

ЗАКОНОДАВЧА ВЛАДА ЯК ЛЕГІТИМНА ОСНОВА ЗАКОНОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Погорєлова З.О.,

*кандидат юридичних наук, доцент
кафедри теорії та історії держави і права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Погорєлова З.О. Законодавча влада як легітимна основа законотворчої діяльності.

Стаття присвячена дослідженню природи законодавчої влади та розкриттю її ролі слугувати легітимною основою законотворчої діяльності. Обґрунтовується положення про те, що парламент, як представницький орган усього народу, має найвищий рівень легітимності та на цій підставі реалізує право законодавчого унормування суспільних відносин згідно принципу поділу влади, включаючи виключне право на регулювання законом найважливіших питань організації і здійснення влади та життєдіяльності суспільства (стаття 92 Конституції України). Розкривається співвідношення понять законодавчої влади і законодавчої діяльності парламенту і обґрунтовується визнання законодавчої діяльності парламенту основною, ключовою функцією парламенту і організаційним способом реалізації законодавчої влади держави, що полягає у прийнятті від імені народу законів, як актів вищої юридичної сили, та введенні їх в дію. Досліджуються умови, обсяг, межі, переваги і недоліки поширеної в демократичних країнах практики делегованого законодавства, а також санкціонованої законом урядової нормотворчості на основі передбачених окремими законами доручень уряду.

Аналізуються повноваження парламенту у сфері законотворчої діяльності, джерелом яких є делегована народом Верховній Раді України законодавча влада, в силу чого парламент отримує від народу першочергове право на здійснення своєї законотворчої діяльності і контроль за такою діяльністю з боку інших уповноважених суб'єктів.

Розкривається сутність законотворчої діяльності, що здійснюється в рамках законотворчого процесу, як діяльності по виявленню потреби у правовому регулюванні суспільних відносин, оцінці проєктів законів, їх доопрацюванні, проведенні фахової експертизи, обговоренні і доопрацюванні у комітетах, тобто усіх діях, які спрямовані на належне опрацювання проєктів законів. При цьому зазначається, що законотворчий процес не тільки і не стільки обмежується парламентом, а включає також і допарламентські стадії роботи над проєктом закону (ініціювання, розробки проєкту, громадського обговорення, проведення його експертизи, погодження з зацікавленими органами і організаціями).

Дається загальна характеристика суб'єктів законотворчої діяльності, аналізується природа повноважень парламенту по організації і здійсненню контролю за законотворчою діяльністю.

Ключові слова: законодавча влада, законодавча діяльність, законотворчість, законотворча діяльність, законодавчий процес, законотворчий процес.

Pogorelova Z.O. Legislative power as a legitimate basis for legislative activity.

The article is devoted to the study of the nature of the legislative power and the disclosure of its role to serve as a legitimate basis for legislative activity. The provision is substantiated that the parliament, as a representative body of the whole people, has the highest level of legitimacy and on this basis exercises the right to legislate public relations according to the principle of separation of powers, including the exclusive right to regulate the most important issues of organization and exercise of power (article 92 of the Constitution of Ukraine). The relationship between the concepts of legislative power and legislative activity of the parliament is revealed and the recognition of the legislative activity of the parliament as the main, key function of the parliament and the organizational way of implementing the legislative power of the state is substantiated. The conditions, scope, limits, advantages and disadvantages of the practice of delegated legislation, which is widespread in democratic countries, as well as the legally sanctioned government rule-making on the basis of the instructions of the government provided by separate laws are investigated.

The powers of the parliament in the field of law-making activity are analyzed, the source of which is the legislative power delegated by the people to the Verkhovna Rada of Ukraine, due to which the parliament receives from the people the primary right to carry out its law-making activity.

The essence of legislative activity carried out within the legislative process is revealed, as activity on revealing of need for legal regulation of public relations, estimation of draft laws, their completion, carrying out professional examination, discussion and completion in committees, i.e. all actions directed on proper elaboration of laws' projects. It is noted that the legislative process is not only and not so much limited by parliament, but also includes pre-parliamentary stages of work on the draft law (initiation, drafting, public discussion, examination, coordination with interested bodies and organizations).

The general characteristic of subjects of law-making activity is given, the nature of powers of parliament on the organization and implementation of control over law-making activity is analyzed.

Key words: legislative power, legislative activity, law - making, , law - making activity, legislative process, , law - making process.

Постановка проблеми: Законотворча діяльність розглядається в юридичній літературі з точки зору змістовної, а саме як діяльність по наданню законодавчим актам оптимального змісту і форми. Однак кращому розумінню її природи, меж повноважень парламенту по організації і здійсненню контролю за законотворчою діяльністю та інших суб'єктів законотворчої діяльності слугує з'ясування взаємозв'язків законотворчої діяльності та її похідного характеру від законодавчої влади і законодавчої діяльності. Не зовсім чітко проводиться також розмежування між поняттями законодавчої і законотворчої діяльності, законотворчої діяльності і законотворчості, законодавчого і законотворчого процесу. Все це зумовлює потребу подальшого теоретичного осмислення взаємозв'язку понять законодавчої влади і законодавчої діяльності, природи законотворчої діяльності, її змісту повноважень її суб'єктів.

Стан дослідження теми. Питанням законотворчої діяльності присвячена обширна література. Серед активних дослідників-правознавців Г.В. Берченко, О.В. Богачова, В.І. Борденюк, М.М. Воронов, Георгіца А.З., Т.Л. Гладкова, В.С. Голубовська, М.І. Єрофєєва, А.П. Заєць, В.Б. Ковальчук, О.Л. Копиленко, Л.Т. Кривенко, А.Р. Мацюк, Н. Р. Нечипоренко, А.О. Нижник, А.С. Олійник, В. Ф. Опришко, Ю.М. Перерва, А.М. Ришелюк, І.Є. Словська, С.В. Сорока, М.О. Теплюк, Ю. О. Тихомиров та багато інших.

Вказані дослідження зорієнтовані переважно на вивченні різноманітних питань законотворчого процесу, його стадій і етапів, проблем реалізації законодавчої ініціативи, удосконалення підготовки, експертизи, обговорення, розгляду в комітетах та на пленарних засіданнях Верховної Ради України, опублікування і введення в дію.

Не досить глибоко або ж зовсім не досліджувалися питання взаємозв'язку законодавчої і законотворчої діяльності на основі з'ясування природи законодавчої влади і законодавчої діяльності. Попереднє дослідження цих аспектів законотворчої діяльності дозволить більшою мірою зрозуміти специфіку законотворчої діяльності.

Метою статті є дослідження взаємозв'язку законодавчої влади і законотворчої діяльності на основі з'ясування природи законодавчої влади та її впливу на законотворчу діяльність, меж повноважень парламенту по здійсненню законотворчої діяльності.

Виклад основного матеріалу. Одне з найголовніших призначень парламенту – здійснювати законодавчу владу, відповідно до конституційного принципу поділу влади, закріпленого у статті 6 Конституції України, говорячи словами Ж.Ж. Руссо – оголошувати загальну волю через закон [1, с.149]. Не випадково стаття 75 Конституції України дає визначення Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні. Як встановив Конституційний Суд України, «[в]изначення Верховної Ради України єдиним органом законодавчої влади означає, що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони» [2].

Законодавча влада є однією з гілок державної влади, яка здійснюється шляхом прийняття законів, їх виправлення і скасування (Монтеск'є і Д. Локк), організації контролю за їх дотриманням усіма державними органами, посадовими особами, об'єднаннями громадян і громадянами.

Законодавча влада є представницькою владою, оскільки здійснюється парламентом, як представницьким органом усього народу. В силу цієї обставини законодавча влада має найвищий рівень легітимності, а тому їй належить первинність, пріоритет, главенство у порівнянні з іншими гілками влади в унормуванні суспільних відносин, що забезпечується за допомогою прийняття законів.

Досягнення цілей законодавчої влади відбувається через **законодавчу діяльність парламенту, що є основною, ключовою функцією парламенту і організаційним способом реалізації законодавчої влади держави та полягає у прийнятті від імені народу законів, як актів вищої юридичної сили, та введенні їх в дію.**

Повноваження на прийняття законів делегуються народом саме парламенту - Верховній Раді України. **Верховна Рада України не вправі делегувати свої повноваження по прийняттю актів, що мають силу закону, будь-якому іншому органу, навіть в надзвичайних умовах.** Здійснювана з грудня 1992 року практика делегування повноважень на прийняття декретів Кабінету Міністрів України, що мали силу закону, як практика перехідного періоду на основі Конституції України, прийнятої на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року із змінами, внесеними законами України, станом на 31 жовтня 1995 року [3], мала виключний, екстраординарний і тимчасовий характер. Ця практика не повною мірою відповідала засадам парламентаризму і тому була скасована після прийняття Конституції України 1996 року.

У багатьох країнах світу (Великій Британії, Португалії, Іспанії, Франції, Румунії, Бельгії та інших) досить широко використовується практика ухвалення урядом (у Бельгії – королем) актів, що мають силу закону. Нерідко в літературі поряд із поняттям делегованого законодавства використовують поняття делегованої законотворчості [4], що є в цілому коректним, оскільки законотворчість охоплює як процес підготовки закону, так і його прийняття та введення в дію. Однак тут слід мати на увазі, що сутністю делегованого законодавства є акцент на делегування саме повноважень по прийняттю відповідних «замінників» закону та їх введенню в дію, в той час коли у понятті делегованої законотворчості відображається також процес ініціювання, підготовки, експертизи та інших стадій опрацювання відповідного проєкту, і в цьому процесі можуть брати участь різноманітні суб'єкти і який може не завершуватися прийняттям відповідного акта.

Практика делегованого законодавства, що виникла у XVII столітті у Англії, сформувалася на тлі падіння фактичної ролі парламенту у суспільстві, ускладнення суспільних відносин і відповідної потреби активного, своєчасного і професійного і ефективного їх регулювання. Причому слід вести мову про як про існуючу практику, що склалася без відповідного конституційного підґрунтя для здійснення таких делегованих повноважень (наприклад, Бельгія чи Данія), так і з відповідним унормуванням таких повноважень у конституції відповідної країни (Федеративна Республіка Німеччина [5], Італія [6], Румунія [7], Чехія, Угорщина, Литва та інші). Як правило, таке делегування законодавчих повноважень парламенту здійснюється з дотриманням певних вимог, в тому числі щодо форми акта, що приймається, змісту та меж делегованих повноважень тощо. Зокрема, особливі вимоги висуваються до делегування законодавчих повноважень в умовах надзвичайного стану. Так, це не повинні бути загальні законодавчі повноваження, що надаються на основі конституції. Слід в цьому відношенні нагадати, що члени Венеційської комісії скептично висловились відносно надання органам виконавчої влади загальних законодавчих повноважень, що впливали б з самої конституції, оскільки «як мінімум такі повноваження повинні бути обмежені в часі та в обсягах... та їх потрібно застосовувати лише через поважні причини, такі як надзвичайний стан... і належить скасувати якомога швидше» [8]. Вимогами до делегування законодавчих повноважень органам виконавчої влади є також демократична легітимність (парламенту, а також вибраних органів місцевої влади), чітка процедура в парламенті, можливість ініціювати абстрактний конституційний огляд конституційним судом, експерта перевірка, відкритість до участі в в процедурі надзвичайних заходів, представників громадянського суспільства або до того, як пропозиція надійде до парламенту, або одночасно з обговоренням пропозиції в парламенті, не надмірно тривалий проміжок часу, контроль за введенням та продовженням надзвичайного стану й застосуванням надзвичайних повноважень, законодавчий контроль за актами й діями органів влади під час надзвичайного стану. Надзвичайні повноваження, які відповідають принципу верховенства права, мають важливі внутрішні гарантії проти зловживань: принципи необхідності, пропорційності та тимчасовості. Повага до цих принципів повинна підлягати ефективному, позапартійному парламентському контролю та змістовному судовому контролю, що здійснюється незалежними судами [9].

У США чималої популярності набула доктрина недеlegування, особливо підтримувана оригіналістами, які заперечують можливість Конгресів наділяти виконавчі і судові органи повноваженнями приймати обов'язкові правила поведінки (ранні Конгреси прийняли багато законів, що широко наділяли виконавчі і судові органи повноваженнями ухвалювати обов'язкові правила поведінки) [10], а Ф. Гамбургер вважає, що «сучасне адміністративне право являє собою не передбачений законом вираз абсолютної влади, що слугує анафемою Англо-Американської правової традиції» [11].

Повертаючись до вітчизняної практики, слід сказати, що делегування законодавчих повноважень слід відрізнити від санкціонованої законом урядової нормотворчості, тобто прийняття підзаконних нормативних актів Кабінетом Міністрів України на основі доручень уряду на урегулювання питань, що впливають із вимог закону. Така санкціонована підзаконна нормотворчість має бути конституційною, відповідати іншим вимогам, зокрема, не порушувати права і свободи особи і громадянина, здійснюватися в межах урядових повноважень. В цьому відношенні показовим є приклад запровадження карантинних заходів Постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 р. № 641 «Про встановлення карантину з метою запобіган-

ня поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» [12], яка прийнята відповідно до статті 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» [13]. Згідно названої статті закону карантин встановлюється та відміняється Кабінетом Міністрів України, а питання про встановлення карантину порушує перед Кабінетом Міністрів України центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, за поданням головного державного санітарного лікаря України. Пунктом 3 цієї Постанови було встановлено ряд обмежень на період карантину. Зокрема, абзацом шостим пункту 6 Постанови № 392 передбачалося, що обов'язковій самоізоляції підлягають особи, які досягли 60-річного віку, а пунктами 10, 17 Порядку здійснення протиепідемічних заходів, пов'язаних із самоізоляцією, затвердженого цією Постановою, стосовно осіб, які потребують самоізоляції, встановлено вимогу постійного перебування у визначеному ними місці самоізоляції, утримання їх від контакту з іншими особами, крім тих, з якими спільно проживають, передбачено окремі послаблення щодо режиму самоізоляції. Ці положення суперечили Конституції України, оскільки обмеження прав людини встановлювалися підзаконним актом.

Під час розгляду цього питання у Конституційному Суді України на предмет конституційності окремих положень цієї Постанови, Кабінет Міністрів України вніс зміни до неї, якими скасував названі положення Постанови та відповідний Порядок здійснення протиепідемічних заходів, пов'язаних із самоізоляцією. Тому Конституційний Суд України у Рішенні від 28.08.2020 № 10-р/2020 наголосив, що «обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина є можливим у випадках, визначених Конституцією України. Таке обмеження може встановлюватися виключно законом - актом, ухваленим Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади в Україні. Встановлення такого обмеження підзаконним актом суперечить статтям 1,3, 6, 8, 19, 64 Конституції України» [14]. Слід нагадати, що Україна також не заявляла про намір відступати від положень Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод у зв'язку з COVID-19, хоча ціла низка країн (Латвія, Румунія, Молдова, Вірменія, Естонія, Грузія, Албанія, Північна Македонія, Сан-Марино, Сербія) заявили про намір відступити від положень Конвенції у зв'язку з COVID-19, а саме про відступ від зобов'язань під час надзвичайної ситуації у відповідності до статті 15 ЄКПЛ (derogations during the pandemic) [15].

Закон, як акт парламенту, набуває особливої ваги і значення. Закон отримує пріоритетність, вищість в ієрархії нормативних актів, що приймаються і діють у державі. Законом регулюються найбільш важливі суспільні відносини. Саме закон слугує підґрунтям для організації і діяльності органів державної влади і визначає найбільш важливі сфери юридичного регулювання: стаття 92 Конституції України встановлює виключність регулювання законом питань прав і свобод людини і громадянина, гарантій цих прав і свобод, основних обов'язків громадянина, прав корінних народів і національних меншин, громадянства, статусу усіх осіб, усі основні сфери суспільного життя і економіки, територіального устрою України, судоустрою і судочинства, правових режимів (воєнного і надзвичайного стану, державного кордону), питання усіх видів відповідальності особи), Державного бюджету, державних нагород та багато інших важливих питань.

Перелік питань виключного регулювання законом, передбачений статтею 92 Конституції України, не є вичерпним і не відноситься до так званих закритих переліків, хоча й не містить такого припису. Це впливає із природи повноважень парламенту. Парламент може прийняти закон з будь-якого питання суспільного життя (генералізувати правове регулювання) за умови, що ці питання не віднесені до компетенції інших органів державної влади або місцевого самоврядування.

Здійснення законодавчої діяльності потребує особливого виду діяльності по створенню законів, законотворчої діяльності. Відтак поняття законодавчої діяльності, з одного боку, і законотворчості та законотворчої діяльності, з іншого, не є тотожними, як нерідко стверджується в юридичній літературі [16, с. 181]. Більш виправданим є розрізнення цих понять [17, с. 116]. Якщо в понятті законодавчої діяльності акцентується увага на владних повноваженнях по прийняттю закону, то поняття законотворчості відображає правове явище, яке полягає у створенні законів, що регулюють суспільні відносини і в цьому відношенні законотворчість може розглядатися як найбільш загальне поняття, що послідовно розгортається у поняттях законотворчої діяльності і законотворчого процесу. В свою чергу, у понятті законотворчої діяльності акцент робиться на процесі «творення» проєктів законів, проходження ними усіх необхідних стадій. Вказані поняття розрізняються і в західній правовій науці [18].

Звідси законотворча діяльність є спеціальною організаційною юридичною діяльністю парламенту, його комітетів, народних депутатів та інших уповноважених суб'єктів, по визначенню потреб у регулюванні суспільних відносин законом, ініціюванні розробки, складанні, узгодженні, правовій експертизі, розгляду та прийняттю (виданню), державній реєстрації, опублікуванню, вступі в силу (набрання чинності) законів, дослідження їх ефективності і перегляду.

Особлива роль у законотворчій діяльності належить парламенту, яка є похідною від делегованої народом Верховній Раді України законодавчої влади і в силу цього парламент отримує від народу першочергове право на здійснення своєї законотворчої діяльності і контроль за такою діяльністю з боку інших уповноважених суб'єктів. Сутність законотворчої діяльності парламенту полягає у виявленні потреби у правовому регулюванні суспільних відносин, оцінці проєктів законів, їх доопрацюванні, проведенні експертизи, обговоренні і доопрацюванні у комітетах. Тобто усіх дій, які спрямовані на належне опрацювання проєктів законів. Законотворча діяльність парламенту відіграє надзвичайно важливу роль, оскільки слугує підґрунтям для належної реалізації законодавчої функції держави, здійснення законодавчої влади, законодавчих владних повноважень парламентом, як представницьким органом. Закон, що регулює найбільш важливі суспільні відносини, повинен мати високий рівень досконалості для того, щоб виконувати своє призначення. В силу цього законотворчу діяльність слід вважати однією з найважливіших напрямків діяльності парламенту. Не випадково проблемі удосконалення законотворчої діяльності приділяється така висока увага з боку парламенту та інших суб'єктів, які мають відношення до виконання тих чи інших завдань у цій сфері.

Незважаючи на те, що парламент отримує повноваження на здійснення законотворчої діяльності як носій законодавчої влади, він не може довільно наділяти того чи іншого суб'єкта, той чи інший орган законотворчими повноваженнями. Визначати порядок здійснення такої діяльності парламент має відповідно до статті 92 Конституції України і з урахуванням інших положень Конституції України, що стосуються законотворчої діяльності. Прикладом такого регулювання не зовсім вдалого регулювання є спроби прийняти Закон «Про нормативно-правові акти» і Закон «Про закони і законодавчу діяльність», які б визначали усі питання підготовки і ухвалення відповідних нормативних актів.

Якщо законодавча влада здійснюється безпосередньо парламентом, то законотворча діяльність може здійснюватися як парламентом, тобто усім складом Верховної Ради України шляхом обговорення і прийняття законів, а також і іншими, визначеними Конституцією України чи законами України органами, посадовими особами чи іншими суб'єктами. Щодо парламенту, то це, зокрема, комітети Верховної Ради України, які створюються «для здійснення за окремими напрямами законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій», в тому числі для розробки проєктів законів, попереднього розгляду та підготовки висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради України; доопрацювання за дорученням Верховної Ради України окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях (за винятком прийнятих Верховною Радою України актів у цілому); узагальнення зауважень і пропозицій, що надійшли до законопроектів; внесення пропозицій щодо перспективного планування законопроектної роботи.

Щодо контрольної функції комітетів, то вона полягає в аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовці та поданні відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України [19].

Суб'єктами законотворчої діяльності є також народні депутати України. Відповідно до статті 91 Конституції і у порядку, визначеному Законом України «Про статус народного депутата України», народний депутат має право виступати із законодавчою ініціативою у Верховній Раді України, «яке реалізується у формі внесення до Верховної Ради України законопроекту, проєкту постанови, іншої законодавчої пропозиції, «бере участь у роботі над законопроектами», має право ухвального голосу щодо всіх питань, що розглядаються на засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано, вносити поправки, пропозиції та зауваження, що розглядаються і по них приймаються рішення щодо їх врахування чи відхилення» [20].

Законотворча діяльність парламенту здійснюється у рамках законотворчого процесу у парламенті, як сукупності внутрішньо парламентських стадій (внесення проєкту закону до парламенту, його розгляду, прийняття, підписання, опублікування і набрання законом чинності).

Слід мати на увазі, що законотворчий процес не тільки і не стільки обмежується парламентом, і складається із сукупності як допарламентських стадій роботи над проєктом закону (ініціювання, розробки проєкту, громадського обговорення, проведення його експертизи, погодження з зацікавленими органами і організаціями), так і внутрішньо парламентських стадій (внесення проєкту закону до парламенту, його розгляду, прийняття, підписання, опублікування і набрання законом чинності).

У вже згаданому Рішенні Конституційного Суду України встановлено, що «... учасниками законодавчого процесу на його відповідній стадії, а отже, учасниками законотворчості, є визначені в частині першій статті 93 Конституції України ... суб'єкти права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України – зокрема Президент України і Кабінет Міністрів України. Крім того, частиною другою статті 94 Конституції України

... встановлено, що Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду, тобто реалізує право вето. Без подолання вето неможливе наступне підписання та офіційне оприлюднення закону Президентом України, а відтак - набрання законом чинності. Реалізація права законодавчої ініціативи і права вето означає лише участь відповідних органів у здійсненні власне парламентської функції законотворчості» [2]. Отже, до числа суб'єктів законотворчої діяльності, які наділені відповідними владними повноваженнями, належать Президент України, Кабінет міністрів України, міністерства і відомства, інші органи і посадові особи, визначені у Конституції України, а також у законах України. Цими суб'єктами не вичерпується коло осіб, які можуть залучатися у складі робочих груп або ж самостійно розробляти проекти законів, здійснювати їх експертизу, в тому числі й громадську, здійснювати моніторинг ефективності дії прийнятих законів. На мій погляд, вони також є суб'єктами законотворчості, хоча їх роль є дорадчою, консультативною, допоміжною. Скажімо, упродовж багатьох років при Президентові України в якості дорадчих органів на основі відповідних Указів Президента України [21] діяли Конституційна Комісія, Конституційна Асамблея, Комісія з питань правової реформи, які активно готували проекти змін до Конституції України, проекти кодексів і законів України, що вносилися до Верховної Ради Президентом України.

Законотворча діяльність є спеціальною організаційною юридичною діяльністю парламенту, його комітетів, народних депутатів та інших уповноважених суб'єктів, по визначенню потреб у регулюванні суспільних відносин законом, ініціюванні розробки, складанні, узгодженні, правовій експертизі, розгляду та прийняттю (виданню), державній реєстрації, опублікуванню, вступі в силу (набрання чинності) законів, дослідження їх ефективності і перегляду. Головною метою законотворчої діяльності є створення проектів законів належної якості. Законотворча діяльність передбачає персоніфікацію суб'єктів законотворчої діяльності, надання їм законотворчих повноважень, прав і обов'язків (право законодавчої ініціативи, обговорення, експертизи, промудрації, право вето тощо), а також встановлення відповідальності за неналежне виконання вимог до здійснення законотворчої діяльності. Тому унормування статусу такого роду учасників законотворчого процесу сприятиме кращій організації цього процесу, більш високій відповідальності залучених осіб і більшій персоналізації інтелектуального внеску у законотворчу діяльність укладачів проектів законів. Про недостатність правового регулювання законодавчої і законотворчої діяльності немало говориться у правовій літературі.

Законотворча діяльність в силу важливості цієї діяльності організується, здійснюється або контролюється, в кінцевому підсумку, самим парламентом, як представницьким органом влади. Це означає, що роль парламенту в ухваленні законів є визначальною. Так, Верховна Рада України, відповідно до статті 94 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» може повернути проект закону суб'єкту права законодавчої ініціативи без його включення до порядку денного сесії та розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради, якщо 1) згідно висновку комітету, до предмета відання якого належать питання конституційного права, якщо законопроект суперечить положенням Конституції України, крім випадків, коли він стосується внесення змін до Конституції України; 2) згідно висновку комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, внесений законопроект, проект іншого акта оформлений та/або зареєстрований без дотримання вимог закону, цього Регламенту та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів; 3) відсутнє фінансово-економічне обґрунтування законопроекту, проекту іншого акта, якщо головний комітет чи відповідна тимчасова спеціальна комісія не вважають за можливе розглядати його без такого обґрунтування; 4) наявний прийнятий в першому читанні законопроект, щодо якого внесений проект є альтернативним; 5) Верховна Рада відхилила на поточній сесії законопроект, положення якого дослівно або по суті повторюють поданий законопроект. Верховна Рада України, згідно з статтею 95 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» може також зняти з розгляду, якщо внаслідок прийняття інших законодавчих актів чи з інших причин законопроект втратив свою актуальність. Сказане не означає, що органи, що наділені нормотворчими повноваженнями, не користуються певною автономією у питанні визначення форм, стадій і процедур, в яких вони здійснюють свої законотворчі повноваження. Мова тут йде лише про те, що парламент, як орган, що «дає закон», на стадії реєстрації законопроекту, розгляду у комітетах і при безпосередньому розгляді може в межах Конституції і Закону «Про Регламент Верховної Ради України» здійснити необхідні корективи, або ж навіть визначити долю проекту в цілому.

Висновки. Підбиваючи підсумок цьому короткому дослідженню природи законотворчої діяльності українського парламенту - Верховної Ради України, слід вказати на те, що ця діяльність ґрунтується на законодавчій владі парламенту, в основі якої лежить теорія народного представництва, як «особлива форма народодовладдя», що здійснюється виборним колегіальним органом – Верховною Радою України, на основі демо-

кратичних процедур і відповідальності за свої дії перед народом. Саме Верховна Рада України на основі, в межах Конституції України та в рамках встановлених нею процедур України здійснює законодавчу владу, регулюючи суспільні відносини шляхом прийняття акту вищої юридичної сили - закону. В силу природи цієї законодавчої влади закон займає ключове місце в ієрархії нормативних актів, регулюючи найбільш важливі суспільні відносини.

Законотворча діяльність є формою реалізації делегованої народом Верховній Раді України законодавчої влади, в результаті чого парламент і його органи володіють першочерговим правом як на здійснення законотворчої діяльності, так і правом контролю за якістю законів, що подаються на її розгляд.

Законотворча діяльність є спеціальною організаційною юридичною діяльністю насамперед парламенту, його комітетів та народних депутатів. Однак Верховна Рада не є єдиним законотворчим органом. Нормотворчими повноваженнями, згідно Конституції України, володіють також і інші суб'єкти, що мають право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України (Президент України, Кабінет Міністрів України). Нормотворчими повноваженнями можуть володіти також і інші органи. Однак це не означає, що може довільно наділяти того чи іншого суб'єкта, той чи інший орган законотворчими повноваженнями. Наділення такими повноваженнями та встановлення порядку здійснення такої діяльності має здійснюватися відповідно до статті 92 Конституції України та вимог інших положень Конституції України, які визначають повноваження органів державної влади, що стосуються законотворчої діяльності. Прикладом законодавчого регулювання таких законотворчих повноважень є спроби прийняти Закон «Про нормативно-правові акти», Закон «Про закони і законодавчу діяльність» і «Про правотворчу діяльність», які б регулювали питання підготовки і ухвалення законів.

Законодавчий процес відбувається в рамках парламенту і складається із сукупності послідовних стадій створення закону (законодавчої ініціативи, внесення проекту закону до парламенту, його розгляду, прийняття, підписання, опублікування і набрання законом чинності), а законотворчий процес складається із сукупності як допарламентських стадій роботи над проектом закону (ініціювання, розробки проекту, громадського обговорення, проведення його експертизи, погодження з зацікавленими органами і організаціями), так і внутрішньо парламентських стадій (внесення проекту закону до парламенту, його розгляду, прийняття, підписання, опублікування і набрання законом чинності).

Список використаних джерел:

1. Руссо, Жан-Жак. Про суспільну угоду, або принципи політичного права. С.149. ULR: <http://litopys.org.ua/rousseau/rous01.htm> (дата звернення 02.06.2021).
2. Рішення Конституційного Суду України № 17-рп/2002 від 17 жовня 2002 року у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України). Офіційний вісник України від 15.11.2002. – 2002 р., № 44, стор. 190, стаття 2045, код акта 23555/2002. (дата звернення 04.06.2021 р.).
3. Відомості Верховної Ради УРСР від 11.07.1978 — 1978 р., № 18, стаття 268.
4. Сорока С. В. Делеговане законодавство як форма участі уряду в законодавчому процесі у країнах Європейського Союзу. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Сер. : Державне управління. 2012. Т. 181, Вип. 169. С. 54-62.
5. Iancu B. (2012) The Constitutional History of Delegation: Rules and Changes. In: Legislative Delegation. Springer, Berlin, Heidelberg. https://doi-org.ezp.ukma.edu.ua:8043/10.1007/978-3-642-22330-3_3.
6. Borghetto, Enrico. Delegated decree authority in a parliamentary system: the exercise of legislative delegation in Italy (1987-2013). Journal of Legislative Studies. Jun2018, Vol. 24 Issue 2, p179-196. ULR: <https://doi.org/10.1080/13572334.2018.1439441>.
7. Bostan, Ionel. Dimensions of the aspect of "legislative authority" of the executive branch. Journal of Public Administration, Finance and Law. 2014, Issue 6, p247-254. ULR: https://www.jopaf.com/uploads/issue6/DIMENSIONS_OF_THE_ASPECT_OF_LEGISLATIVE_AUTHORITY_OF_THE_EXECUTIVE_BRANCH.pdf
8. CDL-AD(2019)019, Parameters On The Relationship Between The Parliamentary Majority And The Opposition In A Democracy: A Checklist, Opinion No. 845/2016, 24 June 2019, paras 119–121. [Параметри взаємозв'язку між парламентською більшістю та опозицією в демократії: контрольний список, Висновок № 845/2016, від 24 липня 2019 року, с. 119–121].
9. CDL-AD(2020)014, Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія). Дотримання принципів демократії, прав людини та верховенства права в умовах надзвичайного стану – міркування. Нікос

Алівізатос (член Комісії, Греція), Вероніка Білкова (членкиня Комісії, Чеська Республіка), Йен Камерон (член Комісії, Швеція), Олівер Каск (член Комісії, Естонія), Каарло Туорі (член Комісії, Фінляндія). Прийнятий до відома Венеційською комісією 19 червня 2020 року за допомогою письмової процедури, яка замінила 123-тє пленарне засідання. ULR: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)014-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)014-ukr) (дата звернення 11.08.2021).

10. Julian Davis Mortenson & Nicholas Bagley, *Delegation At The Founding*, *Columbia Law Review*: March 1, 2021, p. 279. ULR: <http://web.b.ebscohost.com.ezp.ukma.edu.ua:8008/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=0&sid=586141ab-2e15-4c8c-a859-1e433c0fcad9%40pdc-v-sessmgr01>.

11. Philip Hamburger (2014). *Is Administrative Law Unlawful?*, Chicago: University of Chicago Press, *supra* note 9. ULR: <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/l/bo17436684.html>.

12. Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 р. № 641 «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2». Офіційний вісник України від 05.06.2020. – 2020 р., № 43, стор. 118, стаття 1394, код акта 99254/2020.

13. Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб». Офіційний вісник України від 12.05.2000. – 2000 р., № 17, стор. 5, стаття 690, код акта 15781/2000.

14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів», положень частин першої, третьої статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік». Офіційний вісник України від 29.09.2020. – 2020 р., № 76, стор. 31, стаття 2433, код акта 100885/2020.

15. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5). Notifications under Article 15 of the Convention in the context of the COVID-19 pandemic. ULR: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/derogations-covid-19> (дата звернення 13.08.2021).

16. Тихомиров Ю.А. Теория закона. М., 1982. 252 с.

17. Ришелюк А.М. Законотворчість в Україні : Навчальний посібник. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С.334 с.

18. Jeremy J. Waldron. *Legislation* (2005). In *The Blackwell Guide to the Philosophy of Law and Legal Theory* Edited by Martin P. Golding and William A. Edmundson. ULR: https://www.academia.edu/8273778/The_Blackwell_Guide_to_the_Philosophy_of_Law_and_Legal_Theory.

19. Закон України «Про комітети Верховної Ради України». Відомості Верховної Ради України від 10.05.1995 – 1995 р., № 19, стаття 134.

20. Закон України «Про статус народного депутата України». Відомості Верховної Ради України від 19.01.1993 – 1993 р., № 3, стаття 17.

21. «Положення про Комісію з питань правової реформи», затв. Указом Президента України від 7 серпня 2019 року № 584/2019. Офіційний вісник України – 2019 р., № 64, стор. 7, стаття 2209, код акта 95523/2019.

22. Голубовська В.С. Законотворча діяльність в умовах розвитку інформаційного суспільства. *Правова інформатика*, № 4(40) / 2013. С. 29-34. ULR: <http://ippi.org.ua/sites/default/files/13gvsris.pdf> (дата звернення 08.09.2021).