасовий уряд спеціально для вирішення дефіциту бюджету та проведення певних реформ виборчої системи. Президент Фінляндії також використав цю владу аналогічним чином, як коли президент Кекконен встановив технічний уряд для вирішення проблеми безробіття. Влада у закордонних справах була головним визначальним фактором у збільшенні повноважень президента Фінляндії. Це фактично легітимізувало посилення впливу президента на внутрішні питання, наприклад, у можливості виключити певні партії з урядів.

У випадку Австрії, Італії, Німеччини, Ісландії, Індії та Італії повноваження вести закордонні справи є лише формальними, здійснюються відповідно до і за вказівками уряду, в той час як італійський, ірландський, індійський, австрійський та фінський президенти контролюють збройні сили. У законодавчій сфері взаємодії найвпливовішим інструментом є сила вето на прийнятті парламентом акти, тут у президента США є найбільш масштабним повноваженням. У більшості інших країн ця влада є переважно відкладеним вето і зазвичай посиляється на конституційність законопроекту. Прерогатива президента вимагати від парламенту переглянути законопроект, як, наприклад, у випадках Ірландії, Німеччини та Австрії, є лише формальною владою, що стосується конституційності законопроекту.

Отже, право глави держави накласти вето на той чи інший акт прийнятий парламентом дозволяє президенту контролювати законотворчий процес. З одного боку, це важливо, щоб не допустити прийняття неякісних чи небезпечних змін до законодавства, але з іншого боку це право є винятковим і повинне застосовуватися лише при наявності відповідних зауважень.

Так, відповідно до ст. 94 Конституції України «прийнятий Верховною Радою закон підписується Головою Верховної Ради України, який невідкладно направляє його Президентові України. Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду» [40].

Потрібно у цьому контексті згадати про так звані «втрачені» прийняті закони. Таку назву мають прийняті парламентом та підписані Головою Верховної Ради України закони, які були невідкладно направлені на підпис до Президента України. Однак глава держави і не підписав їх, і не застосував до них право вето. Це з юридичної точки зору та з урахуванням чинних положень Конституції України, яка не передбачає для нього у такому разі жодної

відповідальності, означатиме, що ці прийняті закони не можуть набирати законної сили та не матимуть правових наслідків для суспільства.

Доречно було б передбачити окреме положення, яке б не лише передбачало наслідки таких дій президента, але й надавало відповідного статусу таким законам.

Звісно, у ч. 2 ст. 94 Основного Закону України міститься норма про те, що «у разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений» [3].

В даному випадку у нас виникають сумніви щодо коректності формулювання «має бути підписаний та офіційно оприлюднений». У нормі немає наслідків непідписання (причини якого можуть мати різний правовий характер), а також строків таких дій, адже зрозумілим є факт, що існують окремі закони, які приймаються для регулювання стратегічно важливих питань, які вимагають негайного вирішення.

Для повного, однозначного та офіційного тлумачення вищезазначеної норми було здійснено аналіз Рішень Конституційного Суду України від 07.07.98 № 11-рп/98, від 16.04.2008 № 6-рп/2008 [3, 41, с. 268-275].

Так, у своєму Рішенні від 07.07.1998 № 11-рп/98 Конституційний Суд України розглядає запит суб'єкта права на конституційне подання у ч. 2 п. 3 Рішення, вважає, що «в положеннях Конституції України не визначено, про які саме дні йдеться - про календарні чи робочі, а також, чи зараховуються до п'ятнадцятиденного строку святкові й інші неробочі дні». У вирішенні цього питання «Конституційний Суд України виходить з того, що в Конституції України закріплено загальний порядок обчислення строків, єдиний для всіх органів влади, - в календарних днях (частина друга статті 77, частина третя статті 82, пункт 31 частини першої статті 85, частина друга статті 90 та ін.)» [42].

Щодо офіційного тлумачення застосування ч. 4 ст 94 Конституції України у ч. 4 п. 4 мотивувальної частини свого Рішення «Конституційний Суд України

виходить з того, що термін "закон" вживається в частині четвертій статті 94 Конституції України у значенні юридично цілісного і структурно завершеного нормативно-правового акта, який приймається Верховною Радою України відповідно до її конституційних повноважень (пункт 3 частини першої статті 85, стаття 92 Конституції України), і не означає за змістом окрему частину закону чи поправку до нього. З викладеного випливає, що дія частини четвертої статті 94 Конституції України поширюється лише на випадки, коли Верховна Рада України, згідно з частиною четвертою статті 94 Конституції України, під час повторного розгляду повністю чи частково відхиляє пропозиції Президента України. У таких випадках вона має прийняти цей закон у цілому не менш як двома третинами від її конституційного складу, і Президент України, відповідно до частини четвертої статті 94 Конституції України, зобов'язаний підписати та офіційно оприлюднити його протягом десяти днів» [42].

Конституційне положення також уточнюють профільні закони. Зокрема, згідно зі ст. 132 Регламенту Верховної Ради України «у разі, якщо Президент України застосував право вето щодо прийнятого Верховною Радою закону і у визначений частиною другою статті 94 Конституції України строк повернув закон до Верховної Ради зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями, наслідком цього є скасування результатів голосування за закон у цілому і відкриття процедури його повторного розгляду у Верховній Раді». Згідно частини 2 цієї статті «закон, повернений Президентом України до Верховної Ради для повторного розгляду, після його підготовки у головному комітеті розглядається позачергово на пленарному засіданні Верховної Ради, не пізніш як через 30 днів після його повернення з пропозиціями Президента України, якщо Верховною Радою не прийнято іншого рішення» [3].

У даному випадку важливо розуміти, що вже Верховна Рада України та головний комітет як її структурний підрозділ визначають черговість розгляду повернутого проекту.

Регламент Верховної Ради України окремо регулює «процедуру повторного розгляду ветоного законопроекту:

- 1) у разі якщо Президент України пропонує відхилити прийнятий закон;
- 2) у разі якщо Президент пропонує доопрацювати закон і всі пропозиції Президента України приймаються;
- 3) у разі якщо Президент пропонує доопрацювати закон і всі пропозиції Президента України відхиляються;
- 4) у разі якщо Президент пропонує доопрацювати закон і окремі пропозиції Президента України приймаються» [23].

Таку нормативно визначену градацію процедур розгляду парламенту вето ваних законів, на думку авторки роботи, можна вважати доречною, адже в залежності від виду зауважень та пропозицій іншим буде підхід до їх опрацювання та прийняття чи відхилення.

Згідно статті 135 Регламенту Верховної Ради України «у разі якщо Президент України пропонує відхилити прийнятий закон, голосування проводиться щодо відхилення закону в цілому. Якщо пропозиція про відхилення закону в цілому підтримана більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради (226 голосів і більше), закон вважається відхиленим» [23].

Тобто, за результатами аналізу Основного Закону України та Регламенту парламенту можна підсумувати, що «у разі якщо пропозиція Президента України про відхилення закону в цілому не підтримана Верховною Радою, голосування проводиться щодо повторного прийняття закону в цілому (долання вето), і він вважається прийнятим у цілому, якщо на його підтримку отримано не менш як дві третини голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради (338 голосів і більше), після чого закон підписується Головою Верховної Ради України і направляється на підпис Президенту України» [3, 23].

Як доречно зазначено у Роз'ясненні процедури накладення Президентом вето та повторного розгляду Верховною Радою закону (долання вето) в контексті Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» № 1639-VIII та Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» № 1640-VIII: «пропозиції Президента голосуються в порядку голосування пропозицій і поправок. У разі

прийняття всіх пропозицій Президента України закон вважається прийнятим у цілому, якщо за нього проголосувала більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради (226 голосів і більше). Якщо Верховна Рада під час повторного розгляду повністю відхиляє пропозиції Президента України, вона має прийняти цей закон у цілому не менш як двома третинами голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради (338 голосів і більше). Кожна пропозиція Президента України не підтримана більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради (226 голосів і більше), вона вважається відхиленою. Текст статті, до якої вносилися пропозиції Президента України, залишається у попередній редакції. Після завершення голосування пропозицій Президента України проводиться голосування щодо прийняття закону в цілому. Якщо Верховна Рада під час повторного розгляду частково прийняла пропозиції Президента України і проголосувала за закон не менш як двома третинами голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради (338 голосів і більше), він вважається знову прийнятим з подоланням вето. Крім того, за рішенням Верховної Ради не прийнятий після повторного розгляду закон може бути направлений на доопрацювання до головного комітету, який не пізніш як у 30-денний строк після дня розгляду Верховною Радою цього закону зобов'язаний повторно внести його на розгляд Верховної Ради. Якщо рішення Верховної Ради про направлення закону на доопрацювання до головного комітету не прийнято, він вважається відхиленням» [40].

Таким чином, висвітлена вище практика іноземних державах свідчить про те, що іноді надмірні повноваження президента під час формування урядів можуть бути небезпечними (Фінляндія, Індія, Австралія), а в деяких країнах вони можуть вирішувати низку соціально значущих проблем (практика Кеконена та ін.). В Україні ж Конституційний Суд України звертав увагу на те, що глава держави, будучи конституційно уповноваженим застосувати право вето, може вдаватися до зловживань цим правом, що вкрай негативно впливає на законодавчі тенденції. Це не свідчить про те, що потрібно скасувати таку

правову можливість, а, навпаки – означає, що його використання потребує конкретизації та дефініцій щодо «вмотивованих та сформульованих» пропозицій Президента України.

3.2. Історія та особливості українського досвіду вирішення аналізованих проблем

Україна в особі посадових осіб, науковців, представників громадянського суспільства вже неодноразово намагалась вдосконалити систему публічного управління в Україні через покращення взаємодії Президента України та Верховної Ради України.

Ми б хотіли наголосити, що будь-які спроби зміни законотворчої взаємодії повинні ініціюватися та здійснюватися безпосередньо суб'єктами законодавчої ініціативи. Логічно, що при наявності у них безпосередньої волі на зміни у способі їх співпраці такі новації будуть впроваджуватися якнайшвидше. У випадку ж відсутності підтримки з боку безпосередніх учасників взаємодії або їх спротиву, можливою може бути ситуація, коли перед українським парламентом та главою держави постануть нові виклики, які вони невідомо чи матимуть спрямованість вирішити.

Аналізуючи історію та особливості законотворчої взаємодії в Україні (адже вона притаманна не лише Президенту України та парламенту), потрібно зазначити про Наказ Міністерства юстиції України від 05.05.2010 N 382/7 «Про удосконалення взаємодії Міністерства юстиції України з Верховною Радою України». У ньому, зокрема, йдеться про: «систематичне інформування Міністра юстиції про результати розгляду у Верховній Раді законопроектів та пропозицій Президента України до законів, систематичне інформування Міністра юстиції про результати розгляду у Верховній Раді законопроектів та пропозицій Президента України до законів. забезпечити постійне співробітництво із Секретаріатом Кабінету Міністрів, Головним юридичним та Головним науково-експертним управліннями Апарату

Верховної Ради у процесі підготовки та опрацювання законопроектів, розробником яких є Міністерство юстиції; Важливим завданням у контексті законотворчості є завдання цього акта забезпечити налагодження системної роботи Міністерства юстиції з комітетами Верховної Ради України, насамперед з парламентськими комітетами, відповідальним за забезпечення взаємодії з якими визначено Міністра юстиції (з питань державного будівництва та місцевого самоврядування; з питань правової політики; з питань правосуддя; з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин; з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України), і тимчасовими спеціальними комісіями Верховної Ради на всіх етапах законотворчого процесу» [44].

Окремо, а саме – додатком до Наказу, затверджено проект Пропозицій щодо проекту законодавчого акта, внесеного до Верховної Ради України. Вважаємо, що аналогічну структуру пропозицій треба було б затвердити і для Президента України для вдосконалення налагодження законодавчого процесу в Україні.

Ще однією вдалою, на переконання авторки, спробою врегулювання та покращення законотворчої взаємодії між парламентом та Президентом України можна вважати прийняття окремих актів, які були спрямовані на оптимізацію законодавчого процесу, а саме – підвищення законодавчої техніки у законопроектах.

Таким вдалим прикладом можна вважати прийняття Апаратом Верховної Ради України у 2014 році четвертого видання, виправленого та доповненого Методичних рекомендацій. У них викладено правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки. У вступі цього акту зазначено, що «основними взаємозв'язаними складовими елементами законодавчої техніки є:

- методологія складання законопроекту;
- визначення структури закону, адекватної його змісту;

- правила і засоби викладення нормативних положень законопроекту;
- мова і термінологія законопроекту;
- правила внесення змін до закону» [45, с. 3].

Дані Методичні рекомендації мають швидше рекомендаційний характер, але з'ясовано, що їх правовий статус не повинен впливати на їх врахування. За потреби потрібно певним положенням надати нормативний характер.

Проблемною може бути ситуація, за якої такі пропозиції до законопроектної роботи взагалі будуть ігноруватися.

Однак перш ніж розпочати підготовку проекту закону, слід врахувати критерії, що дозволяють виділити закон як особливу категорію нормативно-правових актів, а саме:

- «питання, які передбачається вирішити в законі, належать відповідно до статті 92 Конституції України до питань, що визначаються виключно законами України;

- відносини, що мають бути врегульовані, є стабільними та важливими у суспільстві;

- чітко визначити необхідність прийняття закону та цілі, що мають бути досягнуті з його прийняттям, а саме – можливі наслідки дії майбутнього закону: економічні, політичні, соціальні тощо. Необхідно також вивчити міжнародні договори України, що стосуються теми законопроекту.

При цьому слід враховувати вимоги статті 9 Конституції України, згідно з якою чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Також у документі вказано, що нормативні положення закону не повинні містити зайвої деталізації. Потрібно завжди пам'ятати, що закон регулює суспільні відносини, а не вирішує конкретне питання для конкретної фізичної чи юридичної особи» [45, с. 16].

Таким чином, розробка та прийняття зазначених вище Методичних рекомендацій є позитивним досвідом для вирішення аналізованих проблем. Враховуючи той факт, що це вже 4 видання, то можливим буде і внесення до

нього змін або прийняття нової редакції, оскільки вимоги до змісту та форми закону постійно вдосконалюються та видозмінюються. Разом з тим, не нормативною і не постійною, на жаль, є практика використання даних Методичних рекомендацій народними депутатами України та Президентом України. Бажано було б врегулювати окремі пропозиції щодо цього та внести необхідні зміни до Регламенту Верховної Ради України з метою обов'язкового врахування Методичних рекомендацій.

Від початку незалежності України у 1991 році та до сьогодні держава Україна кілька разів змінювала форму правління. Така практика була наявна через ряд різних причин, у тому числі тих, які тісно пов'язані з процесом та формою законотворчої взаємодії. Часто ініціаторами таких законодавчих змін виступали з політичних причин глави держави. Зокрема, яскравим прикладом такого явища може бути Указ Президента України «Про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України"» від 06.03.2003 № 197/2003 [46].

Відповідно до цього Указу Президент України вирішив «винести на всенародне обговорення проект Закону України "Про внесення змін до Конституції України", поданий Президентом України на розгляд Верховної Ради України, для визначення позиції громадян України стосовно питань перерозподілу конституційних повноважень між Президентом України, Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України, переходу від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління та інших основних положень проекту» [46].

Однак в українському досвіді та практиці існує і зворотня практика. Принагідно зазначимо, що 30 вересня 2010 року Конституційний Суд України скасував реформу 2004 року. Акцентуємо увагу на тому, що у своєму Рішенні від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 єдиний орган конституційної юрисдикції, посилаючись і на попередні свої рішення, акцентував увагу на тому, що «законопроект, який за висновком Конституційного Суду України відповідав вимогам статей 157 і 158 Конституції України і до якого було

внесено поправки під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України, підлягає також перевірці Конституційним Судом України щодо відповідності цього законопроекту вимогам зазначених статей Конституції України перед прийняттям його як закону про внесення змін до Конституції України (абзаци шостий, сьомий пункту 3 мотивувальної частини)» [47].

Отже, за Основним Законом України наявність відповідного висновку Конституційного Суду України є обов'язковою умовою розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України на пленарному засіданні Верховної Ради України, недотримання цієї норми є прямим порушенням Основного Закону України, а також призводить до автоматичної неконституційності відповідного закону про внесення змін до Конституції України. Здійснення Конституційним Судом України попереднього (превентивного) контролю відповідності такого законопроекту вимогам, встановленим статтями 157 і 158 Конституції України, з усіма можливими поправками, внесеними до нього у процесі розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України, є невід'ємною стадією конституційної процедури внесення змін до Основного Закону України [3].

У цьому аспекті потрібно сконцентрувати цей аналіз на тому факті, що різниця між бажанням Президента України дізнатися думку Українського народу на всенародному обговоренні можливості переходу до парламентсько-президентської республіки, а також протилежне Рішення Конституційного Суду України до редакції 1996 року, внаслідок якої Україна набула статусу президентсько-парламентської республіки вказує на багато особливостей законотворчої взаємодії.

По-перше, глава держави спільно з парламентом або навпаки без його згоди може мати бажання змінити форму правління для надання йому більших повноважень у різних сферах. Підтвердженням цьому може бути повернення Віктору Януковичу статусу глави виконавчої влади, а також надання відповідних повноважень у цій сфері.

По-друге, постійна зміна форми правління ніколи не матиме позитивних наслідків для ефективного врядування у будь-якій країні. Адже нестабільне управління та передача одних і тих самих повноважень від одного органу до іншого може містити ризики щодо дублювання дій та невиконання окремих функцій.

По-третє, сучасні умови у суспільстві та багатьох державах можуть навпаки вимагати сталої історії у формуванні управлінських функцій, адже і окремі посадові особи, і окремі органи державної влади впродовж тривалого проміжку часу можуть напрацьовувати відповідні механізми діяльності та мати кращий досвід у керуванні державними справами, у тому числі і законотворчістю.

3.3. Практичні рекомендації Офісу Президента України та Верховній Раді України

Під час дослідження обраної тематики здійснено спробу комплексно та всебічно розглянути питання, які стосуються законотворчої взаємодії Президента України та Верховної Ради України.

На підставі проведеного аналізу з урахуванням історичного контексту, чинних норм, політичної та економічної ситуації в Україні, а також, враховуючи кращу практику вдосконалення цієї сфери в іноземних державах, рекомендовано відповідним органам державної влади звернути увагу на наступне.

По-перше, якісна законотворчість у переважній більшості вимагає тривалого проміжку часу для її написання, аналізу та техніко-юридичного доопрацювання. Навіть після прийняття того чи іншого управлінського рішення необхідно зважати на строки запровадження відповідних законодавчих ініціатив.

По-друге, дуже часто існує доволі багато ризиків у процесі законотворчої взаємодії. До них можна, зокрема, віднести: неправильне розуміння

зацікавленими сторонами наявної проблеми; відсутність або неточність фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) у тих випадках, де цього вимагають положення Регламенту Верховної Ради України та Бюджетний кодекс України; неналежна комунікація та як наслідок викривлення інформації в ході законодавчого процесу; відсутність підтримки з боку народних депутатів України (під час розгляду законопроекту на пленарному засіданні або суспільства (відмови від застосування певних норм).

Ще одним важливим елементом для врахування і Офісом Президента України, і Верховною Радою України, розглянуто варіант припинення міжнародної фінансової допомоги (Міжнародного валютного Фонду, Світового банку, ЄС та ін.). У такому випадку необхідно передбачити можливість виходу з такої кризової ситуації через чинні норми та за рахунок резервів національних коштів.

По-третє, скільки після підписання у 2014 році Угоди про асоціацію Україною з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – «Угода») Україна взяла на себе цілу низку зобов'язань, то потрібно враховувати, що неналежне їх виконання або невиконання може мати негативні наслідки для нашої держави.

Ми вирішили проаналізувати текст Угоди щодо зобов'язань з боку України, відібравши відповідні положення, та віднесли до них такі приписи як:

1) «забезпечувати поступову адаптацію законодавства України до асquis ЄС відповідно до напрямів, визначених у цій Угоді, та забезпечувати ефективне її виконання;

2) боротися з незаконними діями та шахрайством в митних питаннях, пов'язаних з імпортом, експортом, транзитом товарів та їх розміщенням під будь-яким іншим митним режимом або процедурою, зокрема заходи заборони, обмеження або контролю;

3) невідкладно надати письмові повідомлення про всю відповідну інформацію, яка стала підставою для порушення розслідування або для застосування спеціальних заходів, зокрема, якщо це доцільно, попередні висновки, а також остаточні висновки розслідування, та надати іншій Стороні можливість проведення консультацій; дотримуватися принципів та практик, викладених в актуальних рішеннях та регламентах ЄС;

4) забезпечити юридичну відокремленість регуляторних органів у сфері електронних комунікаційних послуг та їх функціональну незалежність від будь-якого постачальника послуг, що надає електронні комунікаційні послуги;

5) проводити переговори щодо взаємного підключення з іншими постачальниками електронних комунікаційних мереж та послуг;

6) завершити лібералізацію операцій на рахунку операцій з капіталом і фінансовому рахунку платіжного балансу відповідно до рівня лібералізації в Стороні ЄС до дати надання режиму внутрішнього ринку у сфері фінансових послуг відповідно до статті 4(3) Додатка XVII до цієї Угоди;

7) привести своє законодавство стосовно захисту даних для лікарських засобів із законодавством ЄС в дату, яку визначить Комітет з питань торгівлі;

8) сприяння розвитку торгівлі у такий спосіб, що приводить до повної та ефективної зайнятості й гідної праці для всіх, зокрема чоловіків, жінок та молоді;

9) ефективна імплементація у своїх законах та практиках багатосторонніх угод з охорони навколишнього середовища, учасницями яких вони є; працювати разом для покращення правозастосування та управління в лісовій галузі та сприяти торгівлі легальною і сталою лісовою продукцією;

10) надання публічних послуг, зокрема заходи щодо інформування і захисту споживачів від нечесних методів ціноутворення, а також доступу до доступних енергетичних ресурсів для споживачів, зокрема найбільш вразливих верств населення;

11) застосувати принципи належного управління у сфері оподаткування, зокрема принципи прозорості, обміну інформацією та добросовісної податкової конкуренції, яких дотримуються держави-члени на рівні ЄС;

12) активізувати співробітництво в галузі вищої освіти, зокрема, з метою: реформування та модернізації систем вищої освіти; сприяння зближенню у сфері вищої освіти, яке відбувається в рамках Болонського процесу; підвищення якості та важливості вищої освіти; поглиблення співробітництва між вищими навчальними закладами; розширення можливостей вищих навчальних закладів; активізації мобільності студентів та викладачів; увага приділятиметься співробітництву в галузі освіти з метою спрощення доступу до отримання вищої освіти;

13) сприяти співробітництву в галузі культури з метою покращення взаєморозуміння та розширення культурних обмінів, а також мобільності об'єктів мистецтва та митців України та ЄС;

14) забезпечити фізичним та юридичним особам іншої Сторони вільний від дискримінації по відношенню власних громадян доступ до своїх компетентних судів та адміністративних органів для захисту їхніх особистих та майнових прав» [48].

Як бачимо ця двостороння домовленість передбачає зобов'язання України у різних сферах, а це, у свою чергу, зумовлює виконання відповідних повноважень різними органами влади такими як: парламент, уряд, а також центральними органами виконавчої влади (наприклад, Міністерствами), так і місцевими органами влади.

Крім того, у ст. 476 Угоди зазначено, що «Сторони повинні вживати будь-яких загальних або конкретних заходів, необхідних для виконання своїх зобов'язань, передбачених цією Угодою. Вони забезпечують досягнення цілей, встановлених у цій Угоді» [48].

Рекомендуємо Офісу Президента України та Верховній Раді України співпрацювати з Кабінетом Міністрів України щодо моніторингу процесу виконання зазначених вище зобов'язань, варто було б враховувати ці

положення Угоди і під час законопроектної роботи. Відповідні звіти також розміщені на офіційному веб-сайті Уряду [61]. Варто зазначити, що український парламент повинен бути безпосередньо залучений до впровадження системи моніторингу виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Окремо можливо співпрацювати з Міністерством закордонних справ, де є відповідні фахівці із знанням іноземних мов та іноземного законодавства, які б могли б взаємодіяти з Департаментами Офісу Президента України, а також відповідними комітетами та структурними підрозділами Апарату Верховної Ради України, які займаються підготовкою тексту проектів законів до першого та другого читань.

По-четверте, доцільно запропонувати створення відповідної звітності та баз даних щодо імплементації законодавства ЄС. Це має стосуватися і того, що вже враховано, і плану законопроектних робіт, який повинен, в тому числі, містити вимоги щодо такої імплементації.

Принагідно зазначимо, що план законопроектної роботи Верховної Ради України – це нещодавна законодавча новела, яка була внесена у зв'язку із прийняттям Закону України від 16.01.2020 № 469-IX [49].

Так, нова ст. 19-1 Регламенту передбачає, що «Верховна Рада щорічно на початку чергової сесії, яка починається першого вівторка лютого, за поданням Голови Верховної Ради України затверджує план законопроектної роботи Верховної Ради, узгоджений Погоджувальною радою з урахуванням узагальнених Апаратом Верховної Ради пропозицій комітетів» [23].

Згідно з відповідною нормою Регламенту Верховної Ради України «комітети до 31 грудня року, що передує поточному, подають пропозиції щодо питань, які потребують законодавчого врегулювання, з урахуванням Програми діяльності та орієнтовного плану законопроектних робіт Кабінету Міністрів України.

План законопроектної роботи Верховної Ради має містити перелік питань, які потребують законодавчого врегулювання, обґрунтування необхідності

розроблення законопроекту, орієнтовні назву законопроекту та строки його подання, відповідальних за розроблення законопроекту, інформацію про пріоритетність внесення та розгляду законопроектів.

План законопроектної роботи Верховної Ради враховується при формуванні та внесенні змін до порядку денного сесії Верховної Ради.

Комітети у січні поточного року наприкінці чергової сесії Верховної Ради відповідно до календарного плану роботи сесії Верховної Ради подають до Верховної Ради звіт про стан виконання плану законопроектної роботи Верховної Ради за попередній рік» [23].

Оскільки лише у цьому році вперше буде застосовано цю норму, тому наполегливо рекомендовано і Офісу Президента України, і Верховній Раді України врахувати при формуванні плану законопроектних робіт вимоги щодо асоціації України з ЄС.

Крім цього, варто було б розробити та закріпити підзаконним актом форму такого плану законопроектних робіт, а також вимоги щодо його оформлення для уникнення колізій та дублювань із порядком денним сесій Верховної Ради України IX скликання.

Не може оминати нашої уваги епідемія коронавірусної хвороби в Україні (COVID-19) під час підготовки відповідних рекомендацій.

Багато країн зіткнулося з цієї критичною ситуацією, яка була вкрай неочікуваною та зачепила різні сфери суспільного життя.

Ми вважаємо за доцільне наголосити, що Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та Офісом Президента вже прийнято низку законодавчих змін щодо цього питання. Зокрема, відповідно до вимог ч. 8 ст. 19 Регламенту Верховної Ради України було скликано позачергове пленарне засідання Верховної Ради України дев'ятого скликання на 14 годину 30 березня 2020 року, на якому розглянуто всього 7 законопроектів, більшість яких безпосередньо стосувалися законодавчих змін щодо протидії поширення на території України коронавірусної хвороби (COVID-19). До них, зокрема, належать: законопроект (реєстр. № 3268), законопроект (реєстр. № 3275),

законопроект (реєстр. № 3271), законопроект (реєстр. № 3276). Окремо розглядався проект Постанови Верховної Ради України про внесення змін до Постанови Верховної Ради України "Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України на період дії карантину в Україні" (реєстр. № 3278). Водночас не одразу зрозуміло (а саме з їх назви) яких саме законодавчих новел стосуються проекти Законів України, які також були винесені на термінове позачергове засідання, маються на увазі наступні проекти: «проект Закону України про внесення змін до Закону України "Про комітети Верховної Ради України" (реєстр. № 3277), проект Закону України про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2020 рік (реєстр. № 3279)» [50].

Безумовно підтримуючи прийняття відповідного законодавства для стабілізації суспільного життя, у роботі запропоновано Верховній Раді України та Офісу Президента України відповідними актами тимчасово припинити розгляд тих законопроектів, які не містять нагальної актуальності.

Таким чином, ця пропозиція та інші перелічені вище рекомендації дозволять сповільнити «турбо-режим» з метою якісної підготовки законодавчого регулювання на строк епідемії коронавірусної хвороби в Україні. У випадку ж перевантаження та одночасного доопрацювання усіх наявних законопроектів в умовах недостатнього часу та кількості фахівців Україна може мати наслідком прийняте неякісне, двозначне та колізійне законодавство.

3.4. Висновки до розділу 3

Проаналізовано шляхи вдосконалення законотворчої взаємодії Верховної Ради України та Президента України, на підставі чого було сформульовано наступні практичні пропозиції.

Встановлено, що під час підготовки законопроектів їх пріоритетність на даному етапі є суттєво важливою. З одного боку, існує низка невідкладних проектів законів, які Президент України (на власний розсуд) визначатиме як

такі, а з іншого боку, парламент повинен консолідувати свої сили та прийняти усі виклики, незважаючи на різні політичні амбіції, адже у сучасних умовах основою діяльності парламенту має бути концепція верховенства права, закріплена у ст. 8 Конституції України, дух, а не буква закону.

Рекомендовано у надзвичайно складних умовах поширення коронавірусної хвороби (COVID-19) парламенту та главі держави зосередити свої повноваження у законотворчій сфері для розробки відповідних законів. Також доречно було б внести відповідні зміни до порядку денного сесії парламенту та врахувати відповідні обставини при розробці та затвердженні плану законопроектних робіт, передбаченого у Регламенті Верховної Ради України ст. 19⁻¹, закріпивши його форму та вимоги до нього окремим актом.

Запропоновано співпрацювати з Міністерством закордонних справ, де є відповідні фахівці із знанням іноземних мов та іноземного законодавства, які б могли б взаємодіяти з Департаментами Офісу Президента України, а також відповідними комітетами та структурними підрозділами Апарату Верховної Ради України, які займаються підготовкою тексту проектів законів до першого та другого читань для впровадження вимог та виконання зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію у частині відповідного законодавства.

ЗАКЛЮЧНІ ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

На підставі проведеного дослідження законотворчої взаємодії Президента України та Верховної Ради України варто виокремити такі **висновки**:

1. У науковій доктрині існують різні підходи до взаємодії як влади загалом, так і окремі органів державної влади чи посадових осіб, зокрема. Під час реалізації права законодавчої ініціативи, яке надається законодавчо далеко не усім органам державної влади, можуть виникати різного роду проблематичні ситуації, які стосуються якості законопроектів, процедури їх розробки та подання, а також інших важливих моментів. Варто підсумувати, що у республіках з президентською формою правління до суб'єктів законодавчої ініціативи належать лише окремі парламентарі, у США, наприклад, характерним є лише один орган законодавчої ініціативи – парламент.

2. Визначено основи поділу влади в Україні та іноземних державах. Так, В Україні влада ґрунтується на її конституційному поділі на законодавчу, виконавчу та судову. Завдяки реалізації цього положення відбувається і впровадження однієї зі складових концепції та принципу верховенства права, які закріплені у ст. 8 Конституції України. В іноземних країнах також управління державою ґрунтується на розподілі владних повноважень. Наприклад, , Франція є напівпрезидентською республікою за формою правління, конституційно французький парламент несе велику відповідальність перед президентом. Підхід Сполучених Штатів Америки надає президенту право преференцій та переваг у різних сферах повноважень, а роль парламенту не є головною, хоча, разом з тим, важливою. Судові гілки влади діють окремо, хоча у частині призначення суддів президенти та парламенти різних країн, в тому числі, і України, мають відповідні повноваження щодо кадрових питань в частині призначень або звільнень суддів різних інстанцій, юрисдикцій, а також щодо утворення, реорганізації або ліквідації судів.

3. Кожна форма правління має свої недоліки та переваги, адже і теоретично, і практично доведено, що ідеального механізму немає. До основних

переваг президентської форми правління можна віднести: надання глави держави відповідальності у різних сферах, контроль за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, управління виконавчою владою, можливість побудови уніфікованої політики врядування. До основних недоліків, безумовно, належать: корупційні ризики, узурпація влади через її зосередження в одних руках, відсутність балансу інтересів та компромісу під час прийняття рішень, можливе неврахування у законодавчій політиці усіх суспільних верств населення. Парламентська форма правління, у свою чергу надає такі переваги: відповідальність колегіальна, прийняття рішень через обговорення, наявність різних позицій (політичних сил). До недоліків цієї форми варто віднести: відсутність контролю з боку інших органів влади, відповідальність може постійно розпорошуватися або перекладатися на іншу особу, внутрішні конфлікти. Найбільш оптимальним є поєднання президента та парламенту під час управління, але бувають і президентсько-парламентські республіки (де основною перевагою є можливість належного контролю та взаємна співпраця між органом законодавчої влади та президентом, а недоліком – зловживання президентом своїми повноваженнями), і парламентсько-президентські республіки (де основною перевагою є можливість парламенту стримувати спроби президента щодо перевищення своїх повноважень у різних сферах, а недоліком – недостатня інституціональна спроможність створювати у спільній взаємодії з главою держави якісні та суспільно значущі закони через лобіювання власних інтересів).

4. Правові підстави, повноваження та сторони законотворчої взаємодії визначені переважно у Конституції України, однак профільні закони та інші нормативно-правові акти також частково містять положення, які її деталізують та уточнюють, однак необхідно враховувати, що конституційні норми є нормами прямої дії. Суб'єкти досліджуваної взаємодії можуть виступати як від свого імені (одноособово), так і бути представником інституції або членом законодавчого колегіального органу. від часів здобуття Україною незалежності у 1991 році до 2019 року юридичні норми щодо законотворчої взаємодії суттєво

змінювалися, їх фактичний стан загалом залежав і від політичних сил, які перемали на виборах. Наприклад, Верховна Рада України IX скликання отримала більшість від партії, представником якої є чинний Президент України. В інших країнах (зокрема, досліджували США, Францію, Німеччину) практика виконання повноважень парламенту та президентів також залежала і від положень чинного законодавства, і від співрозмірності у сфері представництва тих чи інших політичних партій.

5. Повноваження та функції досліджуваних у цій роботі суб'єктів мають чіткий характер, який виникає через відповідне нормативне закріплення, однак вони не обмежені лише юридично, адже фактично встановлено окремі проблеми, які пов'язані із невизначеними положеннями щодо права вето, співрозмірності фактичного та юридичного статусу структурних підрозділів Офісу Президента України, а також проблемних ситуацій у законодавстві через епідемію коронавірусної хвороби (COVID-19).

6. По-перше, якісна законотворчість у переважній більшості вимагає тривалого проміжку часу для її написання, аналізу та техніко-юридичного доопрацювання. По-друге, дуже часто існує доволі багато ризиків у процесі законотворчої взаємодії. До них можна, зокрема, віднести: неправильне розуміння зацікавленими сторонами наявної проблеми; відсутність або неточність фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) у тих випадках, де цього вимагають положення Регламенту Верховної Ради України та Бюджетний кодекс України; неналежна комунікація та як наслідок викривлення інформації в ході законодавчого процесу; відсутність підтримки з боку народних депутатів України.

7. Ми рекомендуємо Офісу Президента України та Верховній Раді України долучитися до процесу моніторингу Кабінетом Міністрів України виконання зазначених вище зобов'язань Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, також варто було б враховувати ці положення Угоди і під час розробки плану законопроектних робіт, який буде вперше розроблено у 2020 році на виконання нової ст. 19-¹ Регламенту Верховної Ради України. Окремо можливо

співпрацювати з Міністерством закордонних справ, де є відповідні фахівці із знанням іноземних мов та іноземного законодавства для впровадження в окремих законопроектах кращого іноземного законодавчого досвіду.

8. Оскільки лише у цьому році вперше буде застосовано нову норму Регламенту Верховної Ради України, а саме ст. 19-1, тому рекомендовано і Офісу Президента України, і Верховній Раді України врахувати при формуванні плану законопроектних робіт вимоги щодо асоціації України з ЄС. Крім цього, потрібно розробити та закріпити підзаконним актом форму такого плану законопроектних робіт, а також вимоги щодо його оформлення для уникнення колізій та дублювань із порядком денним сесій Верховної Ради України IX скликання. Це також сприятиме формуванню однозначних правових норм для досягнення такої складової верховенства права як правова визначеність.

Варто звернути увагу і на відповідний іноземний досвід. Цікавою, є, зокрема, практика Франції, де статус глави виконавчої влади передається прем'єр-міністру. У відносинах з парламентом президент Франції займає пріоритетну позицію, що демонструє наявні в нього права накладення відкладеного вето на рішення парламенту та розпуску парламенту. Така практика є доволі ефективною, але потрібно врахувати, що випадки перемоги на виборах у законодавчі органи сил, які знаходяться в опозиції до президента суттєво вплинули на зміну у формуванні державної політики країни. Також в Україні можливо розглянути досвід США, де президент може подавати до парламенту послання щодо найважливіших питань держави, тому рекомендуємо взяти до уваги і такий варіант вдосконалення законотворчої взаємодії. Незважаючи на те, що в Україні функціонує однопалатний парламент, позитивною для впровадження є практика Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, де відносини між палатами можна порівняти із взаємодією українського парламенту та Президента України. Наприклад, Палата лордів може відхилити законопроект Палати громад, та через рік він може бути знову прийнятий нижньою палатою без урахування

поправок верхньої палати та в порядку процедури звичайного голосування і стає законом без будь-якої санкції верхньої палати. Аналогію можна провести із застосуванням главою держави в Україні права вето, щоб створити механізм для конкретних підстав сформульованих та вмотивованих пропозицій (у випадку Палати громад проект залишається незмінним, а в українському варіанті потребуватиме відповідного доопрацювання) для повторного розгляду проекту Верховною Радою України.

9. Висловлюючи згоду щодо прийняття відповідного законодавства для стабілізації суспільного життя через епідемію коронавірусної хвороби (COVID-19), доцільно було б Верховній Раді України та Офісу Президента України відповідними актами тимчасово припинити розгляд тих законопроектів, які не містять нагальної актуальності для того, щоб зберегти належну якість та юридичне опрацювання відповідних законів.

Окремо слід звернути увагу для покращення взаємодії на необхідність врахування епідемії коронавірусної хвороби (COVID-19) при формуванні плану законопроектних робіт українського парламенту, який вперше буде сформовано на виконання нової ст. 19-1 Регламенту Верховної Ради України.

Також необхідно підвищувати ефективність врядування в Україні, яка у розумінні Світового банку охоплює: сприйняття якості надання публічних послуг, якості державної служби і ступеня їх незалежності від політичного тиску, політичні (передвиборчі) обіцянки та їх виконання, зобов'язання уряду перед такою політикою. Європейські країни, такі як: Німеччина та Франція можуть бути вдалим прикладом для України в контексті покращення врядування. Зокрема, в частині застосування публічних консультацій, нарад, високої якості державних службовців та їх доброчесності.

Повноваження Представника Президента України у Верховній Раді України також можуть бути доопрацьовані з урахуванням можливості вдосконалення процедури розгляду законопроектів, визначених главою держави як невідкладні, та з урахуванням кризи, спричиненої епідемією коронавірусної хвороби (COVID-19).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Степаненко С. В. Конституційно-правовий зміст інституту президента України в системі державної влади. *Теорія та практика державного управління* 2018. № 4(63) URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2018-4/doc/1/1_3.pdf (дата звернення: 25.02.2020).
2. Ломжець Ю. В. Основні моделі взаємодії президента й парламенту в контексті особливостей положення парламентських партій в політичному просторі URL: <http://eir.nuos.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/2444/Lomzhets.pdf?sequence=1> (дата звернення: 21.02.2020).
3. Конституція України. Основний Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 12.01.2020).
4. Журавський В. С. Організація парламентів: питання порівняльного аналізу / За ред. О. Ярмиша. – Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2001. – 136 с., (дата звернення: 26.02.2020).
5. D. M. O'Brien Constitutional Law and Politics / D. M. O'Brien. – 2-nd ed. – New York : W. W. Norton & Company, 1995. – Vol. 1. – 838 p., (дата звернення: 03.03.2020).
6. Володимир Зеленський заявив про розпуск Верховної Ради. *Офіційне інтернет представництво Президента України*, офіційне інтернет-представництво Президента України, URL: <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-zayaviv-pro-rozpusk-verhovnoyi-radi-ta-z-55481>, (дата звернення: 03.02.2020).
7. Вагонова О. Г., Горпинич О. В., Чорнобаєв В. В., Шаповал В. А. Організація діяльності органів державної влади: навч. посіб. / М-во освіти і науки України, НТУ «Дніпровська політехніка». – Д.: НТУ «ДП», 2019, (дата звернення: 03.02.2020).
8. Magna Charta, UK, web-site, URL: <https://www.bl.uk/collection-items/magna-charta-1215>, (дата звернення: 05.01.2020).

9. *Concept of separation of powers in international perspective*, Chapter III, web-site, URL: https://shodhganga.inflibnet.ac.in/bitstream/10603/71955/1/11_chapter%203.pdf, (дата звернення: 15.02.2020).

10. Система державного управління Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії: досвід для України / уклад. Крайніка П. І. ; за заг. ред. Ковбасюка Ю. В., Загороднюка С. В. - К. : НАДУ, 2011. - 48 с. - (Серія видань зміжнародного досвіду державного управління), URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Monografiy/6144c2df-5586-420c-aef1-86e74fa3947b.pdf, (дата звернення: 23.07.2019).

11. Структура депутатських фракцій та груп Верховної Ради України IX скликання, офіційний веб-сайт Верховної Ради України, URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_fractions, (дата звернення: 15.02.2020).

12. Вибрані роботи учасників 5-ої щорічної Міжнародної наукової конференції «Парламентські читання»: Когут О. В. *«Аналіз необхідності та можливості введення в Україні двопалатного парламенту»*. – с. 56-60, URL: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/Zbirka-robit-Parlamentski-chytannya-2015.pdf>, (дата звернення: 15.01.2020).

13. Сухенко В. В. Дуалізм виконавчої влади як особливість політико-адміністративної системи Франції, *Журнал «Державне будівництво»*, – № 1/2017, URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2017-1/doc/4/02.pdf>, (дата звернення: 25.01.2020).

14. Role and Powers of the National Assembly, official web-site Assemblée nationale, URL: http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#node_9511, (дата звернення: 25.02.2020).

15. Constitution of October 4, 1958, official web-site Assemblée nationale, URL: http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#node_9440, (дата звернення: 25.02.2020).

16. Government Effectiveness: Percentile Rank, *World Bank*, URL: <https://datacatalog.worldbank.org/government-effectiveness-percentile-rank>, (дата звернення: 22.01.2020).

17. Indicators of Ukraine, Percentage Rank, *World Bank*, URL: https://govdata360.worldbank.org/indicators/h580f9aa5?country=BRA&indicator=388&countries=UKR&viz=line_chart&years=1996,2018, (дата звернення: 02.01.2020).

18. Реформа державного управління, офіційний веб-сайт Кабінету Міністрів України, URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-derzhavnogo-upravlinnya>, (дата звернення: 02.03.2020).

19. Дурдинець М. Ю. Бікамералізм в українському парламентаризмі: філософсько-правове осмислення, *Дисертація на здобуття ступеню кандидата юридичних наук 12.00.12 «Філософія права»*, К., 2018, URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/bitstream/123456789/6713/1/dis%20%d0%94%d1%83%d1%80%d0%b4%d0%b8%d0%bd%d0%b5%d1%86%d1%8c.pdf>, (дата звернення: 02.01.2020).

20. Борденюк В. І. Деякі питання створення двопалатного парламенту в Україні в контексті зарубіжного досвіду. *Держава і право*. 2011. Вип. 51, (дата звернення: 12.01.2020).

21. Теорія і практика політичного аналізу Навч. посіб./заг. ред. Валевського О. Л., Ребкала В. А.. – К.: Міленіум, 2003, (дата звернення: 13.09.2019).

22. Основи взаємодії і розподілу в механізмі держави, *Газета «Голос України»*, 26.06.2019, URL: <http://www.golos.com.ua/article/318677>, (дата звернення: 17.09.2019).

23. Регламент Верховної Ради України, від 10.02.2010, № 1861-VI, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>, (дата звернення: 17.08.2019).

24. Указ Президента України від 20.06.2019 № 417/2019 «Питання забезпечення діяльності Президента України», URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/417/2019>, (дата звернення: 17.09.2019).

25. Указ Президента України від 01.03.2008 № 133/2008 «Про Положення про Представника Президента України у Верховній Раді України», URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133/2008>, (дата звернення: 17.11.2019).

26. Литвин В. С. До оцінювання класичних і посткласичних та формулювання оновленого і синтетичного визначень напівпрезиденталізму / Вісник Дніпропетровського університету. – № 3. – 2016. – С. 30-46 (дата звернення: 17.12.2019).

27. Коляструк О. П. Інститут історії України НАН України кандидат історичних наук (Україна) *«Верховна Рада України 1990-1994 рр.: перший досвід законотворчості та державотворення»*, 2018, С. 108-113 (дата звернення: 12.02.2020).

28. Постанова Верховної Ради України «Про Тимчасовий регламент засідань Верховної Ради Української РСР дванадцятого скликання» від 22.05.1990 № 6-XII, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6-12>, (дата звернення: 12.03.2020).

29. Конституція (Основний Закон) України, прийнята Верховною Радою УРСР від 20.04.1978 № 888-IX, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/888-09>, (дата звернення: 17.03.2020).

30. Структура та склад народних депутатів України IX скликання, офіційний веб-сайт Верховної Ради України, URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_deputat_list, (дата звернення: 03.05.2019).

31. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України "Про вищу освіту" від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-17>, (дата звернення: 03.10.2019).

32. Право вето. Частина 2. Вето Президента в Україні: проблеми і перспективи, Іванова А., *Права Людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи*, 28.11.2019, URL: <http://khpg.org/index.php?id=1574947108>, (дата звернення: 03.12.2019).

33. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) від 11 березня 2003 року N 6-рп/2003, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-03>, (дата звернення: 25.02.2020).

34. Коронавірус і криза, *Держбюджет України недоотримав майже 28 мільярдів гривень доходів*, УНІАН новини, URL: <https://www.unian.ua/economics/finance/10940897-derzhbyudzhhet-ukrajini-za-kvartal-nedootrimav-mayzhe-28-milyardiv-dohodiv.html>, (дата звернення: 25.03.2020).

35. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникнення і поширення коронавірусної хвороби (COVID-19) від 16.03.2020 № 3219, URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68397, (дата звернення: 25.02.2020).

36. Указ Президента України «Про Положення про Офіс Президента України» від 25 червня 2019 року № 436/2019 (у редакції від 10.09.2019), URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019>, (дата звернення: 13.03.2020).

37. *А як у них? Взаємодія Президента та парламенту*, Конstantинівська А., 28.12.2017, URL: <https://rada.oporaua.org/analitika/a-iak-u-nykh/19776-a-iak-u-nykh-vzaiemodiia-prezydenta-ta-parlamentu>, (дата звернення: 13.02.2020).

38. Basic Law for the Federal Republic of Germany, official web-site of Bundestag, URL: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>, (дата звернення: 10.02.2020).

39. Papers on Parliament No. 31 June 1998, official web-site of Australian Parliament, URL: <https://www.aph.gov.au/binaries/senate/public/pops/pop31/pop31.pdf>, (дата звернення: 15.03.2020).

40. Роз'яснення процедури накладення Президентом вето та повторного розгляду Верховною Радою закону (долання вето) в контексті Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» № 1639-VIII та Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» № 1640-VIII, *Екологія. Право. Людина., верховенство права для захисту довкілля*, 01.11.2016, URL: <http://epl.org.ua/announces/roz-iasnennia-protsedury-nakladennia-prezydentom-veto-ta-povtorno-rozhliadu-verkhovnoiu-radoiu-zakonu-dolannia-veto-v-konteksti-zakonu-ukrainy-pro-otsinku-vplyvu-na-dovkillia-1639-viii-ta-zakonu-ukr/>, (дата звернення: 16.02.2020).

41. Рудик П. А. Коментар до конституційних змін, навч. Посібник, 2-ге видання, перероблене та доповнене, «Центр учбової літератури», К., 2009, URL: http://dspace.nuft.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/1351/1/Komentar_do_konst_zmin-Rydik.pdf, (дата звернення: 16.03.2020).

42. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) від 07.07.1998 № 11-рп/98, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-98>, (дата звернення: 05.12.2019).

43. Juliet Edeson “Powers of Presidents in Republics” Papers on Parliament No. 31 June 1998, Parliament of Australia, URL: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/~/~/~link.aspx?id=AF3D784BD9F049F7A5CF720B531FF829&z=z, (дата звернення: 05.03.2020).

44. Наказ Міністерства юстиції України від 05.05.2010 № 382/7 «Про удосконалення взаємодії Міністерства юстиції України з Верховною

Радую України», URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v382_323-10 , (дата звернення: 05.02.2020).

45. Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації), видання четверте, виправлене і доповнене, Апарат Верховної Ради України, К., 2014, URL: http://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak_rules.pdf, (дата звернення: 05.01.2020).

46. Указ Президента України «Про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України"» від 06.03.2003 № 197/2003, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197/2003>, (дата звернення: 23.02.2020).

47. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України), URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>, (дата звернення: 05.12.2019).

48. Угода про асоціацію Україною з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (у редакції від 30.11.2015), (дата звернення: 06.03.2020).

49. Закон України Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо вдосконалення електронної форми документообігу у Верховній Раді України від 16.01.2020 № 469-IX, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/469-20>, (дата звернення: 16.03.2020).

50. Розпорядження Голови Верховної Ради України «Про скликання позачергового пленарного засідання Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 29.03.2020 №171, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/171/20-%D1%80%D0%B3>, (дата звернення: 01.04.2020).

51. Конвенція про імунітет держав. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_060, (дата звернення: 05.12.2019).

52. Договір про зону вільної торгівлі. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_n25, (дата звернення: 06.07.2019).

53. Закон України «Про міжнародне приватне право» від 27 червня 2005р. №2709-IV. Відомості Верховної Ради. 1991. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2709-15>, (дата звернення: 17.02.2020).

54. Проект Закону про юрисдикційні імунітети та відповідальність іноземних держав від 16.03.2015 № 2380. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54404, (дата звернення: 07.02.2020).

55. Роз'яснення Міністерства юстиції України від 08.05.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0015323-12>, (дата звернення: 09.12.2019).

56. Галущенко Г. *Удар по імунітету. Як Україна може юридично захистити себе від агресії РФ?* URL: <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2015/04/23/7033189/>, (дата звернення: 29.12.2019).

57. Badr G. M.State immunity an analytical and prognotic view. The Hague. Boston Lancaster 1984. P., 16, (дата звернення: 07.03.2020).

58. Bouchez L. J. The nature and scope of State immunity from jurisdiction exeluction Bouchez L. J. Netherlands Yearbook of International Law.1979. X. P. 3, (дата звернення: 17.02.2020).

59. Leiden Journal of International Law, Leiden University, Netherlands. URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/leiden-journalof-international-law/article/when-the-state-sovereign-immunity-rule-meets-sovereign-wealth-funds-in-the-post-financial-crisis-era-is-there-still-a-blackhole-in-international-law/92F1AB25C4325EAA617DB32238ACB821>, (дата звернення: 17.12.2019).

60. Газета Верховної Ради України «Голос України» від 26 червня 2019 року. URL: <http://www.golos.com.ua/article/318677>, (дата звернення: 17.11.2019).

61. Звіти про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/evropejska-integraciya/vikonannya-ugodi-pro>

asociaciyu/zviti-pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu, (дата звернення: 24.12.2019).

62. ICAL, as amended in accordance with the Laws No. 762-IV of 15 May 2003, No. 2798-IV of 6 September 2005), URL: <http://old.ucci.org.ua/en/legalbase/zua944002.html>, (дата звернення: 20.01.2020).

63. Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 № 1401-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>, (дата звернення: 20.03.2020).

64. Закон України "Про статус народного депутата України" від 21 листопада 1992 року, в редакції від 22 березня 2001 року, URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>, (дата звернення: 20.02.2020).

65. Закон України «Про Конституційний Суд України» від 16.10.1996 року, URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/422/96-%D0%B2%D1%80>, (дата звернення: 20.04.2020).

66. Концепція Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС, URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>, (дата звернення: 23.02.2020).

67. Колодій А. Ф. «Конституційна реформа в Україні і взаємодія гілок влади: нові виклики» / Стаття за матеріалами доповіді на щорічній науковій конференції ЛРІДУ НАДУ „Актуальні проблеми реформування державного управління в Україні”. Львів, 20 січня 2006 року – Львів: ЛРІДУ, 2006. – С 15-26, (дата звернення: 23.02.2020).

68. Авер'янов В. Б. «Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики», К.: Факт, 2003. – 384 с. , (дата звернення: 23.01.2020).

ДОДАТОК А

Аналіз показників структури прийнятих законів Верховною Радою України за 2014-2018 рр. (візуалізація даних щодо законотворчої взаємодії)

Аналіз показників координації

Аналізуючи структуру прийнятих законів Верховною Радою України за 2014-2018 рр. (табл. А.1), можна зробити кілька висновків щодо статистики її діяльності через відповідний аналіз показників координації.

Відносні величини координації – оцінювання співвідношень, пропорцій між окремими складовими одного цілого, одну із яких приймають за базу порівняння.

**Таблиця А.1 - Структура законопроектів, ухвалених Верховною Радою
України в 2014-2018 роках**

РІК	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Усього в т.ч.</i>	793	615	754	798	808
<i>Депутатські</i>	423	245	403	432	451
<i>Урядові</i>	260	225	226	220	240
<i>Президентські</i>	110	145	125	146	117

Вони показують, у скільки разів одна частина більша за іншу, або скільки одиниць однієї частини припадає на 1, 100, 1000 одиниць іншої частини, прийнятої за базу.

ВВК = одна частина сукупності / друга частина сукупності (на основі Табл. А.1)

Депутатські:

$$\text{ВВК (2014)} = 793/423=1,87$$

$$\text{ВВК (2015)}=615/245=2,51$$

$$\text{ВВК (2016)}=754/403=1,87$$

$$\text{ВВК (2017)}=798/432=1,84$$

$$\text{ВВК (2018)}=808/451=1,79$$

Отже, найвищим показником відносної величини координації прийнятих депутатських законопроектів є 2015 рік (саме в цьому році було прийнято найменше проектів НДУ), цікаво, що ВВК однаковий у 2014 і 2016 роках, найнижчий ВВК у 2018 році (в цьому році було прийнято найбільше проектів НДУ).

Урядові:

$$\text{ВВК (2014)} = 793/260=3,05$$

$$\text{ВВК (2015)}=615/225=2,73$$

$$\text{ВВК (2016)}=754/226=3,33$$

$$\text{ВВК (2017)}=798/220=3,62$$

$$\text{ВВК (2018)}=808/240=3,36$$

Отже, найвищим показником відносної величини координації прийнятих урядових законопроектів є 2017 рік (саме в цьому році було прийнято найменше проектів уряду), найнижчий ВВК у 2015 році. ВВК=3,05 у 2014 році, він є середнім по відношенню до інших показників, але у цьому році проектів уряду було прийнято найбільше.

Президентські:

$$\text{ВВК (2014)} = 793/110=7,2$$

$$\text{ВВК (2015)}=615/145=4,24$$

$$\text{ВВК (2016)}=754/125=6,03$$

$$\text{ВВК (2017)}=798/146=5,46$$

$$\text{ВВК (2018)}=808/117=6,9$$

Отже, найвищим показником відносної величини координації прийнятих законопроектів глави держави є 2014 рік (саме в цьому році було прийнято найменше проектів Президента України), найнижчий ВВК у 2015 році. ВВК=4,24, у цьому році було прийнято майже найбільше проектів – 145.

Аналіз показників динаміки. Ланцюгові порівняння (абсолютні, відносні), базисні порівняння (абсолютні, відносні)

У даному випадку слід керуватися правилом, що, якщо ж індивідуальні ознаки представлені абсолютним вимірником:

Депутатські законопроекти:

1) 2014 рік

$$\bar{x}_{\text{геом}} = \sqrt[n-1]{\frac{y_n}{y_1}} = \sqrt[5-1]{\frac{423}{793}} = 4,97$$

2) 2015 рік

$$3) \quad \bar{x}_{\text{геом}} = \sqrt[n-1]{\frac{y_n}{y_1}} = \sqrt[5-1]{\frac{245}{615}} = 4,97$$

4) 2016 рік

$$\bar{x}_{\text{геом}} = \sqrt[n-1]{\frac{y_n}{y_1}} = \sqrt[5-1]{\frac{403}{754}} = 4,97$$

5) 2017 рік

$$\bar{x}_{\text{геом}} = \sqrt[n-1]{\frac{y_n}{y_1}} = \sqrt[5-1]{\frac{432}{798}} = 4,97$$

6) 2018 рік

$$\bar{x}_{\text{геом}} = \sqrt[n-1]{\frac{y_n}{y_1}} = \sqrt[5-1]{\frac{451}{808}} = 4,97$$

Отже, показник середньої геометричної (динаміки) по депутатських законопроектах залишається незмінним незалежно від показників проектів та становить 4,97.

Урядові законопроекти:

1) 2014 рік

$$\bar{x}_{\text{геом}} = \sqrt[n-1]{\frac{y_n}{y_1}} = \sqrt[5-1]{\frac{260}{793}} = 4,98$$

2) 2015 рік

$$\bar{x}_{\text{геом}} = \sqrt[n-1]{\frac{y_n}{y_1}} = \sqrt[5-1]{\frac{225}{615}} = 4,975$$

3) 2016 рік

$$\bar{x}_{\text{геом}} = \sqrt[n-1]{\frac{y_n}{y_1}} = \sqrt[5-1]{\frac{226}{754}} = 4,98$$

4) 2017 рік

$$\bar{x}_{\text{геом}} = \sqrt[n-1]{\frac{y_n}{y_1}} = \sqrt[5-1]{\frac{220}{798}} = 4,98$$

5) 2018 рік

$$\bar{x}_{\text{геом}} = \sqrt[n-1]{\frac{y_n}{y_1}} = \sqrt[5-1]{\frac{240}{808}} = 4,98$$

Отже, показник середньої геометричної (динаміки) залишається майже незмінним незалежно від показників проектів, а також збільшився на 0,1 і становить 4,98.

Президентські законопроекти:

1) 2014 рік

$$\bar{x}_{\text{геом}} = \sqrt[n-1]{\frac{y_n}{y_1}} = \sqrt[5-1]{\frac{110}{793}} = 4,99$$

2) 2015 рік

$$\bar{x}_{\text{геом}} = \sqrt[n-1]{\frac{y_n}{y_1}} = \sqrt[5-1]{\frac{145}{615}} = 4,98$$

3) 2016 рік

$$\bar{x}_{\text{геом}} = \sqrt[n-1]{\frac{y_n}{y_1}} = \sqrt[5-1]{\frac{125}{754}} = 4,985$$

4) 2017 рік

$$\bar{x}_{\text{геом}} = \sqrt[n-1]{\frac{y_n}{y_1}} = \sqrt[5-1]{\frac{146}{798}} = 4,984$$

5) 2018 рік

$$\bar{x}_{\text{геом}} = \sqrt[n-1]{\frac{y_n}{y_1}} = 5-1 \sqrt{\frac{117}{808}} = 4,986$$

Отже, можна зробити висновок, що показник середньої геометричної (динаміки) залишається майже незмінним незалежно від показників проектів, а також в 2014 та 2018 роках збільшився на +/- 0,1 і становить 4,99.

**Таблиця А.2 – Відносні величини структури прийнятих
у 2014-2018 рр. законопроектів**

РІК	2014	2015	2016	2017	2018	База порівняння, %
<i>Усього в т.ч.</i>	793	615	754	798	808	100%
<i>Депутатські</i>	423 53,3%	245 39,8%	403 53,4%	432 54,1%	451 55,8%	
<i>Урядові</i>	260 32,8%	225 36,6%	226 30%	220 27,6%	240 29,7%	
<i>Президентські</i>	110 13,9%	145 23,6%	125 16,6%	146 18,3%	117 14,5%	

Загальні висновки

По-перше, найбільше законопроектів було прийнято у 2018 році. Також цей рік лідирує за показниками статистичними для законопроектів народних депутатів України. Це означає, що парламент по суті активніше працює наприкінці своїх поноважень, це доводить і структура показників відносних величин.

По-друге, другим за показниками був 2017 рік, у якому 798 законопроектів стали законами. З них: 432 – народних депутатів України, 220 – урядових, 146 – Президентських. Хоча цей рік не був найпродуктивнішим,

але він був найвищим за показником поданням главою держави законопроектів до парламенту.

Велика кількість законопроектів та проведені розрахунки свідчать про те, що суттєво може страждати їх якість. Ми не стверджуємо, що подані законопроекти у 2018 році, наприклад, містили суттєві помилки. Ми маємо на увазі, що подані розрахунки та порівняння з іншими роками підтверджують, що в однакових часових проміжках та з тими ж людськими ресурсами українському парламенту доводиться здійснювати опрацювання та відповідні експертизи в доволі стислі терміни. Це неодмінно впливає на зміст та обсяг проблемних питань, які структурні підрозділи можуть розглянути та вирішити.

По-третє, 2014 рік (охопив межі «Революції гідності») був найвищим за показниками законотворчості для уряду. З відповідних розрахунків стає зрозуміло, що відповідні суспільні зміни, зокрема «Революція гідності», вагомим чином вплинули, в тому числі, на законотворчу діяльність тогочасного Президента України та парламенту. Отже, суспільство може чинити вплив на відповідну сферу, а тому активність громадських рухів, а також результати публічних консультацій з громадськістю щодо формування державної політики необхідно враховувати при законотворчій взаємодії.

Встановлено за результатами розрахунків, що найнижчим за показниками прийняття законів був 2015 рік, у ньому було прийнято 245 проектів народних депутатів України, 225 проектів уряду, 145 законопроектів Президента України. Такі показники, на мій погляд, зумовлені перехідним періодом після Революції Гідності та переходу до оновлення парламентського складу України.

Отже, за проведеними розрахунками щодо прийнятих законопроектів встановлено, що показник середньої геометричної (динаміки) по депутатських законопроектах залишається незмінним незалежно від показників проектів та становить 4,97. Майже аналогічна ситуація із урядовими та Президентськими законопроектами. Така величина є високою, а також означає, що парламент мав

доволі велике навантаження, це не враховуючи альтернативні проекти, а також ті, які не було прийняті, ті, які було відкликано або знято з розгляду.

Відносні величини структури прийнятих у 2014-2018 рр. законопроектів показали, що депутатські законопроекти у порівнянні з іншими переважають у відсотковому співвідношенні за всі роки. В той же час законопроекти глави держави мають найнижчі відсоткові показники. Уряд займає середнє відсоткове співвідношення.

Рекомендовано народним депутатам України IX скликання, враховуючи ще більшу кількість проектів, поданих ними, дещо ретельніше вивчати проекти, брати до увагу сучасне соціально-економічне становище України через епідемію коронавірусної хвороби (COVID-19).