

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
КАФЕДРА ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ
КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему

«УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ»

До захисту
Автора

Студента 2 курсу магістратури заочної форми
навчання спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування» освітньо-
професійної програми «Парламентаризм та
парламентська діяльність»
Літвінчука Вадима Олександровича

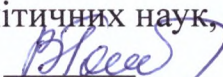
Науковий керівник

к.н. з держ. упр., Крейденко Володимир Вікторович

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі немає
запозичень із праць інших авторів без відповідних
посилань

Літвінчук Вадим Олександрович 

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри
парламентаризму від ~~08~~ 12 2023 р., протокол № 14

Завідувач кафедри парламентаризму, доктор політичних наук, професор
Гошовська Валентина Андріївна 

Київ – 2023 р.

АНОТАЦІЯ

Літвінчук В.О. Механізми удосконалення законотворчого процесу в Україні. – Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна магістерська робота на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». – Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2023.

Дипломна робота присвячена проблемі удосконалення законотворчого процесу в Україні. У роботі аналізуються основні недоліки чинної системи законотворчості, а також розробляються рекомендації щодо її вдосконалення. У роботі виділяються три основні напрями удосконалення законотворчого процесу: удосконалення нормативно-правової бази, яка регулює законотворчий процес, який передбачає внесення змін до чинного законодавства з метою забезпечення дотримання процедури підготовки та розгляду законопроектів, підвищення якості законів; другий напрямок – розширення участі громадськості у законотворчому процесі, що включає в себе запровадження механізмів прямого і непрямого залучення громадськості до законотворчого процесу; третій напрямок – посилення контролю за виконанням законів, який має за мету вдосконалення системи контролю за виконанням законів, а також підвищення відповідальності за невиконання законів.

Ключові слова: законотворчий процес, удосконалення, нормативно-правова база, громадськість, виконання законів.

ANNOTATION

V.O. Litvinchuk Mechanisms for improving the legislative process in Ukraine. – Qualifying scientific work as a manuscript.

Qualifying scientific work for obtaining an educational degree at the second level of higher education (Master's degree), field of study: 28 “Public Management and Administration”, specialty: 281 “Public Management and Administration”. – Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine, 2023.

This thesis is dedicated to the problem of improving the law-making process in Ukraine. It analyses the main shortcomings of the current system of lawmaking and develops recommendations for its improvement. The paper identifies three main areas for improving the lawmaking process: improving the legal framework governing the lawmaking process. This involves amending the current legislation to ensure compliance with the procedure for preparing and reviewing draft laws, as well as improving the quality of laws; increase public participation in the lawmaking process. This involves the introduction of mechanisms for direct and indirect public involvement in the legislative process. Strengthening control over the implementation of laws. This involves improving the system of control over the implementation of laws, as well as increasing responsibility for failure to comply with laws.

Keywords: legislative process, improvement, regulatory framework, public, implementation of laws.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ДОКТРИНАЛЬНІ ОСНОВИ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ	7
1.1 Теоретичні засади законотворчого процесу	7
1.2 Науково-методичне забезпечення законотворчого процесу.....	16
РОЗДІЛ 2. ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ	20
2.1 Суб'єкти законотворчого процесу в Україні	20
2.2 Проблеми вітчизняних підходів до розуміння законотворчого процесу на сучасному етапі	23
2.3 Участь громадян у законотворчості.....	31
РОЗДІЛ 3. МЕХАНІЗМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ	38
3.1 Проблеми удосконалення законотворчої діяльності.....	38
3.2 Модернізація вітчизняного законотворчого процесу	45
ВИСНОВКИ	50
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	53

ВСТУП

Актуальність роботи. Станом на сьогодні принципово важливим визнається роль та значення законотворчого процесу для функціонування та розвитку держави. Зазначену дефініцію можна визначити як сукупність дій, які спрямовані на прийняття законів. Законотворчий процес є основою для формування правової парадигми суспільства, забезпечення його оптимального функціонування та розвитку.

У сучасній Україні законотворчий процес характеризується низкою проблем, які негативно впливають на його ефективність. До них відносяться:

- недосконалість законодавства, яке регулює законотворчий процес. Законодавство, яке регулює законотворчий процес в Україні, є досить недосконалим. Воно містить багато суперечностей і прогалин, що призводить до затягування законотворчого процесу, а також до прийняття законів, які не відповідають суспільним інтересам;
- корупція. Корупція є однією з основних проблем, яка гальмує розвиток України в цілому і законотворчий процес зокрема. Вона призводить до того, що законопроекти часто приймаються під впливом корупційних інтересів, а не задля суспільного блага;
- неефективна взаємодія між органами законодавчої, виконавчої та судової влади. Неефективна взаємодія між органами законодавчої, виконавчої та судової влади призводить до затягування законотворчого процесу, а також до прийняття законів, які не враховують інтереси всіх зацікавлених сторін;

Ці проблеми негативно впливають на якість законів, які приймаються в Україні. Вони призводять до того, що закони часто є недосконалими, не відповідають суспільним інтересам і не сприяють ефективному функціонуванню держави.

Зазначена проблематика знаходиться у постійному полі зору науковців, зокрема, у працях В. Плавича, К. Сергєєва, З. Погорелової, Р. Чорнолуцького

та ін., що присвятили свою увагу теоретико-прикладним аспектам наукового забезпечення законотворчого процесу. Однак, потребує синтезу та деталізації механізми удосконалення такої діяльності з урахуванням сучасних викликів та тенденцій.

Мета роботи – досягнення об'єктивного розуміння доктринальних підходів та практичних аспектів реалізації законотворчого процесу в Україні.

Завдання дослідження:

- визначити теоретичні засади законотворчого процесу;
- дослідити науково-методичне забезпечення законотворчого процесу;
- класифікувати суб'єктів законотворчого процесу в Україні;
- установити проблеми вітчизняних підходів до розуміння законотворчого процесу на сучасному етапі;
- дослідити участь громадян у законотворчості;
- проаналізувати проблеми удосконалення законотворчої діяльності;
- детермінувати модернізацію вітчизняного законотворчого процесу.

Об'єкт дослідження – законодавчий процес.

Предмет дослідження – механізми удосконалення законотворчого процесу в Україні.

Методи дослідження – загальнонаукові методи: аналіз, синтез, абстрагування, конкретизація, індукція, дедукція для встановлення причинно-наслідкових зв'язків логічної побудови стадій законотворчого процесу; спеціальні методи: порівняльний аналіз, метод експертних оцінок для об'єктивного розуміння та перспектив подальших досліджень з обумовленої проблематики; узагальнення механізмів удосконалення законотворчого процесу в Україні тощо.

Наукова новизна одержаних результатів – у роботі проведено всебічний аналіз теоретичних основ законотворчого процесу, а також стану законотворчого процесу в Україні; визначено основні проблеми законотворчого процесу в Україні, які негативно впливають на його

ефективність; розроблено рекомендації щодо удосконалення законотворчого процесу в Україні, які спрямовані на вирішення основних проблем.

Практичне значення – розроблені рекомендації щодо удосконалення законотворчого процесу в Україні можуть бути використані для підвищення ефективності законотворчого процесу в Україні. Можливість застосовувати результати дослідження органами державної влади, зокрема, Верховною Радою України.

РОЗДІЛ 1. ДОКТРИНАЛЬНІ ОСНОВИ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ

1.1 Теоретичні засади законотворчого процесу

Наука традиційно відіграє важливу роль у законотворчому процесі, об'єктивним результатом якого є закон, тобто нормативно-правовий акт, що має вищу юридичну силу. Як свідчить практика, використання у правотворчості наукових знань з різних наукових дисциплін і спеціальностей (економіки, права, соціології, лінгвістики тощо) забезпечує більш якісну підготовку законів у відповідних сферах правового регулювання та запобігає надмірній політизації правотворчої діяльності.

Доктрина є принципово необхідною в особливий для України період у зв'язку з російською збройною агресією. Зокрема, правові знання вкрай необхідні в умовах воєнного стану, оскільки суттєво змінилися фактичні та правові умови забезпечення державної та громадської безпеки і порядку, прав людини, економіки та господарської діяльності, трудових відносин і соціального захисту населення та інших сфер життєдіяльності. Очевидно, що ці зміни вимагають швидкої адаптації законодавства до нових реалій.

Теоретичні та практичні проблеми наукового забезпечення законодавчого процесу завжди цікавили науковців. Ці питання аналізувалися переважно у статтях О. Богачової, Н. Гунько, А. Дутко, Є. Євграфової, Н.

Задираки, С. Плавич, З. Погорелової та інших. Це є важливим чинником якості права, а отже, і прогресу українського суспільства.

Законотворчий процес - це сукупність дій, які спрямовані на прийняття законів. Він є різновидом правотворчого процесу, тобто процесу формування норм права.

Законотворчий процес має такі ознаки:

- соціально-юридичний характер – відображає потреби суспільства та держави в правовому регулюванні суспільних відносин;
- етапність – законотворчий процес складається з певних етапів, які слідують один за одним;
- правова форма діяльності держави – законотворчий процес здійснюється органами державної влади відповідно до закону;
- активний і творчий характер – законотворчий процес передбачає творчу діяльність суб'єктів законотворчості щодо розробки та прийняття законів;
- чітка регламентація – законотворчий процес регулюється законодавством, яке встановлює порядок його здійснення.

Водночас, оскільки закон є основною «інституційною формою права» в романо-германській правовій системі, процес законотворення характеризується підвищеними вимогами до його форми та змісту [1, с. 355]. Крім того, як слушно зазначається, кінцевими реципієнтами будь-якого закону є індивіди, які справедливо очікують якісного законодавства (тобто прийняття «якісного закону») [2, с. 197]. Вислів Р. Бержерона про закон як продукт праці людини та її інтелекту, що набуває гідності за умови доброї підготовки законопроектувальника, і дефектів – за відсутності у нього необхідних знань та навичок, є актуальним і в сучасному світі.

Універсальність принципу науковості полягає в тому, що всі інші принципи правотворчості (такі як верховенство права, системність та

відповідність міжнародним нормам) застосовуються через доктринальний підхід до правотворчих питань, що виникають у процесі підготовки законопроектів. Більше того, цей принцип застосовується на кожній стадії законотворчого процесу і діє впродовж усього процесу (від визначення потреби в законодавстві до остаточного прийняття закону). Універсальність цього принципу надає широкі можливості для використання наукових засобів у правотворчості, забезпечення постійного «наукового контролю» якості законодавства з урахуванням очікуваних потенційних наслідків прийняття закону, а також для планового здійснення правотворчої діяльності.

Важливість принципу науковості законотворчого процесу підтверджується тим, що він закріплений як обов'язковий у законодавстві України. У Регламенті Верховної Ради України, який є основним нормативно-правовим актом, що регулює діяльність Верховної Ради України, передбачено, що законопроекти повинні розроблятися з урахуванням наукових досягнень у відповідних галузях знань [3]. Також у проєкті Закону України «Про правотворчу діяльність» [4], який розробляється з метою вдосконалення законодавства України у сфері правотворчості, наукове забезпечення визначено як один із принципів правотворчої діяльності. Це означає, що закони повинні розроблятися на основі наукових досліджень, які дозволяють визначити потреби суспільства та держави в правовому регулюванні суспільних відносин, а також розробити ефективні правові норми. Без наукового забезпечення законотворчий процес може бути неефективним, оскільки закони можуть бути розроблені без урахування реальних потреб суспільства та держави, а також бути неефективними для регулювання суспільних відносин.

У юридичній літературі зміст наукового забезпечення законотворчого процесу традиційно розкривається через форми і методи використання в ньому наукових знань.

Наприклад, автори Академічного курсу з теорії держави і права характеризують принцип науковості як забезпечення у процесі підготовки нормативно-правових актів наступних заходів [1, с. 356]:

- вивчення економічних, політичних та інших факторів розвитку суспільства та його об'єктивних потреб;
- залучення до розроблення правових актів наукових співробітників, фахівців у відповідній галузі права чи господарства;
- використання вітчизняного та зарубіжного досвіду, результатів наукових досліджень, експертних висновків;
- врахування правил законодавчої техніки.

Ці заходи дозволяють за допомогою науки вибрати найбільш ефективні правові форми для регулювання суспільних відносин, забезпечити об'єктивну оцінку положень проектів правових актів.

Р. Чорнолуцький визначає принцип науковості як відповідність законів потребам суспільства та його об'єктивним закономірностям. Це означає, що закони повинні бути розроблені з урахуванням сучасних реалій та тенденцій розвитку суспільства, а також наукових знань та досягнень [5, с. 439].

В. Плавич та С. Плавич також характеризують науковість правотворчої діяльності як забезпечення у процесі підготовки нормативно-правових актів наступних заходів [6]:

- вивчення економічних, політичних та інших факторів розвитку суспільства, його об'єктивних потреб;
- залучення до розроблення актів наукових співробітників, фахівців у відповідній галузі права;
- використання вітчизняного та зарубіжного досвіду, результатів наукових досліджень, експертних висновків;
- врахування правил законодавчої техніки.

Л. Удовика та О. Ганзенко також вважають, що принцип науковості передбачає науково-експертне забезпечення правотворчого процесу. Це означає, що у розробці проектів нормативно-правових актів повинні брати

участь учені найширшого кола спеціальностей. Вони повинні допомогти правотворцям у таких завданнях [7, с. 203]:

- трансформувати волю правотворця у форму нормативно-правового акта. Це означає, що учені повинні допомогти правотворцям сформулювати правові норми, які будуть ефективними для регулювання суспільних відносин;
- забезпечити проект нормативно-правового акта достовірною інформацією. Це означає, що учені повинні надати правотворцям інформацію про сучасні реалії та тенденції розвитку суспільства, а також про досягнення науки і техніки;
- вирішити питання про своєчасність і обґрунтованість ухвалення нормативно-правового акта. Це означає, що учені повинні допомогти правотворцям визначити, чи є необхідність у прийнятті нового закону або внесення змін до існуючого;
- спрогнозувати дію, ефективність та наслідки нормативно-правового акта. Це означає, що учені повинні допомогти правотворцям оцінити, як закон буде впливати на суспільні відносини.

Отже, наукове забезпечення законотворчого процесу є важливою складовою цього процесу. Воно передбачає використання наукових знань та методів на всіх етапах законотворчого процесу для забезпечення відповідності законів потребам суспільства та держави, їх ефективності та законності.

Поділяючи загальний зміст згаданого вище принципу науковості правотворчого (правозастосовчого) процесу, видається за доцільне, насамперед, відобразити в ньому основну мету комплексного використання світових і національних науково-технічних досягнень з метою правового регулювання. Останні повинні інтегрувати в правотворчий процес зусилля вчених різних галузей знань і наукових спеціалізацій, враховувати цілісність суспільного життя і плідні взаємозв'язки різних його сфер, підходити до вирішення проблеми правового регулювання комплексно за допомогою різних видів наукового забезпечення (наукового, експертного, науково-дослідного,

консультативного, методологічного). Саме комплексний підхід забезпечує прийняття закону [8].

Науково-експертне забезпечення законотворчого процесу є одним з його важливих елементів. Воно передбачає проведення наукових експертиз законопроектів, які є оцінкою їх наукового рівня, доцільності прийняття та наслідків застосування [3].

Наукова експертиза законопроектів проводиться відповідно до Регламенту Верховної Ради України. Вона є обов'язковою для законопроектів, які зареєстровані та включені до порядку денного сесії у разі підготовки їх до першого читання.

Науково-експертне забезпечення законотворчості здійснюється в Україні, зокрема, Головним науково-експертним управлінням Апарату Верховної Ради України. Воно проводить оцінку законопроектів з точки зору їх концептуального рівня, соціально-економічних і політичних наслідків їх прийняття, відповідності Конституції України.

Предметом наукової експертизи законопроектів є оцінка їх відповідності наступним критеріям [9]:

- концептуальне вирішення проблеми: чи відповідає законопроект сучасним науковим знанням та практикам, чи є він ефективним для вирішення поставлених завдань;
- правова, економічна, соціальна доцільність: чи відповідає законопроект інтересам суспільства та держави, чи не призведе його прийняття до негативних наслідків;
- повнота та комплексність правового регулювання: чи враховує законопроект всі аспекти регульованих відносин, чи є він достатнім для забезпечення ефективного регулювання;
- відповідність Конституції України, принципам системності законодавства, міжнародним договорам України: чи відповідає законопроект чинному законодавству, чи не суперечить він міжнародним зобов'язанням України;

- визначення місця законопроекту у правовій системі України: чи є законопроект послідовним з іншими нормативно-правовими актами, чи не порушує він їх балансу;
- можливість досягнення очікуваного результату та попередження негативних наслідків: чи є законопроект реалістичним, чи не призведе його прийняття до непередбачених наслідків;
- відповідність сучасному рівню наукових знань, принципам і засадам державної політики: чи відповідає законопроект сучасним науковим знанням та практикам, чи відповідає він стратегічним цілям держави;
- простота, чіткість правового регулювання та визначення механізму застосування правових норм: чи є законопроект зрозумілим та доступним для застосування, чи є в ньому чітко визначені механізми реалізації правових норм.

Ці критерії дозволяють оцінити законопроект з точки зору його якості, ефективності та відповідності інтересам суспільства та держави.

Наукова експертиза законопроектів, що її проводить ГНЕУ, є важливою складовою законотворчого процесу. Вона дозволяє виявити недоліки законопроектів та внести в них необхідні зміни. За даними ГНЕУ, у 2021 році з 407 опрацьованих законопроектів лише 7 не викликали заперечень, решта мали суттєві недоліки. Це свідчить про те, що наукова експертиза є ефективним інструментом для забезпечення якості законотворчості [10].

Однак існує певна подібність між науковою експертизою, яку проводить ГНЕУ, та юридичною експертизою, яку здійснює Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України. Обидві експертизи спрямовані на оцінку законопроектів з точки зору їх відповідності законодавству та іншим нормативним актам. У зв'язку з цим деякі фахівці вважають, що наукову експертизу ГНЕУ можна було б назвати науково-правовою. Це дозволило б більш точно відобразити її предмет та мету [11].

Оскільки функції науково-правового забезпечення законотворчого процесу в Україні дублюються між ГНЕУ та ГЮУ, доцільно оптимізувати

структуру парламентського апарату та функції його підрозділів. Це спростило б структурну організацію апарату, раціоналізувало б мережу внутрішніх відділів та управлінь обох зазначених підрозділів [12].

Крім того, законодавством України передбачена участь у законотворчому процесі зовнішніх наукових експертів, які проводять незалежну наукову експертизу. Так, зареєстровані законопроекти, які мають системний характер для окремих галузей законодавства, направляються для отримання експертних висновків до Національної академії наук України [3]. Комітетами Верховної Ради України також надано право ініціювати укладання договорів з науковими установами, навчальними закладами та спеціалістами на науково-інформаційний пошук, розробку, доопрацювання та експертизу проектів законів [13].

Незалежні наукові експертизи законопроектів здатні суттєво підвищити якість законодавчих актів, а також сприяти кращому розумінню суспільством відповідних законодавчих рішень. Проте, висновки незалежних наукових експертиз законопроектів не доступні широкій громадськості. Офіційно такі висновки не оприлюднюються в картці законопроекту разом з висновками і зауваженнями ГНЕУ, ГЮУ, комітетів та іншими документами, що пов'язані з роботою над законопроектом.

В умовах дефіциту довіри людей до права і зумовленого цим завдання з розбудови в Україні «Відкритого парламенту» неоприлюднення висновків незалежних наукових експертиз щодо законопроектів виглядає алогічно [14]. Це не сприяє реалізації засадам транспарентності законотворчого процесу.

У найбільш загальному вигляді теоретичні засади законотворчого процесу – це сукупність принципів, норм і положень, які визначають його зміст, структуру та порядок здійснення. Вони відображають сутність законотворчості як виду державної діяльності, її основні завдання та функції.

Основними теоретичними засадами законотворчого процесу є:

- демократичний характер. Законотворчий процес повинен здійснюватися з урахуванням принципів демократії, зокрема, народовладдя, гласності, відкритості, прозорості та участі громадськості;
- правосудність. Законотворчий процес повинен здійснюватися на основі законності, верховенства права та справедливості;
- науковість. Законотворчий процес повинен базуватися на наукових дослідженнях, сучасних досягненнях науки і техніки;
- системність. Законотворчий процес повинен здійснюватися в системному порядку, з урахуванням взаємозв'язку між різними видами законодавства;
- ефективність. Законотворчий процес повинен забезпечувати ефективне вирішення суспільних проблем.

Демократичний характер законотворчого процесу передбачає, що він повинен здійснюватися з урахуванням інтересів та потреб народу, а також з участю громадськості. Це означає, що закони повинні прийматися з урахуванням думки громадян, їхніх пропозицій та зауважень.

Правосудність законотворчого процесу передбачає, що він повинен здійснюватися на основі законності, верховенства права та справедливості. Це означає, що закони повинні прийматися відповідно до Конституції та інших законів, а також з урахуванням принципів справедливості та рівності.

Науковість законотворчого процесу передбачає, що він повинен базуватися на наукових дослідженнях, сучасних досягненнях науки і техніки. Це означає, що при розробці законів повинні враховуватися результати наукових досліджень, а також сучасні тенденції розвитку суспільства.

Системність законотворчого процесу передбачає, що він повинен здійснюватися в системному порядку, з урахуванням взаємозв'язку між різними видами законодавства. Це означає, що закони повинні розроблятися та прийматися з урахуванням їхньої відповідності чинному законодавству, а також з урахуванням необхідності забезпечення системності законодавства.

Ефективність законотворчого процесу передбачає, що він повинен забезпечувати ефективне вирішення суспільних проблем. Це означає, що закони повинні бути такими, що відповідають потребам суспільства та забезпечують ефективне регулювання суспільних відносин.

Реалізація теоретичних засад законотворчого процесу в Україні є важливим завданням, яке сприятиме підвищенню якості та ефективності законотворчості. Для цього необхідно вдосконалити законодавство, що регулює законотворчий процес, а також забезпечити належну участь громадськості у цьому процесі.

1.2 Науково-методичне забезпечення законотворчого процесу

Науково-дослідницька робота є одним із видів наукового забезпечення законотворчого процесу [3]. Вона спрямована на отримання та застосування наукових знань для вирішення проблем, пов'язаних з розробкою та прийняттям законів.

У Верховній Раді України науково-дослідницьку роботу здійснює Дослідницька служба. Вона проводить наукові дослідження щодо законодавчого регулювання суспільних відносин, розробляє наукові концепції розвитку законодавства, здійснює тематичні дослідження з питань, пов'язаних з розробкою законопроектів, проводить експрес-аналіз ризиків законопроектів, розробляє пропозиції до законопроектів та план законопроектної роботи [15].

Науково-дослідницька робота є основою для науково-експертної роботи. Результати наукових досліджень використовуються при проведенні експертизи законопроектів.

Приклади науково-дослідницької роботи, яка проводиться Дослідницькою службою Верховної Ради України:

- розробка наукових концепцій розвитку законодавства у сфері охорони здоров'я, освіти, соціальної політики тощо;
- проведення наукових досліджень щодо ефективності чинного законодавства;
- здійснення тематичних досліджень з питань, пов'язаних з розробкою законопроектів, наприклад, щодо впливу законопроектів на економіку, соціальну сферу, права людини тощо;
- проведення експрес-аналізу ризиків законопроектів;
- розробка пропозицій до законопроектів;
- розробка плану законопроектної роботи Верховної Ради України.

Науково-дослідницька робота є важливим компонентом законотворчого процесу. Вона сприяє підвищенню якості та ефективності законотворчості [16; 17].

Наукове забезпечення законотворчого процесу в Україні здійснюється за допомогою науково-дослідницької, науково-консультативної та науково-методичної діяльності.

Науково-дослідницька діяльність спрямована на отримання та застосування наукових знань для вирішення проблем, пов'язаних з розробкою та прийняттям законів. Її здійснюють Дослідницька служба Верховної Ради України, незалежні наукові установи юридичного профілю.

Науково-консультативна діяльність передбачає надання консультацій суб'єктам законотворчого процесу з питань розробки та прийняття законів. Її здійснюють Дослідницька служба Верховної Ради України, ГНЕУ, ГЮУ, Науково-консультативна рада при Голові Верховної Ради України.

Науково-методична діяльність спрямована на удосконалення законодавчої техніки. Її здійснюють Дослідницька служба Верховної Ради України, ГНЕУ, ГЮУ.

Основні недоліки наукового забезпечення законотворчого процесу в Україні:

- неоприлюднення висновків науково-експертних та науково-консультативних органів. Це не відповідає принципам прозорості та відкритості законотворчого процесу;
- обмежений доступ до аналітичних матеріалів, підготовлених Дослідницькою службою Верховної Ради України. Це не відповідає принципам відкритості та доступності інформації;
- необхідність вдосконалення методичного інструментарію законодавчої техніки;

Рекомендації щодо вдосконалення наукового забезпечення законотворчого процесу в Україні:

- необхідно забезпечити оприлюднення висновків науково-експертних та науково-консультативних органів. Це сприятиме підвищенню прозорості та відкритості законотворчого процесу;
- необхідно розширити доступ до аналітичних матеріалів, підготовлених Дослідницькою службою Верховної Ради України. Це сприятиме підвищенню відкритості та доступності інформації;
- необхідно вдосконалити методичний інструментарій законодавчої техніки. Це сприятиме підвищенню якості законотворчого процесу.

Конкретні заходи, які можна вжити для впровадження цих рекомендацій:

- законопроекти, які мають системний характер для окремих галузей законодавства, повинні обов'язково оприлюднюватися разом із висновками науково-експертних органів;
- аналітичні матеріали, підготовлені Дослідницькою службою Верховної Ради України, повинні оприлюднюватися на офіційному веб-сайті Верховної Ради України;
- необхідно розробити та прийняти нормативний акт, який визначатиме порядок проведення науково-методичного забезпечення законотворчого процесу.

Запровадження цих заходів сприятиме підвищенню якості та ефективності законотворчого процесу в Україні.

Науково-методичне забезпечення законотворчого процесу в Україні включає в себе розробку та використання наукових знань та методів для розробки та прийняття законів.

У доктрині права існує розвинена теорія законодавчої техніки, яка включає в себе вимоги та правила щодо оформлення законів, їх структури, змісту та мови [18; 19; 20].

Нормативне регулювання науково-методичного забезпечення законотворчого процесу в Україні є недосконалим. У Регламенті Верховної Ради України не згадано про це забезпечення, а також не закріплено положення щодо використання науково-методичних розробок під час підготовки законопроектів.

Для підвищення ефективності науково-методичного забезпечення законотворчого процесу в Україні необхідно:

- визначити, які методичні рекомендації щодо правил оформлення законів та вимог законодавчої техніки мають пріоритетне значення;
- закріпити положення щодо використання науково-методичних розробок під час підготовки законопроектів у Регламенті Верховної Ради України;
- створити єдиний нормативно-правовий акт, який визначатиме порядок проведення науково-методичного забезпечення законотворчого процесу.

Загалом законодавство України передбачає достатні вимоги для реалізації принципу науковості законотворчого процесу. Однак чинні правові механізми потребують подальшого удосконалення.

РОЗДІЛ 2. ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

2.1 Суб'єкти законотворчого процесу в Україні

Для подальшого розвитку України як правової, демократичної держави необхідно удосконалити законодавчий процес. Сьогодні в Україні спостерігається негативна тенденція до зниження якості законів. Щороку приймається багато нових законів, які не завжди відповідають потребам суспільства. Варто наголосити, що така ситуація є наслідком недосконалості законодавчого забезпечення. Не існує єдиного документа, який би регулював порядок розробки та прийняття законів. Це призводить до того, що законопроекти часто готуються без належного дослідження та експертизи. Для покращення ситуації необхідно розробити єдиний законодавчий акт, який би визначав порядок законодавчого процесу. Це допоможе підвищити якість законів та зробити законодавчий процес більш ефективним.

У правовій доктрині поняття «законодавчий процес» не має чіткого визначення. Воно часто використовується як синонім таких термінів, як «законотворча діяльність», «правотворча діяльність», «законотворчий процес», «правотворчий процес», «законотворчість», «правотворчість».

У теорії права законодавчий процес може розглядатися у двох значеннях [21, с. 225]:

- вузьке значення: законодавчий процес як порядок (процедура) обговорення, прийняття та опублікування законів. У цьому значенні законодавчий процес є ідентичним поняттю законодавчої процедури;
- широке значення: законодавчий процес як сукупність процедур розробки, внесення на розгляд, прийняття та введення в дію законів, а також відповідних цим процедурам дій учасників законодавчого

процесу. У цьому значенні законодавчий процес розглядається як сукупність взаємопов'язаних і об'єднаних єдиною метою правотворчих дій законодавця.

У підручниках з конституційного права законодавчий процес визначається як процедура, яка передбачена Конституцією та законами України для реалізації законодавчої функції держави. Однак ці визначення є недостатньо точними та всеосяжними [22, с. 351].

Основними елементами законодавчого процесу є:

- об'єкт - закони, які приймаються у процесі правотворення;
- суб'єкти - особи, які беруть участь у законодавчому процесі;
- зміст правовідносин між суб'єктами законодавчого процесу - права та обов'язки цих суб'єктів.

Суб'єкти законодавчого процесу можна розподілити на чотири групи:

- Український народ - як носій суверенітету та єдиний джерело влади в Україні;
- органи державної влади - Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України та інші органи, наділені правом законодавчої ініціативи;
- державні і недержавні організації - громадські організації, професійні спілки та інші організації, які беруть участь у розробці законопроектів;
- громадяни України - мають право вносити пропозиції щодо розробки законів та брати участь у їх обговоренні.

Провідним суб'єктом законодавчого процесу є Український народ, який здійснює свою законодавчу владу через всеукраїнський референдум.

Конституція України визначає Український народ як носій суверенітету та єдине джерело влади в Україні. Це означає, що саме народ має право приймати закони. Однак, стаття 93 Конституції України визначає, що суб'єктами законодавчої ініціативи є лише Президент України, народні депутати та Кабінет Міністрів України. Тобто, на практиці, народ не має можливості безпосередньо впливати на процес прийняття законів [23].

Окрім Президента України, народних депутатів та Кабінету Міністрів України, у законодавчому процесі беруть участь також міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Вони беруть участь у розробці законопроектів та наданні висновків щодо проектів законів, які знаходяться на розгляді у Верховній Раді України.

Що стосується парламенту, то особливої уваги заслуговують комітети Верховної Ради України. Вони наділені широким спектром повноважень у законодавчому процесі, зокрема, вони:

- розглядають законопроекти та готують щодо них висновки;
- проводять слухання з питань, пов'язаних із законопроектами;
- створюють робочі групи для підготовки законопроектів;
- представницько виступають за Верховну Раду України у зв'язку з законопроектами.

Всі інші суб'єкти законодавчого процесу можна віднести до факультативних. Вони не мають права затверджувати чи приймати (змінювати) закони, а мають лише право на участь в окремих стадіях цього процесу.

У зв'язку з тим, що різні суб'єкти законодавчого процесу мають різний обсяг прав щодо участі в цьому процесі, доцільно їх розподілити на дві групи:

- основні суб'єкти - це ті, які наділені правом приймати, змінювати або затверджувати закони;
- факультативні суб'єкти - це ті, які не мають права приймати, змінювати або затверджувати закони, а мають право лише на участь в окремих стадіях законодавчого процесу.

З цього можна зробити висновок, що суб'єкти законодавчого процесу - це учасники цього процесу, які мають право на прийняття, зміну або затвердження законів, або право на участь в окремих стадіях цього процесу.

Дослідження проблематики законодавчого процесу має важливе практичне значення для подальшого реформування законодавства України в контексті

євроінтеграції, розбудови України як демократичної та правової держави. Воно також є важливим для розвитку науки теорії та історії держави і права.

З огляду на те, що в Україні немає єдиного розуміння того, що таке законодавчий процес, його елементи та стадії, виникають дискусії щодо доцільності розробки та прийняття Закону України «Про закони і законодавчу діяльність».

Розробка та прийняття такого закону є важливою, оскільки вона дозволить упорядкувати законодавчий процес та зробити його більш ефективним. Однак для цього необхідно напрацювати відповідне наукове підґрунтя.

Тому важливо продовжувати дослідження проблематики законодавчого процесу, зокрема, щодо визначення поняття «законодавчий процес», його елементів та стадій.

2.2 Проблеми вітчизняних підходів до розуміння законотворчого процесу на сучасному етапі

Законотворчість є одним з найважливіших етапів законодавчого регулювання суспільних відносин. Саме на стадії законотворчості закладається ефективність закону, тобто його здатність відповідати інтересам суспільства та забезпечувати дотримання та виконання.

Щоб забезпечити ефективність законотворчості, необхідно належно врегулювати процес творення законів за допомогою нормативно-правових актів. При цьому врегулювання має спиратися на теоретичні основи законотворчості.

Однак у юридичній науці досі залишається багато нерозглянутих питань, пов'язаних із законотворчістю. Наприклад, деякі учені ототожнюють законотворчий процес із законодавчим процесом.

Щоб визначити законотворчий процес, необхідно відрізнити його від схожих за змістом понять, таких як правотворчий процес і законодавчий процес.

У юридичній літературі іноді ототожнюють законотворчий процес із правотворчим. Однак більшість учених вважають, що це два різні поняття. О. Богачова зазначає, що законотворчість є складовою частиною правотворчості, а саме правотворчістю вищих представницьких органів держави, у процесі якої видаються нормативні акти вищої юридичної сили – закони [24].

Погоджуючись із О.Богачовою, можна сказати, що основною відмінністю між законотворчістю та правотворчістю є предмет. Законотворчий процес спрямований на створення законів, а правотворчий процес – на створення будь-яких нормативних актів. Усі інші відмінності між цими поняттями (коло суб'єктів, ступінь регламентації тощо) зумовлені властивостями предмета законотворчості – закону.

Виходячи з викладеного, законотворчий процес можна розглядати як частину правотворчого процесу, спрямовану на створення законів.

Законодавчий процес, з іншого боку, є більш широким поняттям, яке включає в себе не лише творення законів, а й інші процедури, пов'язані з ними.

Більшість учених розглядають законодавчий процес як регламентований Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами процес (процедура) внесення на розгляд законодавчого органу, прийняття, опублікування та введення в дію законів [24].

Тобто законодавчий процес включає в себе такі етапи [24]:

- внесення законопроекту на розгляд законодавчого органу;
- розгляд законопроекту законодавчим органом;
- прийняття законопроекту законодавчим органом;
- опублікування закону;
- введення закону в дію.

Законодавчий процес – це суто парламентська процедура, яка спрямована на запровадження, зміну, прийняття та скасування законів. Він

— консультативні слухання з питань законопроекту. Цей етап передбачає обговорення законопроекту з представниками громадськості, експертами та іншими зацікавленими сторонами.

Таким чином, законотворчий процес – це більш широкий і комплексний процес, ніж законодавчий. Він включає в себе не лише процедури, пов'язані з розглядом законопроектів у парламенті, а й інші етапи, які необхідні для підготовки якісного закону, який відповідає інтересам суспільства.

Отже, основна відмінність між законотворчим і законодавчим процесами полягає в тому, що законодавчий процес включає в себе також процедури, пов'язані з оприлюдненням і введенням закону в дію.

Законодавчий процес і законотворчий процес – це два різні поняття, які мають свої відмінності.

Основні відмінності:

- законодавчий процес включає лише процедури, пов'язані з розглядом законопроектів у парламенті. Законотворчий процес, крім того, включає в себе етапи, які передують офіційному розгляду законопроектів у парламенті;
- суб'єктний склад законодавчого процесу обмежений. До нього належать лише органи державної влади, які мають право законодавчої ініціативи. Законотворчий процес включає в себе ширший коло суб'єктів, включаючи громадські організації, експертів та інших зацікавлених осіб;
- законодавчий процес є більш регламентованим, ніж законотворчий. Він чітко регламентується Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами. Законотворчий процес, з іншого боку, надає суб'єктам певну свободу дій, особливо на етапах, які передують офіційному розгляду законопроектів у парламенті.

Законодавчий процес можна розглядати як офіційну частину законотворчого процесу.

Необхідно також відрізнити законотворчий процес як юридичне явище від законотворчого процесу як явища соціального. Останній не є предметом дослідження юридичної науки. Соціальний законотворчий процес включає в себе діяльність, яка не регулюється правом і не вичерпується власне створенням закону. У ній беруть участь також суб'єкти, що жодними спеціальними правами в цій сфері не наділені [28].

Головний критерій розмежування законотворчого процесу як юридичної процедури та соціального явища – наявність юридичних наслідків такої діяльності.

Якщо діяльність має юридичні наслідки, тобто призводить до створення, зміни або скасування закону, то вона є частиною законотворчого процесу як юридичного явища.

Наприклад, діяльність громадської організації з підготовки законопроекту є частиною законотворчого процесу, якщо такий законопроект після його розробки внесено суб'єктом законодавчої ініціативи до парламенту.

Натомість діяльність «груп тиску», дослідницьких і соціологічних центрів, що збирають інформацію для майбутнього законопроекту, не є частиною законотворчого процесу як юридичного явища, оскільки не призводить до створення, зміни або скасування закону.

Законотворчий процес як юридичне явище можна розглядати у двох аспектах:

- як процедуру підготовки та прийняття законів. У цьому випадку під час визначення законотворчого процесу за основу береться комплекс дій щодо творення закону: підготовка, прийняття, офіційне оприлюднення.
- як діяльність державних органів, спрямовану на творення законів. У цьому випадку за основу береться предмет такої діяльності: прийняття, зміна, скасування законів.

Тому законотворчий процес як юридичне явище – це діяльність державних органів, спрямована на прийняття, зміну або скасування законів.

Законотворчий процес можна розглядати як процедуру підготовки та прийняття законів або як діяльність державних органів, спрямовану на прийняття, зміну або скасування законів [27].

Як процедура, законотворчий процес включає в себе такі етапи:

- виявлення суспільних відносин, які потребують урегулювання на законодавчому рівні;
- підготовка та подання законопроекту, спрямованого на врегулювання зазначених правовідносин;
- прийняття законопроекту;
- офіційне оприлюднення закону.

Як діяльність, законотворчий процес включає в себе такі суб'єкти:

- органи держави, уповноважені на прийняття законів;
- громадські організації, які беруть участь у розробці законопроектів;
- посадові особи, які беруть участь у розгляді законопроектів;
- увесь народ, який може впливати на законотворчий процес шляхом референдумів, виборів і інших форм участі в управлінні державою.

Законотворчий процес регулюється системою нормативно-правових актів, які визначають права та обов'язки суб'єктів законотворення, порядок підготовки, розгляду та прийняття законів.

Законотворчий процес – це складна процедура, який включає в себе різні елементи та спрямований на створення ефективних законів, які відповідають інтересам суспільства.

Однією з найважливіших проблем законотворчого процесу є недосконалість нормативно-правової бази, яка його регулює. У багатьох країнах, у тому числі в Україні, відсутні або недостатньо розроблені нормативно-правові акти, які б визначали порядок підготовки, розгляду та прийняття законів. Це призводить до порушення прав і свобод громадян, а також до неефективності законотворчого процесу.

Іншою проблемою законотворчого процесу є недостатня участь громадян у його формуванні. У багатьох країнах громадяни мають обмежені

можливості впливати на законотворчий процес. Це призводить до того, що закони не завжди відповідають інтересам суспільства.

Також до проблем законотворчого процесу можна віднести непрофесіоналізм учасників законотворчого процесу. У багатьох країнах, у тому числі в Україні, до законотворчого процесу залучаються особи, які не мають достатньої кваліфікації та досвіду. Це може призвести до прийняття неякісних законів, які не відповідають вимогам права.

Окрім того, законотворчий процес часто стикається з політичними та економічними факторами. У деяких випадках закони приймаються не з метою забезпечення прав і свобод громадян, а з метою досягнення політичних або економічних цілей. Це може призвести до порушення законності та правопорядку.

Для вирішення проблем законотворчого процесу необхідно взяти комплекс заходів, які включатимуть у себе:

- удосконалення нормативно-правової бази, яка регулює законотворчий процес. Це дозволить забезпечити ефективність законотворчого процесу та відповідність законів інтересам суспільства;
- розширення участі громадян у формуванні законів. Це дозволить забезпечити, щоб закони відповідали інтересам суспільства;
- підвищення професійного рівня учасників законотворчого процесу. Це дозволить приймати якісні закони, які відповідають вимогам права;
- зменшення впливу політичних та економічних факторів на законотворчий процес. Це дозволить забезпечити, щоб закони приймалися з метою забезпечення прав і свобод громадян.

Регулярне вирішення проблем законотворчого процесу є важливим завданням для всіх демократичних країн. Це дозволить забезпечити ефективність законотворчого процесу та відповідність законів інтересам суспільства.

Сучасний стан законотворчої діяльності в Україні характеризується рядом проблем, серед яких:

- недостатня якість законів: багато законів є недосконалими, неузгодженими між собою, не відповідають Конституції України та потребам суспільства;
- неефективність законотворчого процесу: закони приймаються занадто швидко, без належного обговорення та врахування громадської думки;
- слабка взаємодія гілок влади: закони часто приймаються без урахування рішень інших гілок влади, що призводить до їх неефективності;

Для вирішення цих проблем необхідно:

- удосконалити нормативно-правову базу, яка регулює законотворчий процес. Це дозволить забезпечити якість законів та їх відповідність Конституції України;
- збільшити участь громадськості у законотворчому процесі. Це дозволить забезпечити, щоб закони відповідали інтересам суспільства;
- покращити взаємодію гілок влади у законотворчому процесі. Це дозволить забезпечити ефективність законів та їх виконання.

Одним із позитивних кроків на шляху підвищення якості законотворення в Україні може бути прийняття Закону України «Про закони і законодавчу діяльність». Цей закон дозволить чітко регламентувати діяльність усіх суб'єктів законотворчого процесу, визначити правовий статус закону як акта вищої юридичної сили та підвищити ефективність реалізації законів.

Таким чином, ефективне здійснення парламентом законодавчої функції вимагає розроблення досконалішого механізму і порядку прийняття законів. Для цього необхідно переглянути основні засади законодавчої діяльності Верховної Ради України. Це сприятиме зростанню авторитету законодавчого органу та створенню якісної, дієвої законодавчої системи України.

2.3 Участь громадян у законотворчості

Участь громадян у прийнятті рішень є важливою складовою демократії. Цей принцип означає, що громадяни мають право брати участь у формуванні законів та інших правових норм, які регулюють їх життя.

В Україні громадяни можуть брати участь у законотворчому процесі в різних формах [30, с. 926]:

- безпосередня участь означає, що громадяни самостійно приймають рішення щодо законів. Це може відбуватися шляхом референдуму, на якому громадяни голосують за або проти конкретного закону;
- консультативна участь означає, що громадяни мають можливість висловити свою думку щодо законів, які розробляються. Це може відбуватися шляхом громадських обговорень, на яких громадяни можуть висловити свої пропозиції та зауваження;
- регулятивна участь означає, що громадяни мають можливість впливати на закони, які вже прийняті. Це може відбуватися шляхом народної правотворчої ініціативи, за допомогою якої громадяни можуть вносити зміни до законів або пропонувати нові закони.

Участь громадян у законотворчому процесі є важливою, оскільки вона дозволяє забезпечити, щоб закони відповідали інтересам суспільства. Коли громадяни мають можливість брати участь у формуванні законів, вони більш схильні дотримуватися цих законів.

Приклади того, як громадяни можуть брати участь у законотворчому процесі в Україні:

- громадяни можуть підписати петицію, щоб закликати розглянути певне питання;
- громадяни можуть взяти участь у громадських обговореннях законопроектів, які проводяться Верховною Радою України;

— громадяни можуть внести народну правотворчу ініціативу, щоб запропонувати новий закон або внести зміни до існуючого закону.

Законотворчість – це діяльність уповноважених державних органів та усього українського народу щодо прийняття, зміни або скасування законів України. Вона може розглядатися як правовий процес створення закону, а також як організаційно-управлінський процес, в якому кожний суб'єкт виконує свої функції з метою досягнення цілей і завдань [31; 32].

Для створення якісних і ефективних законів важливо дотримуватися правил законодавчої техніки, а також мати науково обґрунтовану концепцію правової політики держави. Некомпетентність законодавчих органів, поспіх та відсутність наукових основ законопроектної роботи можуть негативно позначитися на правовій системі країни [32, с. 366].

Право народу на участь у законотворчості є важливим елементом національної свідомості та цивілізаційного зв'язку української нації з європейськими співтовариствами. Однак це право в Україні досі не було детально досліджено та не відбулося його доктринального обґрунтування.

Право народу на участь у законотворчості - це конституційно-правова категорія, яка досі не була детально досліджена та не відбулося її доктринального обґрунтування. Це право є важливим елементом демократії, але в Україні його реалізація є обмеженою.

Аналіз наукових досліджень сучасних науковців показує, що вперше право народу на участь у законотворчості було визнано як елемент прямої демократії лише в XXI столітті.

Зокрема, дослідниця З. Погорелова вважає, що участь народу в законодавчому процесі насправді є більш широкою, ніж це законодавчо закріплено [25]. Вона пропонує переглянути механізм референдуму, щоб дати народу більше можливостей для участі у законодавчому процесі. Інший вчений, Н. Задирака, підкреслює, що право народу на участь у законотворчості є природним, але не має жодного практичного втілення в Україні [33]. Дослідниця І. Лозинська вважає, що реалізація права народу на участь у

законотворчості поза моделлю представницької демократії може бути ризиком для державності України [35]. Р. Кабальський зазначає, що участь народу у законотворчому процесі є беззаперечною, але обмеженою через низьку дієвість та ефективність інструментів прямої демократії [35].

Аналізуючи наукові дослідження сучасних науковців, можна зробити висновок, що існують різні підходи до розуміння права народу на участь у законотворчості.

Так, Ю. Левенець вважає, що участь народу в законотворчому процесі має бути мультимодельною, тобто включати різні форми і методи, які забезпечують зворотний зв'язок між суб'єктом законодавчої ініціативи та реальними результатами регулювання суспільних процесів [36]. Слід погодитися з цією позицією, і вважаємо, що безпосередня участь народу в процесах створення законопроектів та підготовки їх до слухань у Верховній Раді України є важливим засобом виправлення сутнісних помилок в механізмах правового регулювання суспільних процесів.

Інші вчені, такі як З. Погорєлова, А. Нечипоренко, С. Гусаров, Л. Шипілов, також виступають за розширення форм участі народу в законотворчому процесі. Вони вважають, що народ є основним джерелом влади і має право безпосередньо впливати на формування законодавства.

Однак, деякі вчені, такі як представники київської та інших шкіл, вважають, що розширення права народу на законотворчу діяльність може призвести до нових суспільно-політичних ризиків та кризових явищ. У цілому, можна зробити висновок, що сьогодні в Україні не існує системного дослідження права народу на участь у законотворчості. Однак, існує доволі значний масив досліджень окремих його елементів.

Ці дослідження можна умовно розділити на три великі групи:

- до першої групи належать дослідження, в яких робляться спроби визначити місце права народу на участь у законотворчості в самому процесі правотворчості в контексті його суспільно-правового феномену;

- до другої групи належать дослідження, в яких аналізоване право народу визначається складовим елементом безпосередньо процесу законотворчості;
- до третьої групи належать дослідження, спрямовані на пошук оптимальної та ефективної моделі конституційно-правового забезпечення та практичної реалізації права народу на участь у законотворчості.

Ці дослідження є важливим кроком у розвитку теоретичного та практичного розуміння права народу на участь у законотворчості. Вони дозволяють сформулювати основні підходи до реалізації цього права та розробити рекомендації щодо його вдосконалення.

Розглядаючи першу групу наукових праць, можна зробити висновок, що їхні автори протягом останніх двадцяти років дотримуються однієї основної позиції: право народу на участь у законотворчості має бути обмежене формами представницької демократії. Ця позиція обґрунтовується тим, що надмірне розширення прав народу на законодавчу ініціативу та доступ до законотворчого процесу може призвести до негативних наслідків, таких як [37]:

- зниження ефективності законотворчого процесу через занадто велику кількість законопроектів та пропозицій, які важко буде розглянути та прийняти;
- ризик ухвалення неякісних законів, які не відповідатимуть інтересам народу;
- зниження довіри народу до влади через відчуття, що його думка не враховується.

Однак, автори цієї статті вважають, що акцент виключно на представницькій демократії є недостатнім і не відповідає сучасним демократичним процесам. На нашу думку, розвиток парламентаризму в сучасній Україні має спрямовуватися в сторону розширення кола суб'єктів законодавчої ініціативи, як невід'ємного елемента правового плюралізму. Це

дозволить залучити до законотворчого процесу більш широкий спектр громадських інтересів і підвищити ефективність законодавчого процесу.

Тренд досліджень у першій групі змінюється лише в період Революції гідності, коли пряме народовладдя набуває практичної форми та стає реальним інструментом зміни політичного середовища в країні. Дослідник Т. Дідич, визначаючи правотворчість як особливе процесуальне явище в доктринальній площині, зазначає про недопустимість його обмеження виключно формами представницької демократії [38]. Це означає, що право народу на участь у законотворчості має бути більш широким, ніж лише право голосувати на виборах. Народ має право безпосередньо впливати на формування законодавства шляхом референдумів, народної правотворчої ініціативи та інших форм безпосередньої демократії. Це дозволить забезпечити більш ефективне та справедливе законодавство, яке буде відповідати інтересам усіх громадян.

Механізм правоутворення – це складний процес, який відбувається під впливом різних факторів, як внутрішніх, так і зовнішніх. Він полягає в тому, що в суспільстві виникають відповідні передумови для появи нової норми права або зміни наявної норми права, і ці передумови проявляються у суспільних відносинах. Революція гідності 2013-2014 років стала важливим етапом у розвитку механізму правоутворення в Україні. Вона показала, що народ має право і здатність активно впливати на формування законодавства.

Науковець Н.М. Оніщенко розглядає право народу на участь у законотворчості як суттєвий елемент процесу законотворчості. Він вважає, що народ має право брати участь у законотворчому процесі на різних етапах, оскільки саме через народовладдя розкривається аксіологічний вимір права та формується правосвідомість [32, с. 367].

Слід наголосити, що право народу на участь у законотворчому процесі є об'єктивною необхідністю, оскільки народ є єдиним носієм суверенітету та влади. Правотворчість, у свою чергу, є владно-управлінським процесом, який впливає на регулювання суспільних відносин і на повноту реалізації народом

своїх конституційних прав. Більшість дослідників розглядають право народу на участь у законотворчому процесі як потенціал для підвищення ефективності законодавчого регулювання суспільних процесів. Однак вони також вважають, що цей потенціал повинен набути належного конституційно-правового забезпечення.

Вчений А. Ришелюк стверджує, що відсутність відповідного нормативно-правового регулювання права народу на участь у законотворчому процесі є об'єктивним, оскільки на момент 2004 року не було потреби в еволюційному розвитку цього механізму. З цим висновком можна погодитися, оскільки фактичні зламні процеси в правосвідомості українського народу та розрив із тоталітарним минулим відбулися саме в цей історичний період. Крім того, не слід забувати про конституційні процеси 2003-2004 років, коли були спроби зміни Основного Закону [33].

Хоча критичний аналіз законодавства 2000-х років не давав відповіді на питання форми, моделі та навіть інструментів подальшого закріплення результатів прямої правотворчості в законодавстві України, висновки вченого А. Ришелюка започаткували формування відповідного методологічного базису в доктрині конституційно-правової науки.

У своїх наукових працях О. Петришин та І. Руденко також вивчали проблематику права народу на участь у законотворчому процесі. О. Петришин вважає, що участь народу в законотворчому процесі є проявом народовладдя, а отже основою демократичної, правової, соціальної держави [39, с.11]. І. Руденко піднімає питання про необхідність закріплення на законодавчому рівні конкретних форм прямої правотворчості [40, с.176].

В. Голубовська вважає, що участь народу в законотворчому процесі полягає у доступі до процесу обговорення законопроектів [41]. Вчені не сходяться в думках щодо того, які форми безпосередньої участі народу в законотворчому процесі слід закріплювати на законодавчому рівні. Це ускладнює формування доктрини конституційно-правової науки в цій сфері.

Слід зазначити, що важливою є мультимодальність права народу на участь у законотворчому процесі, тобто можливість його реалізації різними способами. При цьому не слід обмежувати його реалізацію, за винятком випадків, коли це суперечить суспільним інтересам або загрожує національній безпеці та суверенітету України.

Проаналізований масив наукових досліджень демонструє об'єктивну та невідворотну еволюцію права народу на участь у законотворчому процесі в бік розширення форм його практичної реалізації. Це право є не декларативним, а реальним, оскільки сформувалося в якості суспільного запиту української нації на доступ до управління державними справами, зокрема через процеси законотворчості.

Наступним етапом дослідження є аналіз наукових пошуків вчених щодо визначення ефективних форм та методів конституційно-правового забезпечення права народу на участь у законотворчому процесі. Вчені не мають єдиної думки щодо повноти форм конституційного закріплення права народу на участь у законотворчому процесі. Однак вони погоджуються про необхідність оптимізації законодавчого забезпечення референдумів.

Так, Ю. Мірошниченко [42] та В. Німченко [43, с. 235] обґрунтовують, що референдум як форма народовладдя потребує конституційного врегулювання, а існуюча в Україні модель його законодавчого забезпечення є неефективною. Вчений В. Купрій вважає, що право народу на участь у законотворчому процесі можна удосконалити лише за допомогою внесення відповідних змін до Конституції України [31].

Отже, сучасні підходи доктринального розуміння права народу на участь у законотворчому процесі в Україні дав змогу сформуванню певне теоретичне підґрунтя для визначення та змістовного наповнення зазначеної самостійної категорії конституційно-правової науки.

РОЗДІЛ 3. МЕХАНІЗМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

3.1 Проблеми удосконалення законотворчої діяльності

Верховна Рада України за часи незалежності стала парламентом європейського типу, але все ще має ряд проблем, які потребують вирішення. Серед них:

- фінансування політичних партій. Законодавство в цій сфері є недосконалим і не забезпечує прозорості та підзвітності партій;
- правове регулювання виборів. Необхідно вдосконалити виборче законодавство, щоб забезпечити справедливість і легітимність виборчого процесу;
- імперативний мандат. Запровадження цього інституту в 2004 році було не виправданим і обмежує права народних депутатів;
- конфлікт інтересів. Необхідно вдосконалити законодавство, щоб запобігти та врегулювати конфлікт інтересів народних депутатів;
- прозорість діяльності парламенту. Діяльність парламенту є недостатньо прозорою для громадськості [44];
- консенсусна роль парламенту. Парламенту необхідно посилити консенсусну роль і покращити співпрацю з іншими органами влади;
- дифузія влади. Необхідно чіткіше визначити розподіл повноважень між органами влади [45, с.114, 121];
- парламентська опозиція. Необхідно вдосконалити законодавство, щоб забезпечити ефективну роль парламентської опозиції.

Особливо важливим є питання якості законотворчої діяльності. Необхідно: покращити механізми підготовки та розгляду законопроектів; збільшити роль громадськості у законотворчому процесі; запровадити

ефективний контроль за виконанням законів; регулярне вирішення цих проблем сприятиме зміцненню інститутів демократії та верховенства права в Україні.

Недоліки у сфері законотворчої діяльності:

1. Надмірне правове регулювання та зарегульованість суспільних відносин. Надмірна зарегульованість законодавства перешкоджає праву уряду керувати. Ці надмірності стосуються економіки в цілому, підприємництва, будівництва, трудових відносин, ринку землі та відповідного законодавства в цілому, автомобільного транспорту, заочного засудження, громадських об'єднань, технологічного вирощування конопель, цифрової трансформації в державному та приватному секторах тощо [44-54]. Надмірне правове регулювання притаманне кожній правовій сфері. Заходи щодо усунення цього недоліку: Статтею 91 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» передбачено, що при поданні законопроекту до Верховної Ради України він повинен містити обґрунтування необхідності його прийняття, мету, завдання і основні положення, його місце в системі законодавства та пояснення очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків прийняття закону після введення його в дію. Після прийняття. Однак цього недостатньо. Це положення слід уточнити, зобов'язавши законодавців дотримуватися мінімального рівня регуляторного втручання у суспільні відносини. Це має бути відображено в чітких відповідях на ранній стадії розробки законопроекту, не тільки щодо того, чи підпадає дане питання під юрисдикцію парламенту, але й щодо того, чи можливо спростити законодавчу схему і мінімізувати втручання парламенту в існуючі правовідносини, а також чи буде законодавча схема вигідною, чи необхідно узагальнити законодавчу схему, які існують альтернативи (з точки зору законодавчих схем або схем на рівні місцевих органів влади), чи не дублюють запропоновані положення один одного. Яким є співвідношення витрат і вигод нової схеми, чи добре вона відома і зрозуміла громадянам, чи потрібен державний контроль, чи необхідні обмеження прав і свобод громадян і чи можна їх мінімізувати, а також які

потенційні конфлікти інтересів? Ці питання також повинні стосуватися ефективності процедур реалізації відповідних положень, стабільності та передбачуваності законодавства. Існування нестабільних і непередбачуваних законів у правовому комплексі призводить до того, що весь правовий комплекс сприймається як неефективний набір законів, оскільки їх важко інтерпретувати, взаємопов'язати і, зрештою, важко застосувати на практиці і, зрештою, важко застосовувати на практиці [55].

2. Недоліки політичного узгодження законопроєкту. За нинішньої форми правління та політичної культури можна спостерігати, що протягом багатьох років, майже з моменту здобуття незалежності, український парламент мав слабкий консенсусний характер, що заважало йому працювати ефективно і часто бракувало політичної волі. Це призвело до недостатньої ефективності та частоті неузгодженості законів, прийнятих парламентом. Роль парламентської меншості недостатньо добре врегульована. Стаття 68 Регламенту описує лише процедуру формування опозиційної фракції (для цього необхідна депутатська група, яка має чисельну більшість більше половини народних депутатів), до складу якої входить більше половини народних депутатів України, які не входять до складу коаліції, і голова або заступник голови якої на пленарному засіданні Верховної Ради заявляє про незгоду з політичним курсом коаліції та/або сформованого коаліцією Кабінету Міністрів України або опозиційного об'єднання (об'єднання депутатських опозиційних фракцій), але такий арифметичний підхід не враховує необхідності надання прав меншості всім опозиційним фракціям, незалежно від того, чи належать вони до «мономеншості» [56]. В результаті відносини між парламентською більшістю та парламентською меншістю (опозицією) постійно коливаються від відносної співпраці до гострої конфронтації, що має негативні наслідки не лише для політичних, а й для правових рішень.

3. Парламентські комітети є основними органами парламенту, які займаються підготовкою та розглядом законопроєктів. Однак в Україні їх роль у законодавчому процесі є обмеженою. Однією з причин цього є те, що

комітети часто не мають достатньої самостійності. Вони часто підпорядковуються керівництву парламенту або уряду, а не мають можливості самостійно визначати порядок роботи та приймати рішення. Іншою причиною є слабкі механізми взаємодії між комітетами. Часто трапляється так, що один і той же законопроект розглядається в декількох комітетах, що призводить до дублювання роботи та затягування процесу його прийняття. Ще однією проблемою є недостатня прозорість роботи комітетів. Часто протоколи їх засідань, результати голосувань та інші важливі документи не оприлюднюються. Це ускладнює громадський контроль за їх роботою та позбавляє громадян можливості брати участь у законотворчому процесі. Зокрема, не оприлюднюються висновки щодо законопроектів, поданих урядом, не публікуються висновки та інша відповідна інформація, надана на запит наукових установ, організацій громадянського суспільства та інших профільних парламентських комітетів. 18 з 28 парламентських комітетів не мають веб-сайтів, а якщо мають, то не публікують протоколи засідань, результати голосувань, плани роботи, звіти та іншу важливу інформацію. Парламентські комітети повинні бути центром законодавчої роботи. Слід дотримуватися принципу квотного формування складу парламентських комітетів, а розподіл повноважень між комітетами має бути більш чітким, щоб покласти край практиці обговорення законопроекту в різних комітетах без узгодження поглядів на законопроект [57].

4. Неузгодженість у законодавстві та відповідні зміни до чинних законів. Незважаючи на те, що існує багато законодавчих планів, більшість чинних законів вносяться і приймаються в результаті розгляду поточних потреб або лобістських ініціатив, що призводить до значною мірою хаотичного законодавчого процесу. Зрозуміло, що більшість законопроектів, прийнятих Верховною Радою України, є законопроектами, які розроблені в плановому порядку і, таким чином, відображають проактивні наміри. Це в жодному разі не означає, що законопроекти, які виникають у зв'язку з нагальними законодавчими проблемами, не повинні розглядатися або ігноруватися. Але

очевидно, що більш ефективним способом підготовки законопроектів є їх планомірна підготовка, що дозволяє заздалегідь продумати необхідну стратегію і вибрати правильну робочу організацію, зібрати найкращих експертів з відповідних питань, ретельно вивчити проект, провести необхідну експертну оцінку та громадське обговорення. Такий структурований процес розробки може бути організований для оптимізації взаємозв'язку між короткостроковими планами розробки. Наприклад, короткостроковими планами (наприклад, планами парламентських сесій або короткостроковими планами окремих робочих груп з підготовки змін у певних сферах законодавства), середньостроковими планами (річними планами Верховної Ради України [58], Президента України, Кабінету Міністрів України [59] або окремих міністерств) та довгостроковими планами законопроектних робіт на три, п'ять і більше років: загальнодержавними програмами розвитку законодавства [60], комплексними планами законопроектних робіт, планами Кабінету Міністрів України у певних сферах законодавства (до прикладу, Проект Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2021 – 2025 роки, розроблений Мінфіном [61]), довгострокових планів окремих міністерств.

До інших проблем належать наступні:

- недосконалість нормативно-правової бази, яка регулює законотворчий процес. Це призводить до порушення процедури підготовки та розгляду законопроектів, а також зниження якості законів;
- недостатня участь громадськості у законотворчому процесі. Це призводить до того, що закони не завжди відповідають інтересам громадян та суспільства;
- Низька ефективність контролю за виконанням законів. Це призводить до того, що багато законів не реалізуються на практиці;

Недосконалість нормативно-правової бази, яка регулює законотворчий процес. Серед недоліків нормативно-правової бази, яка регулює законотворчий процес, можна виділити наступні:

- нечіткі вимоги до законопроектів, відсутність механізмів оцінки їх ефективності та відповідності принципам мінімальної достатності та ефективності. Це сприяє тому, що до Верховної Ради вносяться законопроекти, які не потребують прийняття або ж не відповідають інтересам суспільства;
- недосконалий механізм взаємодії між парламентськими комітетами. Часто трапляється так, що один і той же законопроект розглядається в декількох комітетах, що призводить до дублювання роботи та затягування процесу його прийняття;
- недостатня прозорість роботи парламентських комітетів та парламенту в цілому. Часто протоколи засідань комітетів, результати голосувань та інші важливі документи не оприлюднюються. Це ускладнює громадський контроль за їх роботою та позбавляє громадян можливості брати участь у законотворчому процесі.

Недостатня участь громадськості у законотворчому процесі проявляється в наступному:

- законопроекти часто вносяться до Верховної Ради без попереднього обговорення з громадськістю;
- громадські організації та експерти мають обмежений доступ до інформації про законопроекти та процес їх розгляду;
- деякі групи населення часто не мають можливості висловити свою думку щодо законопроектів, які їх стосуються.

Низька ефективність контролю за виконанням законів проявляється в наступному:

- не існує ефективної системи моніторингу виконання законів;
- контроль за виконанням законів часто є формальним;
- відсутній чіткий механізм притягнення до відповідальності за невиконання законів.

Безперечно, існує багато напрямків підвищення якості законотворчої діяльності. Одним з них є належне науково-методичне забезпечення

законотворчого процесу. Це передбачає створення ефективних механізмів проведення наукових досліджень у сфері законотворчості, а також забезпечення доступу до результатів цих досліджень для розробників законопроектів. Іншим важливим напрямком є фахова експертиза законопроектів. Експертиза повинна проводитися незалежними фахівцями, які мають глибокі знання в галузі права, економіки, соціальних наук та інших сферах, які зачіпає законопроект.

Нарешті, необхідно підвищити рівень фаховості самих нормопроектувальників. Це можна зробити шляхом підвищення кваліфікації працівників парламентських комітетів, урядових органів та інших установ, які беруть участь у законотворчому процесі.

Конкретні заходи, які можна вжити для реалізації цих напрямків, включають:

- створення Національного інституту законотворчості, який буде займатися проведенням наукових досліджень у сфері законотворчості та підготовкою фахівців у галузі законотворчості;
- запровадження обов'язкової експертизи законопроектів незалежними фахівцями;
- внесення змін до законодавства, які б передбачали підвищення кваліфікаційних вимог до працівників парламентських комітетів, урядових органів та інших установ, які беруть участь у законотворчому процесі.

Ці заходи допоможуть підвищити якість законотворчої діяльності в Україні та зробити її більш ефективною.

3.2 Модернізація вітчизняного законотворчого процесу

Характер законодавчого процесу в кожній країні визначається низкою чинників, серед яких суб'єктивні та об'єктивні фактори. На якість кінцевого результату впливають, серед іншого, рівень професіоналізму законодавців та рівень професіоналізму учасників законодавчого процесу, громадська думка та поведінка політичних партій, поведінка опозиції, залучення до законодавчого процесу експертів та науковців, конституційний контроль, відповідальність за порушення.

Конституція України, яка визначає Верховну Раду як єдиний орган законодавчої влади (стаття 75), передбачає, що парламент України приймає закони, постанови та інші нормативно-правові акти (стаття 91), детально розподіляє повноваження (статті 85 і 92), але не регламентує окремі стадії законодавчого процесу, особливо початкову стадію [23].

Серед основних проблем законодавчого процесу, на думку сучасних дослідників є: слабка передбачуваність законодавчого процесу; зловживання народними депутатами правом законодавчої ініціативи; недостатньо активна роль уряду; прийняття законів у формі інструкцій; недотримання положень Конституції України; постійне відхилення від регламенту шляхом прийняття рішень *ad hoc* тощо [62, с. 17].

Відсутність передбачуваності національного законодавчого процесу. Непередбачуваність національного законодавчого процесу зумовлена насамперед непослідовністю національної законодавчої політики, недостатньою увагою до існуючих науково-теоретичних доктрин та неможливістю слідувати прийнятим (схваленим) концепціям розвитку у певних законодавчих сферах за попереднього політичного режиму [63, с. 204].

У результаті такої ситуації, хоча на вищому законодавчому рівні було прийнято або схвалено велику кількість документів у вигляді різноманітних концепцій, стратегій та стратегій. різноманітних концепцій, стратегій, які

формують теоретико-концептуальну або доктринальну (наукову) основу для прийняття нормативно-правових актів у нашій країні, але вони не виконали свого призначення щодо забезпечення стабільності прийнятих на їх основі нормативно-правових актів, а саме: не забезпечили правової узгодженості окремих галузей права. Найбільш яскраво це проілюстровано на прикладі конституційної реформи судової влади, завершальні етапи якої є предметом дискусій протягом десятиліть. І щоразу, коли вноситься новий законопроект, він надає нового імпульсу цьому процесу, що триває. У цьому сенсі сталість є однією з найважливіших характеристик судової реформи. Але сучасна українська держава нагально потребує конституційної реформи судової влади та всієї правової системи.

Загалом, конституційна реформа – це процес, який включає такі елементи: комплекс політичних, правових та організаційних заходів, спрямованих на прийняття нової або внесення якісних змін до чинної конституції держави відповідно до визначеної юридичної процедури. Обґрунтуванням судової реформи, зокрема, є утвердження незалежної судової влади в системі поділу влади, яка покликана забезпечувати дотримання принципу верховенства права та пріоритету прав і свобод людини [64, с. 42].

Остання комплексна конституційна реформа судової влади була здійснена у 2016 році відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року [65], який змінив правову систему в Україні шляхом зміни статусу Верховного Суду, Конституційного Суду України та прокуратури.

Однак, 16 жовтня 2019 року Верховна Рада України прийняла ще один новий закон «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо забезпечення функціонування органів, які здійснюють правосуддя». У своєму рішенні від 11 березня 2020 року [66] Конституційний Суд України визнав неконституційними деякі положення цього закону.

Слід зазначити, конституційна реформа судової влади постійно передбачає внесення змін до конституційного та процесуального галузевого законодавства і створює механізми, які, на думку законодавця, дозволять судовій владі більш ефективно виконувати покладені на неї обов'язки та забезпечувати захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб в Україні. Однак слід також враховувати, що конституційна реформа судової влади є дуже чутливим питанням, по-перше, тому що вона здійснюється під час безперервного функціонування судової влади, яка постійно бере участь у розгляді судових справ та вирішенні правових конфліктів у суспільстві, забезпечуючи захист прав, свобод та інтересів громадян; по-друге, конституційна реформа може певною мірою розглядатися як така, що порушує незалежність судової влади.

Незалежність судової влади. Слід зазначити, що в Україні історично було здійснено низку реформ, які протягом десятиліть нагадували знайому нам пропозицію відремонтувати недобудований будинок. І реформа судової системи - це один із проектів, який давно назрів. Дійсно, судова реформа триває в режимі нон-стоп вже майже 30 років. Лише у 2020 році було зареєстровано понад 40 проектів змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та понад 700 змін до Кримінального процесуального кодексу.

Проведення реформ вимагають і авторитетні міжнародні організації, які рекомендують не допускати тиску на суддівську гілку влади (у тому числі суддівського корпусу). Навіть ПАРЄ закликала Україну утриматися від подальших дій, які можуть мати «негативні довгострокові наслідки» для незалежності судової влади та верховенства права [67].

Тому вважаємо, що постійне прийняття змін і доповнень до чинних законів, а також ухвалення нових редакцій законів і кодексів має бути обґрунтованим, відповідати вимогам сучасності і, насамперед, задовольняти потреби особи, суспільства і держави. Державні інститути та правова система потребують стабільності. Слід також підкреслити, що з усіх джерел права найважливішим джерелом права є наукові концепції або доктрини, які

служать методологічною основою для проведення правової реформи або прийняття нових законів.

У цьому контексті необхідно сформулювати так звану конституційну доктрину, яка має два різних значення:

- перше значення слід розуміти як конституційну доктрину, концепцію конституціоналізму, сформульовану науковцями;
- друге значення – це втілення правової концепції, яка характеризує Конституцію.

На думку В. Речицького, в останньому випадку можна говорити про існування формальної конституційної доктрини. Формальна доктрина стосується лише поглядів наукової спільноти на філософському рівні. Її існування пояснюється, головним чином, необхідністю збереження цілісності національної правової системи. Формальна доктрина може існувати лише тоді, коли погляд більшості на роль і функції конституції є усталеним, «класичним». Якщо погляди конституційних судів є нестабільні і постійно змінюються, то про офіційну конституційну доктрину можна говорити лише умовно [68, с. 5-6].

Визнання важливості формальної конституційної доктрини відображено у трьох нормативних вимогах: а) формальна доктрина повинна ретельно виражати зміст конституції, б) це вираження має бути юридично обов'язковим, і в) формальна доктрина повинна підтверджувати верховенство конституції.

Важливість формальної конституційної доктрини полягає в тому, що вона вимагає розуміння природи конституційного верховенства. Водночас формальна доктрина слугує джерелом для широкого розуміння природи та ролі сучасного конституційного права в цілому [68, с. 6].

Таким чином, одним з аспектів вдосконалення правової політики є вдосконалення правової доктрини. Законотворча діяльність парламенту має передбачати обов'язкове вироблення наукових правових концепцій. Це зобов'язує суб'єкта законодавчої ініціативи аналізувати різні соціальні чинники, що зумовлюють необхідність законодавчого регулювання певних

видів суспільних відносин; виявляти та враховувати інтереси окремих соціальних груп; проводити спеціальні дослідження для визначення оптимальних варіантів законодавчого регулювання.

Визначати оптимальні варіанти регулювання суспільних відносин. Сприяти підвищенню якості законопроектів, що подаються на розгляд Верховної Ради.

Підвищити якість законопроектів, що подаються на розгляд Верховної Ради та обізнаність народних депутатів щодо потенційного впливу законопроектів на суспільні відносини, які потребують правового регулювання, можна шляхом суттєвого розширення вимог до підготовки проєктів закону з урахуванням успішних практик регулювання аналогічних питань у парламентах розвинутих європейських країн.

Таким чином, необхідною умовою ефективної законодавчої діяльності Верховної Ради України є вдосконалення процедури прийняття законів. Це допоможе уникнути невиправданого поспіху, сприятиме більш продуманій організації законодавчої роботи та уникненню абстрактних, популістських і політично вмотивованих рішень.

ВИСНОВКИ

Таким чином, підбиваючи підсумки наукового дослідження, слід констатувати, що завдання роботи були розкриті, а мету – досягнуто.

Встановлено, що станом на сьогодні принципово важливим визнається роль та значення законотворчого процесу для функціонування та розвитку держави. Зазначену дефініцію можна визначити як сукупність дій, які спрямовані на прийняття законів. Законотворчий процес є основою для формування правової парадигми суспільства, забезпечення його оптимального функціонування та розвитку.

Досліджено, що доктрина є принципово необхідною в особливий для України період у зв'язку з російською збройною агресією. Зокрема, правові знання вкрай необхідні в умовах воєнного стану, оскільки суттєво змінилися фактичні та правові умови забезпечення державної та громадської безпеки і порядку, прав людини, економіки та господарської діяльності, трудових відносин і соціального захисту населення та інших сфер життєдіяльності. Очевидно, що ці зміни вимагають швидкої адаптації законодавства до нових реалій. Законотворчий процес слід класифікувати як сукупність дій, які спрямовані на прийняття законів. Він є різновидом правотворчого процесу, тобто процесу формування норм права.

Наголошено, що науково-дослідницька робота є одним із видів наукового забезпечення законотворчого процесу. Вона спрямована на отримання та застосування наукових знань для вирішення проблем, пов'язаних з розробкою та прийняттям законів. У Верховній Раді України науково-дослідницьку роботу здійснює Дослідницька служба. Вона проводить наукові дослідження щодо законодавчого регулювання суспільних відносин, розробляє наукові концепції розвитку законодавства, здійснює тематичні дослідження з питань, пов'язаних з розробкою законопроектів, проводить експрес-аналіз ризиків законопроектів, розробляє пропозиції до законопроектів та план законопроектної роботи. Науково-дослідницька робота

є основою для науково-експертної роботи. Результати наукових досліджень використовуються при проведенні експертизи законопроектів.

Визначено, що у зв'язку з тим, що різні суб'єкти законодавчого процесу мають різний обсяг прав щодо участі в цьому процесі, доцільно їх розподілити на дві групи: основні суб'єкти - це ті, які наділені правом приймати, змінювати або затверджувати закони; факультативні суб'єкти - це ті, які не мають права приймати, змінювати або затверджувати закони, а мають право лише на участь в окремих стадіях законодавчого процесу. З цього можна зробити висновок, що суб'єкти законодавчого процесу - це учасники цього процесу, які мають право на прийняття, зміну або затвердження законів, або право на участь в окремих стадіях цього процесу. Дослідження проблематики законодавчого процесу має важливе практичне значення для подальшого реформування законодавства України в контексті євроінтеграції, розбудови України як демократичної та правової держави. Воно також є важливим для розвитку науки теорії та історії держави і права.

Проаналізовано, що основна відмінність між законотворчим і законодавчим процесами полягає в тому, що законотворчий процес включає в себе такі етапи, які не є частиною законодавчого процесу: визначення необхідності в регулюванні суспільних відносин. Цей етап передбачає проведення аналізу суспільних відносин, які потребують регулювання, а також визначення цілей і завдань майбутнього закону; розробка законопроекту. Цей етап передбачає підготовку проекту закону, який відповідає визначеним цілям і завданням; консультативні слухання з питань законопроекту. Цей етап передбачає обговорення законопроекту з представниками громадськості, експертами та іншими зацікавленими сторонами. Таким чином, законотворчий процес – це більш широкий і комплексний процес, ніж законодавчий. Він включає в себе не лише процедури, пов'язані з розглядом законопроектів у парламенті, а й інші етапи, які необхідні для підготовки якісного закону, який відповідає інтересам суспільства.

Охарактеризовано, що право народу на участь у законотворчості є важливим елементом національної свідомості та цивілізаційного зв'язку української нації з європейськими співтовариствами. Однак це право в Україні досі не було детально досліджено та не відбулося його доктринального обґрунтування. Право народу на участь у законотворчості - це конституційно-правова категорія, яка досі не була детально досліджена та не відбулося її доктринального обґрунтування. Це право є важливим елементом демократії, але в Україні його реалізація є обмеженою.

Таким чином, існує багато напрямків підвищення якості законотворчої діяльності. Одним з них є належне науково-методичне забезпечення законотворчого процесу. Це передбачає створення ефективних механізмів проведення наукових досліджень у сфері законотворчості, а також забезпечення доступу до результатів цих досліджень для розробників законопроектів. Іншим важливим напрямком є фахова експертиза законопроектів. Експертиза повинна проводитися незалежними фахівцями, які мають глибокі знання в галузі права, економіки, соціальних наук та інших сферах, які зачіпає законопроект. Нарешті, необхідно підвищити рівень фаховості самих нормопроєктувальників. Це можна зробити шляхом підвищення кваліфікації працівників парламентських комітетів, урядових органів та інших установ, які беруть участь у законотворчому процесі. необхідною умовою ефективної законодавчої діяльності Верховної Ради України є вдосконалення процедури прийняття законів. Це допоможе уникнути невиправданого поспіху, сприятиме більш продуманій організації законодавчої роботи та уникненню абстрактних, популістських і політично вмотивованих рішень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. 2-е вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
2. Сергеев К.О. Підходи до законодавчої діяльності в умовах ускладнення суспільної організації. Актуальні проблеми держави і права : збірник наукових праць. Вип. 82 / редкол.: В.В. Завальнюк (голов. ред.) та ін. Одеса : Гельветика, 2019. 190 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/12465/Serhieiev%20K.%20O.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення: 07.11.2023).
3. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. Голос України від 17 лютого 2010 року № 28 (з ост. змінами, внесеними згідно із Законом України № 2345-IX від 01.07.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 07.11.2023).
4. Про правотворчу діяльність : проєкт Закону України реєстр. № 5707 від 25.06.2021 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (дата звернення: 07.11.2023).
5. Чернолуцький Р.В. Феноменологія нормопроектної діяльності в конституційному праві України: питання теорії і практики : дис. на здоб. наук. ступ. доктора юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2018. 498 с.
6. Плавич В.П., Плавич С.В. Зasadничі принципи правотворчої діяльності як основа її ефективності. URL: <http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63775/16Plavich.pdf?sequence=1> (дата звернення: 07.11.2023).
7. Удовика Л., Ганзенко О. Правові засоби правотворчості в контексті інтеграції України в ЄС. Підприємництво, господарство і право. 2017. №

10. С. 201–205. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/10/42.pdf> (дата звернення: 07.11.2023).
8. Про наукову і науково-технічну експертизу : Закон України від 10 лютого 1995 року № 51/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 9.
9. Положення про Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України, затв. Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 14 червня 2000 року № 515. URL: https://dostup.pravda.com.ua/request/83757/response/236057/attach/4/3059.pdf?cookie_passthrough=1 (дата звернення: 07.11.2023).
10. Наукова експертиза законопроектів: скільки ініціатив IX скликання рекомендувало відхилити ГНЕУ. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/04/15/infografika/polityka/naukova-ekspertyza-zakonoprojektiv-skilky-inicziatyv-ix-sklykannya-rekomendovalo-vidxylyty-hneu> (дата звернення: 07.11.2023).
11. Про Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України : Положення, затверджене Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 14 червня 2000 року № 515.
12. Про Апарат Верховної Ради України : Положення, затверджене Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25 серпня 2011 року № 769. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3#n9.13> (дата звернення: 07.11.2023).
13. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квітня 1995 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text> (дата звернення: 07.11.2023).
14. Рекомендації щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України : Додаток до Постанови Верховної Ради України від 17 березня 2016 року № 1035-VIII «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України».

- URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19#Text> (дата звернення: 07.11.2023).
15. Про Дослідницьку службу Верховної Ради України : Положення, затв. Розпорядженням Голови Верховної Ради України № 438 від 11 серпня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/438/22-%D1%80%D0%B3#Text> (дата звернення: 07.11.2023).
 16. Розпорядження Голови Верховної Ради України № 502 від 30 грудня 2021 року «Про Науково-консультативну раду при Голові Верховної Ради України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/502/21-%D1%80%D0%B3#n11> (дата звернення: 07.11.2023).
 17. Бірюков О. Наукове консультування: утаємничена професійна діяльність. Юридична газета. 17 листопада 2020 року. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/naukove-konsultuvannya-utaemnichena-profesiyna-diyalnist.html> (дата звернення: 07.11.2023).
 18. Методичні рекомендації щодо розроблення проєктів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки, схвалено постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. № 41. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0041323-00#Text> (дата звернення: 07.11.2023).
 19. Правила оформлення проєктів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації) від 01 червня 2006 року (видання четверте, 2014 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0002451-06#Text> (дата звернення: 07.11.2023).
 20. Правила оформлення проєктів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації). Вид. 5-те, випр. та доп. / Заг.ред. Крижанівський В.П. Київ : Апарат Верховної Ради України. 2018 р. 62 с.
 21. Конституційне право України: підручник / за заг. ред. В. Погорілка. Київ: Алерта, 2010. 432 с.

22. Федоренко В. Конституційне право України: підручник / До 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України. Київ: Видавництво Ліра-К, 2016. 616 с.
23. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 07.11.2023).
24. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Інститут законодавства Верховної Ради України. К., 2006. С. 15.
25. Погорелова З. О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2004. С. 11.
26. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручн. Пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 664 с.
27. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу: Моногр. К.: Парламентське вид-во, 2004. С. 83.
28. Олуйко В. М. Парламентське право України: проблеми теорії та практики. К.: Юрінком Інтер, 2004. С. 32.
29. Таблиця: Законодавчий процес в Україні. URL: <https://histua.com/tablici/zakonodavchij-proces-v-ukraini> (дата звернення: 09.11.2023).
30. De Wit, F. R. C., Scheepers, D., Ellemers, N., Sassenberg, K., & Scholl, A. Whether power holders construe their power as responsibility or opportunity influences their tendency to take advice from others. *Journal of Organizational Behavior*. 2017. No 38, С. 923–949.
31. Купрій В. М. Методологія дослідження процесу конституційної правотворчості (законодавчого конституційного процесу). Конституційноправові академічні студії. 2017. Вип. 2. С. 37–50.

32. Оніщенко Н. М. Сутність і зміст сучасної правотворчості у теоретико-методологічній та філософській інтерпретації. Держава і право. Юридичні і політичні науки. 2017. Вип. 77. С. 366–368.
33. Задирака Н. Ю. Теоретико-правові питання законотворчості : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 16 с.
34. Лозинська І. В. Правотворчість у правовій державі : дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2012. 175 с.
35. Кабальський Р. О. Нормативність права як предмет філософського аналізу : дис. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.12 «Філософія права». Харків : НЮАУ ім. Ярослава Мудрого. 2008. 197 с.
36. Левенець Ю. А. Політичний режим і народовладдя в Україні: політологічний аналіз: моногр. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2011. 455 с.
37. Журавський В. С. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). Київ : Парламентське вид-во, 2002. 274 с.
38. Дідич Т. О. Правоутворення як особливе процесуальне явище: питання теорії. Право і громадянське суспільство. 2013. Вип. № 2. С. 74–82.
39. Петришин О. Народовладдя – основа демократичної, правової, соціальної держави. Право України. 2009. № 6. С. 4–11.
40. Руденко І. В. Поняття, зміст і сутність законотворчості. Вісник Одеського національного університету. 2012. Т. 17. Вип. 1-2. С. 176–185.
41. Голубовська В.С. Законотворча діяльність в умовах розвитку інформаційного суспільства. Правова інформатика. 2013. № 4(40).
42. Мірошніченко Ю. Теоретичні засади та проблеми конституційно-правового регулювання форм народовладдя в Україні. Право України. 2012. № 1-2. С. 329–335.
43. Німченко В. Референдум як форма народовладдя потребує конституційного врегулювання. Право України. 2013. № 6. С. 235-241.

44. Резнікова В.В., Щербина В.С. Сучасний стан правового регулювання господарської діяльності. Координата, 24.02.2020. ULR: <https://coordynata.com.ua/sucasnij-stan-pravovogo-reguluvanna-gospodarskoj-dialnosti> (дата звернення 30.09.2021).
45. Проказа Д. Чого чекати та боятися українському бізнесу в 2019 році // ULR: <https://hromadske.ua/posts/chogochekati-ta-boyatisya-ukrayinskomu-biznesu-u-2019-roci> (дата звернення 09.11.2023).
46. Марушева О.А. Шляхи вдосконалення механізму нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві в Україні. Інвестиції: практика та досвід № 2/2020. С. 126-133. ULR: http://www.investplan.com.ua/pdf/2_2020/22.pdf (дата звернення 09.11.2023).
47. До КЗпП планують додати главу щодо договірному режиму регулювання трудових відносин. Юридична газета, 19 квітня 2021 року. ULR: <https://yur-gazeta.com/golovna/do-kzpp-planuyut-dodati-glavu-shchodo-dogovirnogo-rezhimuregulyuvannya-trudovih-vidnosin.html> (дата звернення 09.11.2023).
48. Коваленко Т. О. Надмірна конкретизація та невиправдана деталізація як різновиди юридичних дефектів земельно-правового регулювання. Наукові записки НАУКМА. Т. 144-145. Юридичні науки. С. 110-113. ULR: <https://core.ac.uk/download/pdf/149240328.pdf> (дата звернення 09.11.2023).
49. Як подолати надлишковість у земельному законодавстві України? ULR: <https://nubip.edu.ua/en/node/60939> (дата звернення 09.11.2023).
50. Закон України від 05 липня 2011 року № 3565-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення надмірного державного регулювання у сфері автомобільних перевезень». Офіційний вісник України, 2011, № 53, стор. 83, стаття 2095, код акта 57492/2011.
51. Мкртичева М. Запропоновані зміни щодо заочного засудження надмірно звужують права і свободи підозрюваного – юрист. LegalAlliance, 24

- квітня 2021 р. ULR: <https://www.legalalliance.com.ua/publikacii/zaproponovani-zmini-sodo-zaocnogo-zasudzenna-nadmirno-zvuzuutprava-i-svobodi-pidozruvanogo-urist/> (дата звернення 09.11.2023).
52. Чернявська Б.В. Юридичні дефекти у правовому забезпеченні реалізації права на свободу об'єднання у громадські організації в Україні. Прикарпатський юридичний вісник. Том 2, № 3(28) 2019). С. 123-128. ULR: <http://pyuv.onua.edu.ua/index.php/pyuv/article/view/372> (дата звернення 09.11.2023).
53. Грузінська І. Що не так з регулюванням ринку конопель та чому Україна не може конкурувати з ЄС та США у цьому сегменті. Економічна правда, 21 жовтня 2020 р. <https://www.epravda.com.ua/columns/2020/10/21/666458/> (дата звернення 09.11.2023).
54. Зарегульованість, брак коштів та низька цифрова грамотність стримують цифрову трансформацію в Україні, – дослідження ЕВА // ЕВА. ULR: <https://eba.com.ua/zaregulovanist-brak-koshtiv-ta-nyzka-tsyfrova-gramotniststrymuuyut-tsyfrovu-transformatsiyu-v-ukrayini-doslidzhennya-eva/> (дата звернення 09.11.2023).
55. Дослідження Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія; Venice Commission) «Мірило правовладдя» («Rule of law checklist», затверджене на 106-й пленарній сесії 11–12 березня 2016 року). ULR: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-ukr) (дата звернення 09.11.2023).
56. Концепція змін до законодавчих актів України щодо підвищення ефективності функціонування Верховної Ради України («Біла книга» українського парламентаризму). Лабораторія законодавчих ініціатив. 2020. ULR: https://parlament.org.ua/upload/docs/White_Book_ed.pdf (дата звернення 09.11.2023).

57. Колесник Г. Проблеми законотворчої роботи комітетів Верховної Ради України. Державне управління та місцеве самоврядування. Вип. 3(6) / 2010. ULR: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_03\(6\)/10kg%D1%96vru.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_03(6)/10kg%D1%96vru.pdf) (дата звернення 09.11.2023).
58. План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затв. Постановою Верховної Ради України від 02.02.2021. Голос України від 19.02.2021. № 32. Напр.,
59. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік». Урядовий кур'єр від 11.05.2017. № 85.
60. Державна програма розвитку законодавства України до 2002 року, затв. Постановою Верховної Ради України від 15 липня 1999 року №976-XIV. Офіційний вісник України від 06.08.1999. - 1999 р., № 29, стор. 35, стаття 1468, код акта 9235/1999; Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 29, ст.367.
61. Навігатор законодавчих змін. Які податкові реформи нас чекають у 2021-2025 роках? ULR: <https://vkr.ua/publication/navigator-zakonodavchikh-zmin-yaki-podatkovyi-reformi-nas-chekayut-u-2021-2025-rokakh> (дата звернення 09.11.2023).
62. Ковриженко Д. Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для України. Парламент: науково-популярний журнал. 2011. № 1. С. 16–17.
63. Бринцев В.Д. Судовий конституціоналізм в Україні: доктрина і практика формування: у 2 кн. / Кн. 1: монографія. Харків: Право, 2013. 392 с.

64. Крусян Р. Доктринальні основи реформування системи судоустрою України у контексті теорії правової реформи. Український часопис конституційного права. 2017. № 4. С. 38-45.
65. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016. № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text> (дата звернення: 09.11.2023).
66. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду від 11.03.2020 № 4-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-20#Text> (дата звернення: 09.11.2023).
67. Резолюція ПАРЄ «Прогрес моніторингової процедури Асамблеї у січні-грудні 2020 року» від 25.01.2021. URL: <https://www.dw.com/uk/rezoliutsiiaparie-kyiv-maie-utrymatysia-vid-dii-shcho-shkodiati-verkhovenstvu-prava/a56342759> (дата звернення: 09.11.2023).
68. Речицький В. Чи може в Україні існувати офіційна конституційна доктрина? Роботи учасників шостої щорічної міжнародної наукової конференції «Парламентські читання» (м. Київ, 18-19 листопада 2016 року). К.: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2016. С. 5-11.