

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019). Спеціальність – 281. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2022. № 6.

DOI: 10.32702/2307-2156.2022.6.3

УДК 351

О. А. Якименко,

здобувач магістратури кафедри управління охороною здоров'я та публічного адміністрування, Національний університет охорони здоров'я України імені

П.Л.Шупика

ORCID ID: 0000-0001-7513-6509

Н. П. Кризина,

д. держ. упр., професор, професор кафедри управління охороною здоров'я та публічного адміністрування, Національний університет охорони здоров'я

України імені П.Л. Шупика

ORCID ID: 0000-0001-7513-6509

ЗАКОНОТВОРЧА РОЛЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

O. Yakymenko,

Master's student of the Department of Healthcare Management and Public Administration, Shupyk National Healthcare University of Ukraine Kyiv, Ukraine

N. Kryzyna,

Doctor of Sciences in Public Administration,

Professor of the Department of Healthcare Management and Public Administration, Shupyk National Healthcare University of Ukraine Kyiv, Ukraine

LEGISLATIVE ROLE OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE IN THE MECHANISM OF STATE AUTHORITY

Найважливішою умовою здійснення правової реформи та вдосконалення всієї системи законодавства є висока якість нормативних

правових актів, що приймаються, та їх ефективність у механізмі правового регулювання суспільних відносин. Якість та ефективність законодавчих актів насамперед досягаються у ході законотворчої діяльності держави. Законотворчість є доктринальною формою реалізації правової політики України, а законопроект - ідеальна форма втілення будь-якої політичної ідеології, оскільки викладає її найскладніші аспекти на стислій, ємній, точній і досконалій мові права в доступній та зручній для обговорення формі.

Законотворчий процес об'єднує зусилля різних суб'єктів правотворчості, які приймають участь у процесі підготовки, а також у подальшому - на стадіях законодавчого процесу. Фактично це особливий процес формування законодавства. Сенс же його у тому, щоб формально закріплювати існуючі норми права. Законотворчий процес здійснюється у формі зміни чинної системи законодавства, скасування законодавчих положень, які втратили чинність внаслідок розвитку суспільних відносин, заміна їх новими, актуальними законодавчими положеннями, а також у формі видання нових нормативних правових актів.

Роль Верховної Ради України у законодавчому процесі як суб'єкта законодавчої ініціативи, є достатньо збалансованою проти значення органів виконавчої влади, передусім президента. Сформований механізм законодавчого процесу в Україні є дуже стійким. Проте, водночас, відсутність домінування інституту президентської влади в законодавчому процесі дає підстави, на наш погляд, робити висновок про демократичний тип політичного режиму, що склався.

У статті проаналізовано основні проблеми законотворчої діяльності України. На основі проведеного аналізу зроблено висновки та пропозиції щодо вдосконалення законотворчої діяльності в Україні.

Подальші наукові розвідки можуть бути спрямовані на поглиблення знань про особливості політичного порядку, що склався в Україні. Також доцільно виявляти тренди законодавчих процесів, зокрема щодо лобізму, а також нівелювання проблеми «законодавчого спаду».

The most important condition for the implementation of legal reform and improvement of the entire legislative system is the high quality of normative legal acts adopted and their effectiveness in the mechanism of legal regulation of public relations. The quality and effectiveness of legislative acts are primarily achieved in the course of legislative activity of the state. Legislation is a doctrinal form of Ukraine's legal policy, and a bill is an ideal form of embodiment of any political ideology, as it presents its most complex aspects in a concise, comprehensive, accurate and perfect language of law in an accessible and easy to discuss form.

The legislative process combines the efforts of various lawmakers involved in the preparation process, as well as in the future - at the stages of the legislative process. In fact, this is a special process of legislation. Its meaning is to formally enshrine existing law. The legislative process is carried out in the form of changing the current system of legislation, repealing legislative provisions that have expired due to the development of public relations, replacing them with new, relevant legislation, as well as in the form of issuing new regulations.

The role of the Verkhovna Rada of Ukraine in the legislative process as a subject of legislative initiative is quite balanced against the importance of the executive branch, especially the president. The current mechanism of the legislative process in Ukraine is very stable. However, at the same time, the lack of dominance of the institution of presidential power in the legislative process gives grounds, in our opinion, to draw a conclusion about the democratic type of political regime that has developed.

The main problems of legislative activity of Ukraine are analyzed in the article. Based on the analysis, conclusions and proposals were made to improve legislative activity in Ukraine. Further scientific research can be aimed at deepening knowledge about the peculiarities of the political order in Ukraine. It is also advisable to identify trends in legislative processes, in particular regarding lobbying, as well as leveling the problem of "legislative spam".

Ключові слова: воєнний стан, законотворчий процес, комітети, Верховна Рада України, законодавча влада

Keywords: martial law, legislative process, committees, Verkhovna Rada of Ukraine, legislative power

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Законодавча влада має консолідувати різні інтереси соціальних та політичних сил, щоб правильно визначати пріоритети, виробляючи та приймаючи компромісні рішення. У системі поділу влади законодавча влада покликана встановлювати у вигляді прийняття законів певні правила поведінки й контролювати їх виконання. Виконавча влада відповідно орієнтована на виконавчо-розпорядчу діяльність, а судова покликана вирішувати правові суперечки.

На перший погляд, у кожної з гілок влади своє призначення, свої завдання та функції. Проте законодавча влада у системі поділу влади посідає першорядне місце. По-перше, нею встановлюються правила поведінки стосовно інших гілок державної влади. По-друге, визначаючи організацію та функціонування виконавчої та судової влади, вона виконує свою орієнтуючу роль по відношенню до них, що не позбавляє їх самостійності, а, навпаки, націлює на якісне та продуктивне функціонування. По-третє, законодавча влада виконує також контрольну функцію, перевіряючи якість та своєчасність реалізації законів. Отже, головне завдання законодавчої влади - прийняття законів, що мають юридичну силу, що регулюють найважливіші суспільні відносини та реалізуються переважно іншими гілками влади.

Також можна визначити законодавчу владу як відокремлену сферу діяльності держави, яка здійснює у встановленому законом порядку безпосередньо народом або представницькими органами розробку та прийняття законодавчих рішень, а також контроль за їх реалізацією.

Функціонування законодавчої влади неможливе у відриві від інших гілок державної влади, кількість яких у сучасному законодавстві зростає.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Для більшості сучасних наукових праць характерною є відсутність однозначного розуміння та тлумачення таких базових правових понять, як «законотворча діяльність», «законотворчість», «законодавчий процес», «законотворчий процес», «законодавча діяльність». Одні дослідники (зокрема М.В. Марченко [1]) розуміють законотворчу діяльність як один із видів правотворчої діяльності, ототожнюючи при цьому поняття «законотворча діяльність» з поняттям «законодавча діяльність», інші (наприклад, А. Ф. Ш. Огли [2]) вважають, що поняття «законотворчої діяльності» не можна зводити лише до законодавчої діяльності та слід розглядати як у широкому, і вузькому значенні. При цьому, В.С. Голубовська [3] відзначає, що в українському законодавстві поняття «законотворча діяльність» відсутнє, а Н. В. Лебедь [4] це також підтверджує та зазначає, що категорія «законотворчість» не отримала належного осмислення, органічно перейнявши зміст терміна «законодавча діяльність». Теоретичні підходи до трактування сутності правової категорії «законотворча діяльність» узагальнено Н.В.Лебедь у [5].

О. Ющенко пропонує розглядати законотворчий процес як юридичне явище у двох аспектах [6] :

процедура підготовки та прийняття законів - комплекс дій щодо творення закону (підготовка, прийняття, офіційне оприлюднення);

діяльність державних органів, спрямована на творення законів (законотворчість) – прийняття, зміна, скасування законів.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ Метою дослідження є проаналізувати теоретичні основи законотворчості в Україні, її особливості та практичне значення. Реалізація поставленої мети потребує аналізу та оцінки нинішнього стану законотворчої діяльності в Україні, визначення факторів, що впливають на її ефективність, виявлення актуальних проблем розвитку законодавства та визначення шляхів його вдосконалення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Як один із важливих та основних видів юридичної діяльності, законотворча діяльність в Україні здійснюється в межах певних правових правил та процедур. Сучасну законотворчу діяльність в Україні має відрізнити її націленість на формування якісного закону, який має відповідати об'єктивним потребам суспільства, та мати спрямованість на здійснення законопроектних та законодавчих функцій. Практика прийняття законів свідчить про слабкий контроль за дотриманням якості та термінів, лобювання відомчих інтересів, недостатньо глибокий аналіз запланованих ініціатив.

Законотворчий процес має два основні шляхи: створення нових законодавчих актів та внесення поправок до чинних. Перш ніж створити закон чи внести зміни, хтось має виступити із такою ініціативою. Право на таку ініціативу мають: Президентіві України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України, НБУ. При цьому об'єктами такої ініціативи є: законопроекти, поправки, пропозиції, проекти актів, їх подання та розгляд наведено на рис.1.

Законотворча діяльність має важливе значення для держави. Від того, наскільки справедливими та розумними будуть ухвалені законопроекти, залежить доля всієї держави. В Україні існує складна та багатоступінчаста законотворча система, яка дозволяє відсіяти неякісні законопроекти. Проте, основною проблемою законотворчої діяльності Верховної Ради України є занадто велика кількість зареєстрованих законопроектів (законодавчий спам), за дослідженнями Voxukraine - найбільша в Європі. Переважна їх більшість - не дійшли до розгляду в залі парламенту, в т.ч. й внаслідок несвоєчасного розгляду в комітетах. Найбільше ініціаторів турбують питання податкової та митної політики. Так, у передвиборчий період законодавчий спам зростає за рахунок «передвиборчих», неприйнятних з точки зору бюджету, законопроектів, які народні депутати свідомо реєструють задля отримання політичних дивідендів. Є й такі законопроекти, які подаються лише задля блокування тієї чи іншої ініціативи, реформи тощо. Також у Верховній Раді

IX скликання з'явилися народні депутати, які реєструють десятки різнопланових законопроектів, які не відповідають профілю комітетів, у яких вони працюють, ні компетенціям [8]. Отже на цьому етапі законодавчої ініціативи доволі актуальним є фільтрація таких документів та недопущення їх реєстрації й подальшого розгляду.

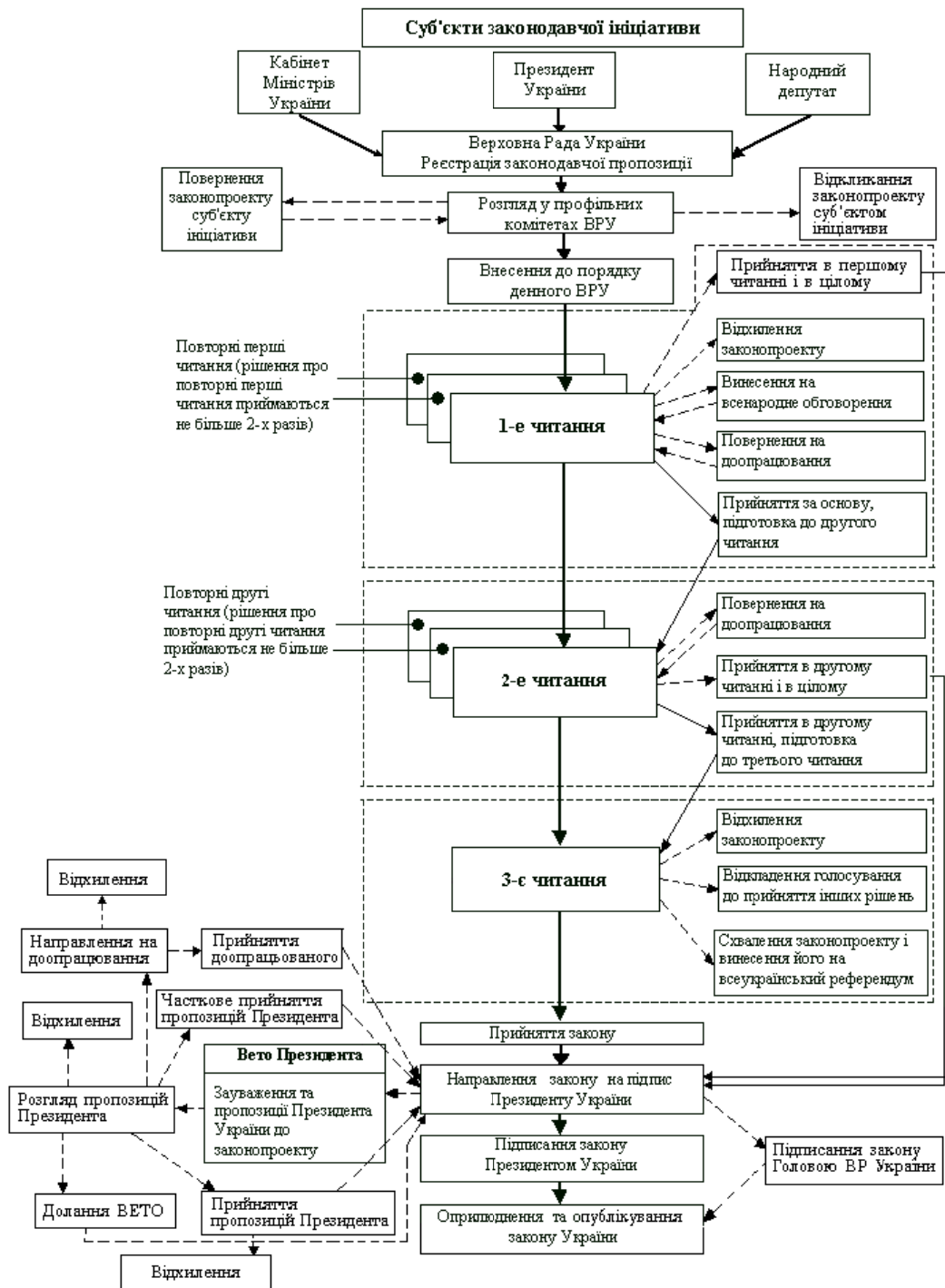


Рис. 1. Законодавча процедура

Джерело: «ЛІГА ЗАКОН» [7]

На ліквідацію цього явища були спрямовані рекомендації місії Європейського парламенту під головуванням Пета Кокса щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради ще у 2016 році (Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [9]), проте, заходи щодо роботи апарату та припинення законодавчого спаму так й не були впроваджені. У «рекомендаціях Кокса» введено таке поняття як «якість законопроекту» та відповідно до її рівня відповідні процедури щодо його реєстрації та розгляду.

Законодавчий спам паралізує роботу парламенту, адже кожен із законопроектів має пройти величезну бюрократичну законодавчу процедуру (рис.1). Так, розгляду законопроекту у пленарній залі передують обговорення й його доповнення у профільних комітетах. Розгляд законодавчих ініціатив до процесу обговорення передбачає й залучення зацікавлених сторін (стейкхолдерів) та експертного середовища. Проте внаслідок законодавчого спаму, ця процедура може перетворитися на довготривалу, а сам законопроект при цьому – застаріває.

Слухання у Верховній Раді України - одна із ключових форм роботи парламенту та його комітетів, офіційний захід, під час якого народні депутати у стислій формі отримують інформацію з певних питань безпосередньо від структур виконавчої влади, представників громадськості та академічної спільноти, здійснюють стислий і ефективний інформаційний обмін [10]. Відповідно основними результатами законотворчої діяльності Верховної Ради України є: прийняття законопроекту за основу та доручити профільному комітету (ПК, яких наразі є 23) підготувати його до другого читання; повернення законопроекту суб'єкту законодавчої ініціативи на доопрацювання та підготовку до повторного першого читання; повернення законопроекту з тією ж метою, але ПК; винесення законопроекту на

всенародне обговорення та доручити ПК за його результатами підготувати законопроект до повторного читання; відхилення законопроекту.

Аналіз законотворчої діяльності Верховної Ради виявляє такі основні проблеми:

1) чинне законодавство не завжди є системним: не завжди узгоджено діють акти колишнього СРСР, України і міжнародно-правові. Залишаються відкритими питання узгодженості актів різного рівня - закони, акти Президента, уряду. Також постає питання оцінка законопроектів з точки зору інтеграції європейського законодавства;

2) у вже підготовлених нормативних актах відсутній ефективний механізм дії норм закону і забезпечення їх реалізації, що негативно відображається на правозастосуванні. Відсутній зв'язок «законодавча влада-судова влада» у законотворчій діяльності, адже норми мають бути однозначними й конкретними, базуватися на встановленій термінології;

3) занадто громіздке законодавство, при цьому приймаються закони, регулюючі дрібні, незначущі питання, які доцільно вирішувати підзаконними актами. Законодавство повинно бути доступним, діючим, таким, що відповідає стану справ;

4) необхідність удосконалити законотворчий процес, зокрема повноважень профільних (головних) комітетів, необхідність висновків антикорупційного комітету на фінальній стадії, посилити роль уряду у формуванні державних політик, перегляд Регламенту Верховної Ради.

Оцінка діяльності роботи IX скликання Верховної Ради України у порівнянні з роботою VIII скликання (2014-2019) показала, що кількість зареєстрованих законопроектів зросла на червень 2022 року вже в 1,8 рази, а також на 4% збільшилась кількість законів, ухвалених за результатами розгляду законопроектів, при цьому ухвалення законопроекту, зареєстрованого в Раді IX скликання, з моменту його реєстрації до підписання президентом відбувається за 121 день, за скороченої процедури –

134. Хоча згідно з Регламентом, приблизні терміни ухвалення законопроекту становлять близько 80 днів [11-13].

Дослідження роботи Верховної Ради України у 2020-2021 роках можна виокремити позитивні тенденції у законотворчій діяльності, зокрема:

наявність у парламенті консенсусу щодо більшості законопроектів, які приймаються в залі пленарних засідань;

збільшення частки законопроектів, що приймалися в другому читанні;

в середньому 3 з 4 законопроектів Президента стали законами за активної реалізації Президентом права законодавчої ініціативи (було подано за 2,5 року 177 законопроектів). Найважливіші серед них – «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпичмент)», «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)», низка законопроектів щодо обороноздатності держави, «Про внесення зміни до закону «Про Вищий антикорупційний суд» (щодо початку роботи суду)», антикризові законопроекти, спрямовані на протидію впливу пандемії, «Про корінні народи України;

зменшення частки законопроектів, що приймалися з порушеннями Регламенту ВРУ;

домінування в розгляді та прийнятті рішень владної тріади.

Час пандемії показав, що є велика кількість норм Регламенту Верховної Ради України [14] є мертвими або принаймні тимчасово непрацюючими й є потреба у дистанційному режимі проведенні засідань, проте цю норму не схвалили навіть в умовах воєнного стану.

Законодавча влада є основою законотворчості. Функціонування законодавчої влади, що має колегіальну будову в Україні, неможливе у відриві від інших гілок державної влади. Основний вектор взаємовідносин законодавчої влади спрямовано на виконавчу владу. Виконавча влада, її органи та їх повноваження визначаються Конституцією та законодавством. Однак на відміну від законодавчої влади органи виконавчої ієрархічні і

складають «виконавчу вертикаль», що передбачає підпорядкування нижчестоящих органів вищим. Для законодавчої влади не характерна така ієрархічність, законодавчий орган в Україні перебуває у відносинах координації та спирається на положення законодавства та, відповідно, підпорядкований лише закону.

Цілком помітно відрізняються ці гілки влади і за чисельністю. Виконавчі органи в Україні налічують декілька тисяч чоловік, тоді як склад депутатського корпусу становить чотириста п'ятдесят чоловік.

Характер відносин законодавчої та виконавчої влади багато в чому обумовлений формою правління та державним режимом. Україна це парламентсько-президентська республіка, у якій з 2014 року було удосконалено форму правління та відповідно взаємодію законодавчої та виконавчої влади. При цьому вирішальну роль відіграє саме політична розстановка сил і політичні традиції. Так, якщо за такої форми правління, як в Україні, лідер партії виграє президентські вибори, а потім його партія перемагає на парламентських і формує більшість, тоді фактично вся повнота влади у руках президента. І навіть, не маючи формальних повноважень звільняти прем'єра, реально розв'язує це питання президент. А члени його партії дослуховуються до його рішень. Отже, вибори до Верховної Ради України визначають фактичну повноту влади президента.

Тим часом у загальнотеоретичних дослідженнях звертається увага на те, що адекватність примату законодавчого органу над виконавчими та судовими органами влади, що становить зміст класичного розуміння парламентаризму, зумовлена народним представництвом. Саме за допомогою нього переважно здійснюється діалог влади та суспільства на дискусійному майданчику парламентських заходів, результатом якого є прийняття загальнообов'язкових правил, які виражаються у законодавчих актах.

Серед інших форм взаємодії законодавчої та виконавчої влади можна відзначити відповідальність уряду перед Верховною Радою України, яка може висловити недовіру уряду або відмовити у довірі (ст. 14 Закону

України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014р. - № 794-VII). Також Кабінет міністрів України підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України (ст. 228 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI).

Поруч із цим також відзначається активна нормотворча діяльність уряду, число нормативних актів уряду зростає з кожним роком. Деякі нормативно-розпорядчі акти уряду стають традиційними (наприклад, щорічні ухвали про календарні перенесення вихідних днів для об'єднання зі святковими днями).

Іншим напрямом взаємодії законодавчої та виконавчої влади стає концепція делегованого законодавства та регламентарної влади. Необхідність делегування законодавчих повноважень виконавчої влади виникає в різних випадках. Така процедура може використовуватися у випадках, коли парламент перевантажений, а необхідне термінове правове регулювання будь-яких відносин; коли вирішення питання не викликає дискусій та достатньо його підзаконного регулювання.

Делегування повноважень уряду має обмеження. Зазвичай делегуються питання здійснення законодавчого регулювання бюджетної і кредитно-фінансової системи, оподаткування, підприємницької діяльності, соціального і культурного розвитку та інші питання, які передбачені п. 13 ст. 97 Конституції України.

При реалізації делегованих повноважень орган виконавчої немає права виходити межі делегації і порушувати терміни реалізації таких повноважень.

Незважаючи на те, що Конституція України не передбачає положень про делеговане законодавство, на практиці делегування повноважень парламентом уряду, а іноді і президенту застосовується, наприклад, при прийнятті закону до його тексту включається доручення уряду або президенту врегулювати ті чи інші питання.

Щодо регламентарної влади, то вона, як зазначалося, означає видання виконавчою владою актів, що мають чинність законів. На відміну від делегованого законодавства, для цього не потрібні уповноваження з боку парламенту. Така система використовується у зарубіжних країнах.

Взаємодіючи з виконавчою владою, законодавча влада виконує і контрольні повноваження, що відбивається у різних формах парламентського контролю. Серед форм парламентського контролю виділяють фінансовий контроль (Рахункова Палата України), парламентські слухання, парламентські розслідування, депутатські питання та запити, звіти уряду, висловлення йому недовіри чи відмова у довірі.

Не менш важливим напрямом діяльності органів законодавчої влади є її взаємодія з органами судової влади, що безпосередньо займається забезпеченням правопорядку та конституційної законності.

Особливу роль перевірки відповідності нормативних правових актів Конституції України, отже, й у оцінці якості роботи законодавчої влади відіграють органи конституційного контролю. В Україні функцію виконує Конституційний Суд. Якщо Конституційний Суд визнає ті чи інші положення закону не відповідними Конституції, то відповідні положення закону втрачають юридичну силу і не можуть застосовуватись на практиці. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017. № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2136-19>

Отже, законодавча та судова гілки державної влади багато в чому взаємозалежні, судова влада дає оцінку законодавчої діяльності, може коригувати положення законодавства під час розгляду конкретних справ, цим орієнтуючи законодавця на розробку та прийняття необхідних правових розпоряджень, у тому числі у сфері правопорядку.

Наразі законотворчість в Україні відбувалась в умовах фінансово-економічної кризи, зниження рівня доходів громадян, громадських дискусій про місце та роль органу законодавчої влади. Це не може не впливати на якість закону та його системність, стабільність правової системи та рівень

правової захищеності громадян. Отже, курс прискорення реформ змушує законодавця до створення нових правових норм, які мають врегулювати оновлені суспільні відносини. Цілком закономірно, що досягти всеосяжної повноти та досконалості правового регулювання досить складно, особливо з урахуванням наявності у чинному законодавстві певних прогалин. Адже щодня виникає безліч нових суспільних ситуацій, відносин та протиріч, які потребують втручання держави.

У зв'язку з цим було актуальним питання доцільності початку активізації законотворчої діяльності в умовах пандемії, зокрема з допомогою підвищення ефективності норм вже чинних законів. Перспективи розвитку законотворчої діяльності полягають, передусім, у модернізації та оптимізації вітчизняного законодавства, які здійснюються за двома основними напрямками: підвищення ефективності законотворчої діяльності та законотворчого процесу, а також удосконалення самої системи законів.

Задля реалізації вищенаведеного доцільно розробити єдину законодавчу основу законотворчої діяльності у вигляді закону (законів), спрямованого на формування єдиної та несуперечливої системи вітчизняного законодавства, створення необхідних умов для впорядкування законів та інших нормативно-правових актів, приведення їх за допомогою системного поєднання у єдине несуперечливе ціле, подолання численних правових колізій. Законодавство про нормативно-правові акти має передбачати детальну регламентацію правотворчої процедури стосовно різних видів нормативно-правових актів, а щодо правового регулювання законотворчої діяльності у ньому доцільно зафіксувати такі аспекти, як: принципи та цілі законотворчої діяльності як основні ідейні початки створення її форми і наповнення змістом; коло питань, з яких правова регламентація має здійснюватися лише законом; система правових дефініцій, що встановлюються для сфери законотворчої діяльності, у тому числі поняття закону як нормативно-правового акту, критерії розмежування закону та підзаконного акту; прогнозування та планування законотворчої діяльності та

її наслідків; основні правила законодавчої техніки, у тому числі найважливіші правила підготовки проектів законів та правила розробки альтернативних законопроектів; суб'єкти законотворчого процесу та їх законотворча компетенція; механізм аналізу, узагальнення та обліку зауважень та пропозицій, що надійшли внаслідок громадського обговорення; обов'язковість проведення правової, лінгвостилістичної, фінансової, екологічної та інших видів спеціалізованої експертизи законопроектів; можливість використання інформаційних технологій у процесі розробки законопроектів та прийняття законів для забезпечення гласності та можливості доступу до достовірних джерел правової інформації та інші.

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що стан законотворчої діяльності в Україні не повною мірою відповідає вимогам сьогодення та впливає на подальший розвиток нашої держави. Без урахування та глибокого осмислення змісту та значення законотворчої діяльності, сучасного її стану якість вітчизняного законодавства найближчим часом може бути недостатньою, оскільки динаміка розвитку суспільних відносин в останні десятиліття переважає динаміку розвитку законодавства. На підставі викладеного можна виділити такі основні напрями модернізації та оптимізації законотворчості в Україні: підвищення якості законотворчості та законотворчого процесу, створення необхідних умов для повноцінної законотворчої роботи, нормативне регулювання лобізму; забезпечення соціалізації законодавства; забезпечення системного розвитку законодавства, упорядкування системи нормативно-правових актів; оновлення нормативно-правової бази; усунення прогалин та подолання колізій чинного законодавства; забезпечення наукового супроводу правотворчої діяльності та ін.

Так, відповідно до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік [15] пріоритетами законотворчості мали стати соціальні законопроекти – економічний паспорт українця, пенсійна реформа, а також удосконалити процес децентралізації в Україні, здійснити реформування

СБУ та містобудування. Також було передбачено посилення комунікацій парламенту, формування парламентської дослідницької служби, яка б допомогла народним депутатам здійснювати експертизу, щоб підготувати якісні законопроекти.

Проте, все змінила військова агресія росії проти України. Її роль Верховної Ради України в законотворчій діяльності значно зросла. Внаслідок наявних загроз, було активізовано роботу Верховної Ради України, змінено формат й процедури її роботи, яка за 100 днів війни провела більше десятка засідань. Зокрема було прийнято постанову «Про вчинення російською федерацією геноциду в Україні» та ухвалили закон «Про заборону пропаганди російського неонацистського тоталітарного режиму, акту агресії проти України з боку російської федерації як держави-терориста, символіки, яка використовується збройними та іншими воєнними формуваннями Російської Федерації у війні проти України». Також було видалено інформацію з її офіційного сайту про народних депутатів, голосування, стенограми, порядки денні тощо, скасовано онлайн-трансляції із сесійної зали парламенту. Частина народних обранців поєднала роботу в парламенті та комітетах зі військовим обов'язком. Поряд з цим, майже два десятки народних депутатів регулярно пропускають засідання Верховної Ради під час повномасштабної війни росії проти України. При цьому, за час повномасштабної війни (100 днів) було ухвалено парламентом 158 законопроектів та постанов. Так, доволі швидке проходження зареєстрованих законопроектів й несе певні ризики, однак ситуація у державі потребує негайного реагування, яке й наразі демонструє Верховна Рада України.

ВИСНОВКИ

Ситуація, що склалася у вітчизняній законотворчості має ознаку кризового (екстенсивного) розвитку: вплив на способи соціальної поведінки величезної кількості нормативних правових актів (у тому числі і законів), з одного боку, сприяє більш якісному регулюванню назрілих суспільних проблем, але, з іншого боку, без проведення з урахуванням активної

законотворчої роботи систематизації законодавства з'являється дуже багато т. зв. «білих плям», дефектів, колізій права, утворюється своєрідна розпливчастість («затемненість») нормативної основи регулювання соціальних відносин, а деяких випадках - надмірність правової регламентації чи зайва жорсткість (прямолинійність) такої регламентації, ресурсна незабезпеченість створеної норми закону, виявляються різного роду порушення в ході процедури підготовки та видання відповідних юридичних норм у формі законодавчих актів, некомпетентність окремих суб'єктів законотворчої діяльності, неузгодженість юридичних вимог різних законів, що регламентують тотожні чи споріднені предмети (соціальні сфери). Цілком очевидно, що всі ці проблеми необхідно розглядати тривалий час з суворо наукових позицій усіма суб'єктами законотворчих заходів, яку б малу роль вони не виконували б у процесі перебігу цих заходів, водночас необхідний ретельний аналіз усіх чинних законодавчих актів, створення спеціалізованих державних органів, до компетенції яких входило проведення комплексної систематизаційної роботи щодо вітчизняного законодавства.

Динаміка розвитку законодавчого процесу в Україні, механізми, які на неї впливають, складні. Проте сам механізм функціонування законодавчого процесу в Україні є досить усталеним. Наразі роль Верховної ради України у законотворчому процесі зростає, адже військова агресія значно зміцнила взаємовідносини народних депутатів незалежно від їх політичного забарвлення, якщо судити з відсотку прийнятих нових законопроектів, внесених депутатами Ради, домінує інститут законодавчої влади народних депутатів.

Перспективами подальших наукових розвідок вбачаємо поглиблення знань про особливості політичного порядку, що склався в Україні, вивчення потенціалу лобізму у законотворчості та відповідна регламентація правової регламентації. Доволі актуальним питанням залишається формування фільтрів для недопущення законодавчого спаму.

Література

1. Марченко, М. В. Теоретико-правове узагальнення змісту дефініції «законодавчий процес» *Науковий вісник Ужгородського Національного університету : серія: Право – Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 1 (45). С. 53-56*
2. Огли А. Ф. Ш. Поняття законодавчого процесу: проблеми доктринального визначення *Право і суспільство* 2019 6 <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-6-1-1>
3. Голубовська В.С. Законотворча діяльність в умовах розвитку інформаційного суспільства *Правова інформатика, 2013 4(40), <http://ippi.org.ua/sites/default/files/13gvsris.pdf>*
4. Лебедь Н.В. Стан законотворчої діяльності в сучасній Україні *Інвестиції: практика та досвід* 2011 15 http://www.investplan.com.ua/pdf/15_2011/29.pdf
5. Лебедь Н.В. Законотворча діяльність як правова категорія *Державне управління: удосконалення та розвиток* 9, 2010 <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=189>
6. Ющенко О. Поняття законотворчого процесу в Україні та його основні елементи *Віче* 2010 2, січень <https://veche.kiev.ua/journal/1838/>
7. LIGAZAKON. Законодавча процедура http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ZAKON.html
8. VOXUKRAINE. Надельнюк О. Спам під куполом: цифровий портрет українського парламентаризму після аналізу 6000 законопроектів <https://voxukraine.org/longreads/initiators/index.html>
9. Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/126256.html>

10. Школа Активної Громади-4: “Верховна Рада зсередини”
<https://inrespublica.org.ua/aktyvna-hromada/shkola-aktyvnoyi-gromady-4-verhovna-rada-zseredyny.html>
11. Робота парламенту в 2021 році: «Довіра» - лідер у голосуваннях «за», «ОПЗЖ» найбільше прогулює, «Слуга народу» найдисциплінованіша, «Батьківщина» найдовше виступає
https://www.oporaua.org/report/parliament/rada_9/23803-robota-parlamentu-v-2021-rotsi-dovira-lider-u-golosuvanniakh-za-opzzh-naibilshe-proguliuiie-sluga-narodu-naidistsiplinovanisha-batkivshchina-naidovshe-vistupaie
12. Портал відкритих даних <https://data.rada.gov.ua/open/main/index>
13. RADIOSVOBODA. Мінкіна К. Чи впливає скорочена процедура розгляду законопроектів на терміни їх ухвалення? <https://www.radiosvoboda.org/a/chy-vplyvaye-skorochena-protsedura-rozglyadu-zakonoprojektiv-na-terminy-yikh-ukhvalennya/31364816.html>
14. Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI «Про Регламент Верховної Ради України» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>
15. План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2036-20#Text>

References

1. Marchenko, M.V. (2017), “Theoretical and legal generalization of the content of the definition "legislative process"”, *Naukovyj visnyk Uzhhorods'koho Natsional'noho universytetu : serii: Pravo*, vol. 1 (45), pp. 53-56.
2. Ohly, A.F.Sh. (2019), “Concept of legislative process: problems of doctrinal definition”, *Pravo i suspil'stvo*, vol. 6. <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-6-1-1>
3. Holubovs'ka, V.S. (2013), “Legislative activity in the conditions of the development of the information society”, *Pravova informatyka*, vol. 4(40), available at: <http://ippi.org.ua/sites/default/files/13gvsris.pdf> (Accessed 20 June 2022).

4. Lebed', N.V. (2011), "State of legislative activity in modern Ukraine", Investytsii: praktyka ta dosvid, vol. 15, available at: http://www.investplan.com.ua/pdf/15_2011/29.pdf (Accessed 20 June 2022).
5. Lebed', N.V. (2010), "Legislative activity as a legal category", Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok, vol. 9, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=189> (Accessed 20 June 2022).
6. Yuschenko, O. (2010), "The concept of the law-making process in Ukraine and its main elements", Viche, vol. 2, available at: <https://veche.kiev.ua/journal/1838/> (Accessed 20 June 2022).
7. LIGAZAKON (), "Legislative procedure", available at: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ZAKON.html (Accessed 20 June 2022).
8. Nadel'niuk, O. (2018), "Spam under the dome: a digital portrait of Ukrainian parliamentarism after the analysis of 6,000 draft laws", VOXUKRAINE available at: <https://voxukraine.org//longreads/initiators/index.html> (Accessed 20 June 2022).
9. Verkhovna Rada of Ukraine (2016), "Roadmap for internal reform and institutional capacity building", available at: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/126256.html> (Accessed 20 June 2022).
10. NGO Institute Respublica (2021), "School of Active Community-4: "The Verkhovna Rada from the Inside"", available at: <https://inrespublica.org.ua/aktyvna-hromada/shkola-aktyvnoyi-gromady-4-verhovna-rada-zseredyny.html> (Accessed 20 June 2022).
11. Civil Network OPORA (2021), "The work of the parliament in 2021: "Trust" is the leader in "yes" votes, "OPZH" is the most absentee, "Servant of the People" is the most disciplined, "Batkivshchyna" is the longest-serving party", available at: https://www.oporaua.org/report/parliament/rada_9/23803-robotaparlamentu-v-2021-rotsi-dovira-lider-u-golosuvanniakh-za-opzzh-naibilsh-proguliuie-sluga-narodu-naidistsiplinovanisha-batkivshchina-naidovshe-vistupaie (Accessed 20 June 2022).

12. Verkhovna Rada of Ukraine (2022), “Open data portal”, available at: <https://data.rada.gov.ua/open/main/index> (Accessed 20 June 2022).
13. Minkina, K. (2021), “Does the shortened procedure for consideration of draft laws affect the terms of their adoption?”, RADIOSVOBODA, available at: <https://www.radiosvoboda.org/a/chy-vplyvaye-skorochna-protsedura-rozglyaduzakonoprojektiv-na-termyny-yikh-ukhvallenya/31364816.html> (Accessed 20 June 2022).
14. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Law of Ukraine “On the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (Accessed 20 June 2022).
15. Verkhovna Rada of Ukraine (2021), “Plan of legislative work of the Verkhovna Rada of Ukraine for 2022”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2036-20#Text> (Accessed 20 June 2022).

Стаття надійшла до редакції 09.06.2022 р.