

**В. І. Плакса**

аспірант кафедри регіональної політики  
Навчально-наукового інституту  
публічного управління та державної служби  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка  
ORCID: 0000-0003-4192-4659

## ПЕРСПЕКТИВИ ЗАЛУЧЕННЯ ПРЕДСТАВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА СУДДІВСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ДО ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ ПРИ ЇХ ВЗАЄМОДІЇ З СУБ'ЄКТАМИ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ

*У статті втілено авторське бачення щодо проблематики взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з органами державної влади та суддівського врядування в Україні. Запропоновано перейти від річного планування законопроектної роботи Верховної Ради України на наступний календарний рік до середньострокового, наприклад, плану на 5 років. Задля кращого організаційно-правового забезпечення діяльності органів державної влади та суддівського врядування в Україні розглянуто питання лобізму ними законопроектів. Висвітлено такий фактор демократичності суспільства та в той же час фактор поліпшення якості результатів законотворчого процесу як відкритість законотворчого процесу. Найбільш пріоритетним інноваційним напрямом організаційно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з органами державної влади та суддівського врядування в Україні визнано розвиток інструментів електронної демократії. Охарактеризовано розвиток цифровізації взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з органами державної влади та суддівського врядування в Україні через наведення конкретних пунктів такої цифровізації. Зазначено якими повинні бути результати цифровізації взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з органами державної влади та суддівського врядування в Україні, зокрема, забезпечення взаємодії між законодавчою, виконавчою та судовою владами України у законотворчому процесі, прозорості такої взаємодії та її відповідності європейським принципам; збільшення кількості фахівців з боку суб'єктів законодавчої ініціативи у законотворчому процесі за рахунок зацікавлених представників органів державної влади та суддівського врядування в Україні, що взаємодіють онлайн; забезпечення доступності впливу суспільства на законотворчий процес в онлайн-режимі тощо.*

**Ключові слова:** органи державної влади, суддівське врядування, взаємодія, законодавча ініціатива.

**Постановка проблеми.** Наслідком об'єднання зусиль законодавчої і виконавчої влади має стати поліпшення процесу підготовки і прийняття законів. Прийняття недостатньо якісних законів з суттєвими прогалинами та положеннями, котрі суперечать один одному вимагає консолідації зусиль у законотворчості.

Ефективність законодавчого процесу знижується через те, що він здійснюється у відриві від майбутніх виконавців норм, нагальних інте-

ресів і запитів суспільства. Невпорядкованість та неузгоджена внутрішня система законодавства України також не мали б такого негативного впливу на суспільні відносини у разі врахування потреб та досвіду органів державної влади, що виконують це законодавство, та залучення їх до законодавчого процесу.

Тому актуальним є дослідження можливостей взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з органами державної влади та суддівського

врядування в Україні задля забезпечення участі зацікавлених представників у законотворчому процесі та побудови системи зворотного зв'язку з фаховим співтовариством, а відтак, і покращення якості законодавчого процесу та законодавства загалом.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Різні аспекти діяльності суб'єктів законодавчої ініціативи й участі органів державної влади та суддівського врядування у законотворчих процесах висвітлювалися в наукових працях багатьох вчених. Зокрема, інституціонально-правові аспекти нормотворчості досліджували такі вчені, як: О. В. Богачова, І. Л. Бородін, О. Л. Копиленко, О. В. Павлишин, В. І. Риндюк, А. Ю. Сидоренко, Т. О. Стадниченко, В. П. Плавича, О. А. Шевчук та ін. Однак ґрунтовного дослідження питання залучення представників органів державної влади та суддівського врядування в Україні до законодавчого процесу при їх взаємодії з суб'єктами законодавчої ініціативи в Україні не здійснювалися.

**Метою цієї роботи** є аналіз існуючих наукових точок зору та формулювання авторської позиції щодо питання залучення представників органів державної влади та суддівського врядування в Україні до законодавчого процесу при їх взаємодії з суб'єктами законодавчої ініціативи.

**Виклад основного матеріалу.** Статті 6 та 19 Конституції України зобов'язують органи державної влади здійснювати свої повноваження у встановлених Конституцією і законами України межах [1, ст. 6, 19]. Передача виконавчій владі законодавчої функції впливає на принцип поділу влади та порушує баланс гілок влади. Однак у ст. 93 Конституції України визначено, що право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України [1, ст. 93]. Окрім законодавчої ініціативи Кабінету Міністрів України у системі органів виконавчої влади функціонують і інші суб'єкти залучені до законодавчого процесу. Йдеться про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що беруть участь у розробці законопроектів та наданні висновків щодо проектів законів, які знаходяться на розгляді у Верховній Раді України.

Організаційно-правове забезпечення взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з органами державної влади повинно починатися ще на стадії прогнозування законотворчої діяльності. Органи державної влади в процесі сво-

єї діяльності вивчають та аналізують суспільні явища та процеси, що дозволяє спрогнозувати подальший розвиток суспільних відносин і можливість необхідності їх правової регламентації. Розуміння сьогодення і перспектив розвитку суспільних відносин дозволить працювати над законопроектами не в режимі «тушіння пожеж», а підвищить стабільності законодавства через завчасне регулювання.

Комплексний аналіз та використання результатів наукових досліджень, проведених в органах державної влади, обґрунтованих наукових висновків і прогнозів щодо наслідків урегулювання певних правовідносин покладається на законодавця. Водночас зворотній зв'язок з органами державної влади та суддівського врядування в Україні повинен відбуватися ще до моменту виникнення проблем при реалізації законів, тобто на стадії планування.

Бачення органами державної влади пріоритетних змін у законодавстві має закладатися до Програми діяльності Кабінету Міністрів України, яка затверджується Верховною Радою України. Планомірність законотворчого процесу допомогла б координувати діяльність суб'єктів права законодавчої ініціативи, дозволила б налагодити сталі й надійні форми їх взаємодії в процесі наукового та інформаційного забезпечення законотворчої діяльності.

Питання не лише в інформуванні про попередні плани підготовки законопроектів, а й у можливості завчасно виразити своє бачення на ті чи інші проекти законів органами державної влади. Наразі прийняття постанови Верховної Ради України про план законопроектної роботи Верховної Ради України на наступний календарний рік є, по суті, планом дій Верховної Ради України. Вважаємо доцільним перейти з річного планування до середньострокового, наприклад плану на 5 років. Це надасть сталості законодавству, дозволить зрозуміти перспективи законодавчого врегулювання певних суспільних відносин в державі, а також можливість залучити завчасно зацікавлених суб'єктів до законодавчого процесу. Розрізнені, неузгоджені, суперечливі правові норми законодавства України обумовлені й відсутністю довгострокових, скоординованих планів розвитку законодавства.

Створення комісії Верховної Ради України з координації законотворчої діяльності допоможе сформулювати цей документ та сприятиме здійсненню науково обґрунтованого планування законотворчого процесу, виявленню прогалин

у правовому регулюванні та проблем у застосуванні прийнятих законів.

У Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» [2] слід передбачити, що законопроекти можуть розглядатись парламентом лише за умови проведення їх експертизи Кабінетом Міністрів України, причому, якщо законопроект впливає на доходну або видаткову частину Державного бюджету і уряд заперечує проти його прийняття, то він не повинен розглядатись парламентом.

Досить цікавим є питання включення до сфери регулювання законодавством такого явища як лобізм. Нині лобізм розглядається більше як небажане і протиправне явище. Однак багато законопроектів потребують підтримки, яку можуть надавати відповідні органи державної влади та суддівського врядування в Україні задля кращого організаційно-правового забезпечення їх діяльності. Це сприятиме обміну інформацією з органами державної влади та суддівського врядування в Україні та підвищить ефективність прийняття рішень.

Моніторинг чинного законодавства та правозастосовної практики органами державної влади та суддівського врядування в Україні дає їм необхідну інформацію та дозволяє сформулювати обґрунтоване судження про те, в якому напрямі повинен рухатися законотворчий процес [3, с. 5, 7, 8, 10].

Відкритість законотворчого процесу є фактором демократичності суспільства та дозволяє поліпшити якість результатів законотворчого процесу. Попри значні зрушення щодо покращення прозорості роботи як Верховної Ради України, так і органів державної влади та суддівського врядування в Україні, у великій кількості зацікавлених представників останніх двох відсутня можливість систематично ознайомлюватися з важливими проектами законів. Залучення до законодавчого процесу суттєво зміцнить інституційні спроможності органів державної влади та суддівського врядування в Україні.

Вбачається, що найбільш пріоритетним інноваційним напрямом організаційно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з органами державної влади та суддівського врядування в Україні є розвиток інструментів електронної демократії. Таким інструментом має бути створення онлайн-платформи для взаємодії органів виконавчої влади та суддівського врядування в Україні із суб'єктами законодавчої ініціативи, забезпечення механізму електронної участі зацікавлених представників у законотворчому процесі.

На нашу думку, розвиток цифровізації взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з органами державної влади та суддівського врядування в Україні повинен включати:

- цифрову трансформацію законотворчого процесу, зокрема й підготовки проектів законів України суб'єктами законодавчої ініціативи;

- забезпечення доступу зацікавлених представників органів державної влади та суддівського врядування в Україні до якісних та зручних цифрових сервісів, пов'язаних із законодавчими ініціативами;

- швидкий та зручний зв'язок суб'єктів законодавчої ініціативи із зацікавленими представниками органів державної влади та суддівського врядування в Україні (месенджери тощо);

- розвиток і розширення мережі зацікавлених суб'єктів (зацікавлених представників органів державної влади та суддівського врядування в Україні), що входять до груп з підготовки законопроектів, котрі модеруються суб'єктами законодавчої ініціативи;

- запровадження системи моніторингу та оцінки якості взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з зацікавленими представниками органів державної влади та суддівського врядування в Україні;

- формування та розвиток базових публічних електронних реєстрів зацікавлених представників органів державної влади та суддівського врядування в Україні (за рейтингом ефективності за врахуванням пропозицій та зауважень), їх підтримка та забезпечення надійного захисту інформації публічних електронних реєстрів;

- розвиток інструментів електронної демократії (голосування, рейтинг тощо), зокрема створення на базі онлайн-платформ (можливо, месенджерів) для взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з зацікавленими представниками органів державної влади та суддівського врядування в Україні;

- розвиток механізмів електронної ідентифікації залучених представників органів державної влади та суддівського врядування в Україні;

- підвищення рівня обізнаності представників органів державної влади та суддівського врядування в Україні про доступність взаємодії з суб'єктами законодавчої ініціативи.

Результатом такої цифровізації взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з органами державної влади та суддівського врядування в Україні повинно стати:

1. Забезпечення взаємодії між законодавчою, виконавчою та судовою владами України

у законотворчому процесі, прозорості такої взаємодії та її відповідності європейським принципам.

2. Збільшення кількості фахівців зі сторони суб'єктів законодавчої ініціативи у законотворчому процесі за рахунок зацікавлених представників органів державної влади та суддівського врядування в Україні, що взаємодіють онлайн.

3. Забезпечення доступності впливу суспільства на законотворчий процес в онлайн-режимі.

4. Розширення партнерства між законодавчою, виконавчою та судовою владами України у законотворчому процесі, які мають на меті впровадження стабільних змін і підходів до законодавства України.

5. Удосконалення законотворчого процесу для забезпечення ефективного виконання законів і формування державної політики.

6. Посилення ролі і спроможності органів державної влади та суддівського врядування в Україні, які забезпечують якість виконання законів.

7. Оптимізація організаційної структури і процесу взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з органами державної влади й суддівського врядування в Україні та позбавлення їх невластивих функцій (проекти законів для отримання зауважень та пропозицій часто розписуються на виконання незацікавленим суб'єктам, відтак, і результат не той, який очікується. Тому лише зацікавлені суб'єкти мають залучатися до взаємодії).

8. Формування кадрових резервів.

9. Підвищення рівня довіри суспільства (працівників органів державної влади та суддівського врядування в Україні) до законодавців та законодавства загалом.

**Висновки і пропозиції.** У подальшому пропонується створити онлайн-платформу для взаємодії органів виконавчої влади та суддівського врядування в Україні із суб'єктами законодавчої ініціативи, забезпечити механізм електронної участі зацікавлених представників органів виконавчої влади та суддівського врядування в Україні, у законотворчому процесі та побудувати систему зворотного зв'язку з фаховим співтовариством.

Перспективи щодо подальших досліджень полягають в розробці нової моделі взаємодії

суб'єктів законодавчої ініціативи з органами державної влади та суддівського врядування в Україні, розроблення процедури залучення їх зацікавлених представників, наукового співтовариства та експертних структур до законотворчого процесу, організації систем комунікації онлайн.

#### Список використаної літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 06.07.2005 № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>
3. Копиленко О. Л. Богачова О. В. Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення, Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine, 0(1), 2010. Pp. 5–14. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/article/view/1272>
4. Павлишин О. В. Оптимізація правозастосовчої діяльності: теоретико-правові та логіко-філософські засади: навч. посібник / Київський національний університет внутрішніх справ. Київ : Київ. нац. універ. внутр. справ, 2008. 123 с.
5. Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навч.-метод. посібник для самостійного вивчення дисципліни. Київ : КНЕУ, 2009. 162 с.
6. Сидоренко А. Ю. Відомча нормотворчість в Україні (теоретико-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2018. 225 с.
7. Стадниченко Т. О. Удосконалення нормотворчої діяльності органів влади в умовах модернізації публічного управління : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Дніпропетровськ, 2016. 237 с.
8. Формування і розвиток правотворчості в умовах трансформації суспільства : монографія / за ред. В. П. Плавича. Одеса : Фенікс, 2018. 348 с.
9. Шевчук О. А. Нормотворча функція центральних органів виконавчої влади: доктринальний аспект. *Держава і право. Серія : Юридичні науки.* 2018. Вип. 80. С. 63–69.
10. Шевчук О. А. Особливості нормотворчості органів виконавчої влади в країнах – членах ЄС. Майбутнє науки в обрях права : матеріали ІХ міжнар. наук.-практ. конф. молодих учених (Київ, 5 грудня 2018 р.). Київ : 2018. С. 150–153.

#### **Plaksa V. I. Perspectives for Involving Representatives of State Authorities and Judicial Administration in Ukraine into Legislative Process during Their Interaction with the Subjects of Legislative Initiative**

*The author of the article has embodied own vision regarding the issues of interaction of the subjects of legislative initiative with state authorities and judicial administration in Ukraine. It has been offered to change the annual planning of legislative work of the Verkhovna Rada of Ukraine for the next calendar year to medium-term planning, for example, a plan for 5 years. The issue of lobbying draft laws by state authorities and judicial administration in Ukraine has been studied in*

*order to improve organizational and legal provision for their activities. The author has highlighted the openness of law-making process as a factor of democratic society and, at the same time, a factor of improving the quality of the results of law-making process. The development of e-democracy tools has been admitted as the most priority innovative direction of organizational and legal provision of the interaction of the subjects of legislative initiative with state authorities and judicial administration in Ukraine. The development of digitalization of the interaction of the subjects of legislative initiative with state authorities and judicial administration in Ukraine has been characterized by specifying certain points of such digitalization. The author has indicated the standards for the results of the digitalization of the interaction of the subjects of legislative initiative with state authorities and judicial administration in Ukraine, in particular, ensuring the interaction between the legislative, executive and judicial powers of Ukraine in the law-making process, the transparency of such interaction and its compliance with European principles; increasing the number of experts from the subjects of legislative initiative in the law-making process for account of interested representatives of state authorities and judicial administration in Ukraine who interact online; ensuring the availability of public impact on the law-making process in the online mode, etc.*

**Key words:** *state authorities, judicial administration, interaction, legislative initiative.*