

*Погребняк Н. С.,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
НДІ державного будівництва та місцевого
самоврядування НАПрН України*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ПІДСТАВИ НАДАННЯ ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ ДОРУЧЕНЬ КАБІНЕТУ МІ- НІСТРІВ УКРАЇНИ

Анотація. У статті автор на основі формально-юридичного та порівняльно-правового методу досліджує підстави та порядок визначення парламентом у постановках завдань уряду. З'ясовує наявність у чинному законодавстві нормативно визначеної можливості давати Верховною Радою України доручення Кабінету Міністрів України на розробку проектів законів. Автор, враховуючи самостійний статус обох суб'єктів законодавчої ініціативи, приходить до висновку про необхідність теоретичного вдосконалення поняття доручення і внесення відповідних змін до окремих законів України.

Ключові слова: *Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, доручення, постанова, проект закону.*

Актуальність проблеми. Правовою основою прийняття Верховною Радою України (далі – ВР України) постанов є, зокрема, Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» [12] (далі – Регламент), Положення про порядок роботи з документами у ВР України [4], інші. Аналіз нормативно-правові актів, що стосуються правових форм діяльності вітчизняного парламенту, свідчить про недостатність врегулювання порядку підготовки постанов, а саме в частині надання доручень уряду, що має місце на практиці.

Наукове розроблення проблеми. Взагалі проблема правових форм організації діяльності ВР України є малодослідженою. Частково її розв'язанням в аспекті загальної проблеми законотворчості займалися такі теоретики-правознавці, як: О. В. Богачова, В. С. Голубовська, М. І. Козюбра, О. Л. Копиленко, В. Ф. Опришко, Ю. М. Перерва, А. М. Ришелюк, І. Є. Словська, О. І. Ющик та ін. Водночас актуальним як в теоретичному,

так і в прикладному аспекті залишається порушена нами на науково-практичній конференції в червні 2018 року ² проблема нормативно-правових підстав надання парламентом доручень уряду щодо розроблення та внесення на розгляд ВР України КМ України законопроектів.

Мета роботи. Визначення кола суб'єктів розробки постанов та внесення їх на розгляд ВР України. Виявлення основних нормативно-правових положень щодо змісту та форми постанов. З'ясування підстав надання ВР України доручень КМ України щодо розроблення проекту закону. За їх відсутності – з'ясування теоретичних підстав щодо можливості надання відповідних доручень.

Виклад основного матеріалу. На практиці має місце внесення на розгляд ВР України проектів постанов окремими народними депутатами України з метою надання доручень законодавчим органом найвищому виконавчому органу щодо розроблення та внесення на розгляд ВР України проекту закону з метою врегулювання суспільних відносин в окремій сфері. І народні депутати України, і Кабінет Міністрів України є самостійними і рівноправними суб'єктами законодавчої ініціативи в механізмі розподілу законодавчої і виконавчої гілок влади. У зв'язку з цим закономірно виникає питання щодо наявності нормативно-правових підстав давати відповідні доручення; можливості їх віднесення до одного з елементів в системі стримувань і противаг гілок влади. Адже загальновідомо, що надання доручення вищою інстанцією нижчій є проявом керівництва, субординації, а не координації.

² Постанова Верховної Ради України: відповідність форми і змісту вимогам чинного законодавства. *Правовий розвиток державотворчих процесів в Україні: здобутки та виклики сьогодення*: матеріали науково-практичної конференції / Національна академія правових наук України, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування, Громадська організація «Інститут державознавства та муніципального розвитку» (м. Харків, 26 черв. 2018 р.). URL: <https://dbms.institute/оголошення/конференція-26-червня-2018/>.

З'ясовуючи етимологію терміна доручення, встановлюємо, що в адміністративно-правовому аспекті – це зміст індивідуального правового акта управління (зокрема, вищестоящого органу нижчестоящому, керівника – підлеглого); в цивільно-правовому – це угода, за якою одна сторона (повірений) зобов'язана виконати від імені й за рахунок іншої сторони (довірителя) певні юридичні дії (укласти договір, отримати майно тощо) [14, с. 296].

За результатами аналізу нормативно-правових актів не можна дати однозначної відповіді на питання щодо можливості ВР України давати доручення уряду. Наприклад, метою прийняття проекту постанови [10] є надання ВР України доручення Кабінету Міністрів України (далі – КМ України) розробити та внести на розгляд парламенту проект закону щодо відновлення прав і державних гарантій соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Натомість закони України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» не передбачають внесення доручень ВР України КМ України про розроблення останнім проектів законів.

Згідно Регламенту [12] ВР України може доручати розроблення і підготовку законопроектів, їх редакційне доопрацювання комітетам, тимчасовим спеціальним комісіям (ч. 2 ст. 20, ст. 99, 111, 114, 122, 123, 145, 147). Одним із суб'єктів виконання доручень парламенту визначається також і Голова ВР України (ст. 78), його заступники (п. 4 ч. 1 ст. 80). В ч. 2 ст. 54 Регламенту [12], в якій містяться відомості про протокол пленарного засідання ВР України, не уточнюються суб'єкти, яким можуть надаватися доручення.

Якщо ні Регламент, ні Закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» не містять конкретного припису щодо можливості надання доручень ВР України КМ України, то в інших нормативно-правових актах наявні відповідні норми щодо визначення парламентом доручень [1] та завдань уряду [13]. Зокрема, у

Бюджетних висновках ВР України до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2002 рік» було визначено ряд доручень КМ України, у тому числі щодо внесення на розгляд ВР України законопроектів [1]. Згідно § 32 та § 66 Регламенту КМ України [13] проекти актів КМ України та законопроекти розробляються і подаються до парламенту урядом у порядку законодавчої ініціативи, на виконання планів законопроектних робіт та завдань, визначених у законах України та постановах ВР України. При цьому, як слідує з п. 1 § 32 [13], відповідні постанови мають бути прийняті законодавчим органом на підставі норм Конституції та законів України. Ця вимога визначена підзаконним актом – регламентом КМ України, затвердженого постановою КМ України. Втім, урегульованість досліджуваних відносин підзаконним актом не позбавляє ВР України обов'язку приймати рішення на підставі норми закону. Так, виходячи з позитивного принципу правового регулювання організації і діяльності органів державної влади в Україні, визначеного ч. 2 ст. 19 Конституції України [2, с. 11], ВР України має діяти на підставах, в межах і у спосіб, визначені Конституцією України і законами України.

Питання надання парламентом доручень уряду має бути унормованим на конституційному та (або) законодавчому рівні. Аналіз законодавчих актів дає підстави стверджувати про відсутність унормування терміну «доручення» в базових законах [12, 13] відносно КМ України розробляти проект відповідного акта. Водночас згідно підзаконного нормативного акта підставою для невідкладного розроблення відповідного проекту є доведення відповідного завдання (п. 1 § 66) [13]. Як слідує з п. 1 § 66 [13], підставою для доведення завдання має бути норма відповідного закону.

Виходячи з означених норм та енциклопедичного визначення терміна доручення, КМ України не є повіреним в повному сенсі терміна, оскільки є самостійним суб'єктом законодавчої ініціативи, і вносить законопроекти на розгляд ВР України від свого імені в особі Прем'єр-міністра

України. Хоча при цьому не виключається доведення завдання ВР України КМ України щодо розробки законопроекту на підставі норми закону. Дихотомія статусу КМ України підтверджується і конкретним переліком власних актів (постанови і розпорядження) у ст. 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», серед яких відсутній проект закону. Отже, законопроект не є актом КМ України. А це дозволяє нам віднести його до об'єкту, щодо якого виникають довірчі відносини, за якими повірений (КМ України) від свого імені, але в інтересах іншої особи (вигодонабувача – ВР України) зобов'язаний розробити проект закону. При цьому уряд хоч і є автором законопроекту, але Прем'єр-міністр України не підписує проект закону. Тобто КМ України не набуває статусу власника, а лише управителя, оскільки є розробником, а не суб'єктом прийняття закону, хоч при цьому як суб'єкт законодавчої ініціативи наділений правом не тільки внесення, але і відкликання розробленого ним проекту закону. Це також підтверджується і неможливістю підписання ним закону. Конституція України у ст. 94 чітко визначає особу, яка підписує прийнятий ВР України закон: Президент України, а в разі не підписання ним – Голова ВР України [2, с. 36-37].

Іншою нормативною підставою для розроблення КМ України законопроекту і внесення його на розгляд ВР України, згідно п. 1 § 66 [3], є перспективні і поточні плани законопроектних робіт; завдання, визначені актами Президента України, прийнятими на підставі Конституції України та Законів України; акти КМ України та доручення КМ України.

Так, до Орієнтовного плану законопроектних робіт на 2018 рік [9] розпорядженням КМ України включено 40 проектів законів. При цьому ним означені наступні підстави їх розроблення. По-перше, ініціативна пропозиція. Її частка в загальному переліку підстав складає 57,5 %. При цьому суб'єкт ініціативи не зазначається. По-друге, указ Президента України (частка в загальному переліку підстав – 2,5 %). По-третє, норма закону

(22,5%). По-четверте, постанова КМ України (7,5 %), наприклад, про затвердження плану заходів про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 25 жовтня 2017 року за № 1106. По-п'яте, міжнародні документи, чинні для України (2,5 %), зокрема, Договір про заснування Енергетичного Співтовариства від 25 жовтня 2005 року. По-шосте, постанова ВР України (5 %), наприклад, «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС, об'єкт «Укриття» та перспективи зони відчуження» від 22 квітня 2015 року за № 348-VIII.

Підготовка проектів законодавчих актів є одним із завдань КМ, визначених в Програмі діяльності КМ України та схвалених постановою ВР України [11]. Розроблення проектів законів, їх концепцій передбачається, зокрема, з метою забезпечення конституційної (р. II), судової (р. V) реформ, децентралізації та реформи публічної адміністрації (р. VII). При цьому передбачено забезпечення персонального представлення та супроводження урядових законопроектів у парламенті членами Кабінету Міністрів України (р. VII).

Більшість постанов ВР України містять не доручення уряду (це поодинокі випадки), а рекомендації [7; 8]. На нашу думку, відповідна позиція законодавця пов'язана з самостійним статусом суб'єктів законодавчої ініціативи в механізмі стримувань і противаг між законодавчою і виконавчою гілками влади. Тим більше, що КМ України згідно ст. 93 Конституції України [2, с. 36] є одним із суб'єктів законодавчої ініціативи. Саме тому законодавець і не використовує термін доручення у взаємовідносинах парламенту і уряду. Натомість і де-факто, і де-юре використовуються терміни завдання, рекомендації, пропозиції.

Аналіз законодавства України дає підстави стверджувати, що взаємодія ВР України з КМ України в частині розробки проектів законів

зводиться до можливості направлення окремих зареєстрованих законопроектів до уряду та центральних органів виконавчої влади, окремих фахівців з метою одержання експертних висновків (ч. 3 ст. 103) [12]. Закон у ч. 5 ст. 93 [12] передбачає і внесення пропозиції уряду, а також міністерствам, іншим державним органам, об'єднанням громадян щодо висловлення власної думки відносно доцільності прийняття законопроекту, проекту іншого акта. Відповідна пропозиція вноситься до попереднього розгляду законопроекту. Крім того, головний комітет ВР України при підготовці законопроекту до третього читання на підставі п. 2) ч. 2 ст. 127 [12] може запитати у КМ України план організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів для введення в дію закону після його прийняття. Як слідує з п. 3) ч. 2 ст. 127 [12], ВР України може прийняти рішення про необхідність розробки проекту акта КМ України, який є необхідним для введення відповідного закону в дію.

Висновки. Отже, законопроект не є актом КМ України. Його розроблення урядом можливе на виконання завдання, визначеного у постанові ВР України. Відповідну постанову парламент може приймати лише на підставі закону. В постанові як одній із форм взаємодії законодавчого і виконавчого органів влади можуть визначатися пропозиції (рекомендації). Натомість доручення, виходячи з норм чинного законодавства України, не знайшло законодавчого оформлення в частині взаємовідносин парламенту і уряду як повірителя і довіреного. Тим більше, в законах України «Про регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» відсутні норми щодо можливості доводити ВР України КМ України доручення, завдання щодо розроблення проекту закону. За результатами аналізу деяких постанов на відповідність нормам чинного законодавства в частині можливості надання ВР України КМ України доручення на розроблення проекту закону, слід надати наступні рекомендації:

1. Термін доручення потребує науково-теоретичного удосконалення в цивільно-правовому аспекті з точки зору можливості здійснювати певну дію від власного імені та в інтересах іншої сторони, що може бути перспективою подальших наукових досліджень.

2. До законів України «Про регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» внести зміни щодо можливості ВР України у постановах надавати рекомендації, визначати завдання уряду, зокрема, щодо розробки проектів актів.

Список використаних джерел :

1. Бюджетні висновки до Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік: постанова ВР України про висновки та пропозиції до проекту Закону України про Державний бюджет України на 2018 рік від 14.11.2017 № 2209-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2209-19> (дата звернення: 28.10.2018).
2. Конституція України: станом на 30.09.2016 р.: відповідає офіц. тексту. Харків: Право, 2016. 76 с.
3. Методичні матеріали Управління комп'ютеризованих систем Апарату ВР України щодо підготовки електронних копій документів суб'єктами права законодавчої ініціативи [з особистого архіву].
4. Положення про порядок роботи з документами у Верховній Раді України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 25.05.2006 р. № 448. Дата оновлення: 24.10.2014. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/448/06-%D1%80%D0%B3> (дата звернення: 20.09.2018).
5. Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України: розпорядження Голови Верховної Ради України від 22.05.2006 р. № 428 Дата

оновлення: 01.06.2010. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/428/06-%D1%80%D0%B3> (дата звернення: 20.09.2018).

6. Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки : Методичні рекомендації / Головне юридичне управління Апарату ВР України. Київ, 2014. Вид-ня 4-те, доп. і переробл. 39 с. URL: http://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak_rules.pdf (дата звернення: 20.09.2018).

7. Про відзначення 25-ї річниці створення громадсько-політичної організації «Народний Рух України за перебудову»: постанова Верховної Ради України від 01.07.2014 р. № 1548-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1548-18> (дата звернення: 15.05.2018).

8. Про доручення Кабінету Міністрів України у зв'язку з ратифікацією Кредитної угоди між Україною і Європейським Співтовариством про надання Україні позики в сумі 200 млн. ЕКЮ: постанова Верховної Ради України від 11.07.1996 р. за № 311/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/311/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.10.2018).

9. Про затвердження Орієнтовного плану законопроектних робіт на 2018 рік: розпорядження КМ України від 17.10.2018 р. № 754-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/754-2018-%D1%80#n9> (дата звернення: 15.10.2018).

10. Проект постанови про заходи із посилення соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: від 18.04.2018 р. № 8285. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63881 (дата звернення: 10.05.2018).

11. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Верховної Ради України від 14.04.2016 р. № 1099-VIII // URL:

- <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1099-19?find=1&text=%EF%F0%EE%E5%EA%F2> (дата звернення: 18.10.2018).
12. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. Дата оновлення: 15.12.2017. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (дата звернення: 20.09.2018).
13. Регламент Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF> (дата звернення: 29.11.2018).
14. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Національна академія наук України, Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 2: Д – Й. 744 с.

REFERENCES

1. Biudzhetni vysnovky do Zakonu Ukrainy «Pro Derzhavnyi biudzhnet Ukrainy na 2018 r.: postanova Verkhovnoi rady Ukrainy pro vysnovky ta propozytsii do proektu Zakonu Ukrainy pro Derzhavnyi biudzhnet Ukrainy na 2018 r. vid 14.11.2017 № 2209-VII(2017). URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2209-19> [in Ukrainian].
2. Konstytutsiia Ukrainy: stanom na 30.09.2016 r., (2016). Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
3. Methodychni materialy Upravlinnia kompiuteryzovanykh system Aparatu Verkhovnoi rady Ukrainy shchodo pidhotovky elektronnykh kopii dokumentiv subiektamy prava zakonodavchoi initsiatyvy [in Ukrainian].
4. Polozhennia pro poriadok roboty z dokumentamy u Verkhovnii Radi Ukrainy: Rozporiadzhennia Holovy Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 25.05.2006 r. № 448 (2006).

URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/448/06-%D1%80%D0%B3> [in Ukrainian].

5. Polozhennia pro poriadok roboty u Verkhovni Radi Ukrainy iz proektamy zakoniv, postanov, inshykh aktiv Verkhovnoi Rady Ukrainy: rozporiadzhennia Holovy Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 22.05.2006 r. № 428 (2006).

URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/428/06-%D1%80%D0%B3> [in Ukrainian].

6. Pravyla oformlennia proektiv zakoniv ta osnovni vymohy zakonodavchoi tekhniki (2014). Holovne yurydyчне upravlinnia Aparatu Verkhovnoi rady Ukrainy. Kyiv.

URL : http://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak_rules.pdf [in Ukrainian].

7. Pro vidznachennia 25-yi richnytsi stvorennia hromadsko-politychnoi orhanizatsii «Narodnyi Rukh Ukrainy za perebudovu»: postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 01.07.2014 r. № 1548-VII (2014).

URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1548-18> [in Ukrainian].

8. Pro doruchennia Kabinetu Ministriv Ukrainy u zviazku z ratyfikatsiieiu Kredytnoi uhody mizh Ukrainoiu i Yevropeiskym Spivtovarystvom pro nadання Ukraini pozyky v sumi 200 mln. EKIU: postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 11.07.1996 r. № 311/96-VR (1996).

URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/311/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

9. Pro zatverdzhennia Oriientovnoho planu zakonoproektnykh robit na 2018 rik: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17.10.2018 r. № 754-r. (2018).

URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/754-2018-%D1%80#n9> [in Ukrainian].

10. Proekt postanovy pro zakhody iz posylennia sotsialnoho zakhystu hromadian, yaki postrazhdaly vnaslidok Chornobylskoi katastrofy: vid 18.04.2018 r. № 8285 (2018).

URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63881 [in Ukrainian].

11. Pro Prohamu diialnosti Kabinetu Ministriv Ukrainy : postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 14.04.2016 r.№ 1099-VIII (2016).

URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1099-19?find=1&text=%EF%F0%EE%E5%EA%F2> [in Ukrainian].

12.Pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 10.02.2010 № 1861-VI(2010).URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> [in Ukrainian].

13. Rehlament Kabinetu Ministriv Ukrainy: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18.07.2007 r. № 950 (2007).

URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF> [in Ukrainian].

14. Yurydychna entsyklopediia (Vois 1-6); Vol. 2; (1998). Kyiv. In-t derzhavy i prava im. V.M.Koretskoho: Ukr. Entsykl [in Ukrainian].

Погребняк Н. С.

Нормативно-правовые основания предоставления Верховной Радой Украины поручений Кабинету Министров Украины

Аннотация. В статье автор на основе формально-юридического и сравнительно-правового метода исследует основания и порядок определения парламентом в постановлениях задач правительству. Выясняет наличие в действующем законодательстве нормативно определенной возможности давать Верховной Радой Украины поручения Кабинету Министров Украины на разработку проектов законов. Автор, учитывая самостоятельный статус обоих субъектов законодательной инициативы, приходит к выводу о

необходимости теоретического усовершенствования понятия поручения и внесения соответствующих изменений в отдельные законы Украины.

Ключевые слова: Верховная Рада Украины, Кабинет Министров Украины, поручение, постановление, проект закона.

Pogrebniak N. S.

Regulatory and legal grounds for the Verkhovna Rada of Ukraine giving instructions to the Cabinet of Ministers of Ukraine

Summary. *In the article the author notes that there are unresolved theoretical and practical aspects of the content of the Parliament's resolutions. In particular, this work, on the basis of formal legal method analyzes the situation as to legal regulation of the possibility of the Verkhovna Rada of Ukraine to provide instructions to the Cabinet of Ministers of Ukraine regarding working out draft laws. It was found out that the issue raised is not governed by the Laws of Ukraine "On the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine", "On Central Executive Bodies", "On the Cabinet of Ministers of Ukraine". The finding is that the Verkhovna Rada of Ukraine gives instructions as to working out and preparing texts of draft laws to the committees and interim special commissions. The Verkhovna Rada of Ukraine also gives instructions to the Chairman and his deputies. At the same time, the law does not specify their content as to their internal organization. Meanwhile, resolutions defining the tasks of the government shall be adopted by the legislative body on the basis of the norms of the Constitution and laws of Ukraine. This is defined by a by-law, namely the Rules of Procedure of the Cabinet of Ministers of Ukraine approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine. But the fact that the relations governed by a by-law do not deprive the Verkhovna Rada of Ukraine of the duty to adopt decisions on the basis of law. So, based on the positive principle of legal regulation of the organization and activities of state authorities in Ukraine, as defined in Article 19, part 2 of the Constitution of Ukraine, the Verkhovna Rada*

of Ukraine shall act on the grounds, within the powers and in the manner defined by the Constitution of Ukraine and the laws of Ukraine.

The author comes to the conclusion that a draft law is not an act of the Cabinet of Ministers of Ukraine. This statement permits to refer the draft law to an object in respect of which there is a trust relationship under which the trustee (the Cabinet of Ministers of Ukraine) on its own behalf, but in the interests of another person (the beneficiary, the Verkhovna Rada of Ukraine) is obliged to draft a law. At the same time, the government is the author of the draft law, but the Prime Minister of Ukraine does not sign the draft law. That is, the Cabinet of Ministers of Ukraine does not acquire the status of the owner, but only the manager, since it is the developer, and not the entity adopting the law, although at the same time as a subject of legislative initiative it is entitled not only to work out, but also to withdraw the draft law developed by it. This is also confirmed by the impossibility of it signing the law.

In addition to the tasks defined in the resolutions of the Verkhovna Rada of Ukraine, the author finds out other normative grounds for working out draft laws by the Cabinet of Ministers of Ukraine and submitting them for consideration by the Verkhovna Rada of Ukraine, namely: upcoming and current plans of drafting laws; tasks determined by acts of the President of Ukraine adopted on the basis of the Constitution of Ukraine and laws of Ukraine; acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine and orders of the Cabinet of Ministers of Ukraine. Examples thereof are provided.

The analysis of the current legislation leads to the conclusion that most of the resolutions of the Verkhovna Rada of Ukraine contain not instructions to the government (these are rare cases), but recommendations. Such a statement the author explains by the fact that the subjects of legislative initiative are autonomous in the mechanism of check-and-balance system between the legislative and executive branches of government.

Key words: *the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, instruction, resolution, draft law.*

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**Державне будівництво
та міське
самоврядування**

Збірник наукових праць

Видається з 2001 року

Випуск 36

Харків
«Право»
2018

*Рекомендовано до друку вченою радою НДІ державного
будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
(протокол №9 від 16.09.2018 р.)*

Свідоцтво про державу реєстрацію серія KB № 10466 від 29.09.2005 р.

*Наказом міністерства освіти і науки України від 09.03.2016 р. №241
збірник включено до **Переліку наукових фахових видань України***

Збірник індексується в **Google Scholar**

Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб.
наук. пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна та ін. – Харків : Право,
2018. – вип. 35. – 300 с.

Засновник

Національна академія правових наук України,
Науково-дослідний інститут державного
будівництва та місцевого самоврядування

Видавець

Науково-дослідний інститут державного
будівництва та місцевого самоврядування

Редакційна колегія:

С. Г. Серьогіна, д-р юрид. наук, проф. (головний редактор); **І. І. Бодрова**, канд. юрид. наук, доц. (заступник головного редактора); **Ю. Г. Барабаш**, д-р юрид. наук, проф.; **Ю. П. Битяк**, д-р юрид. наук, проф.; **В. М. Гаращук**, д-р юрид. наук, проф.; **Л. М. Герасіна**, д-р соціол. наук, проф.; **В. П. Колісник**, д-р юрид. наук, проф.; **Д. В. Лук'янов**, д-р юрид. наук, доц.; **П. М. Любченко**, д-р юрид. наук, проф.; **М. І. Панов**, д-р юрид. наук, проф.; **О. В. Петришин**, д-р юрид. наук, проф.; **П. М. Рабінович**, д-р юрид. наук, проф.; **Г. В. Чапала**, канд. юрид. наук, ст. наук. співроб.; **І. В. Яковюк**, д-р юрид. наук, проф.

Іноземні члени редакційної колегії:

П.-А. Альбрехт, д-р юрид. Наук, проф. (Німеччина)

Відповідальна за випуск і. І. Бодрова

Адреса редакційної колегії:

61002, Харків, вул. Чернишевська, 80
Тел. (057) 700 36 69. E-mail: ndi_db_ms@ukr.net

© Науково-дослідний інститут
державного будівництва
та місцевого самоврядування, 2018
© Видавництво «Право», 2018