

## УКРАЇНСЬКИЙ ПАРЛАМЕНТ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ

### THE UKRAINIAN PARLIAMENT UNDER THE CONDITIONS OF MARITAL STATE: FEATURES OF FUNCTIONING

Григор'єв О. Ю.,

*аспірант кафедри інформаційної, бібліотечної,  
архівної справи та соціально-політичних і гуманітарних дисциплін,  
Європейський університет,  
oleksandr\_grigoriev@ukr.net,  
<https://orcid.org/0009-0006-8561-6868>*

У статті досліджено питання функціонування українського парламенту й специфіки його діяльності в умовах воєнного стану та подальших напрямів покращення. Проаналізовано законодавчі акти, що визначають порядок роботи парламенту в обставинах надзвичайного характеру. Закцентовано увагу на адаптації роботи та особливостях виконання законотворчої функції в умовах режиму воєнного стану. Визначено основні напрями роботи порядку денного народних депутатів в умовах військової агресії, що фокусувалися на безпеці й обороні, охороні правопорядку, фінансових ресурсах, соціальних питаннях, підтримці економіки держави. Результатом реалізації законодавчої функції стало ухвалення парламентом рекордної кількості важливих законів у режимі тривалого пленарного засідання, однак за всіма показниками значним зменшенням часу на опрацювання та проходження законопроектів. Доведено зростання пропускої здатності парламенту після введення воєнного стану. Пропоновано впровадження у роботу засідань порядків денних парламентарів меншу кількість законопроектів щодо розгляду, що сприятиме більш ефективній якості. Аналіз засвідчив про тенденцію прийнятих законів на початковій стадії повномасштабного вторгнення, що в переважній мірі стосувалися внесення змін до інших законів. Акцентовано увагу на обмеженні відкритості парламентської роботи з введенням воєнного стану через безпекові питання, а також про подальше посилення комунікаційної спроможності. Сфокусовано увагу, що Регламентом Верховної Ради України не встановлено особливих чи прискорених процедур законодавчого процесу під час воєнного стану (застосовується єдиний законодавчий процес у мирний та воєнний період); не визначено спеціальних механізмів для засідань, що відбуваються у різних інституційних формах та функціях. Підкреслено про важливість продовження парламентської реформи, визначено її ключові проблеми та подальші кроки впровадження. Запропоновано подальші напрями покращення функціонування українського парламенту в умовах воєнного стану.

**Ключові слова:** парламент, Верховна Рада України, законодавчий орган, воєнний стан, законодавчий акт, регламент, парламентська реформа, безпека.

The article examines the issue of the functioning of the Ukrainian parliament and the specifics of its activity in the conditions of martial law and further directions for improvement. Legislative acts defining the procedure for the work of the parliament in circumstances of an extraordinary nature have been analyzed. Attention is focused on the adaptation of the work and the peculiarities of the performance of the law-making function in the conditions of the martial law regime. The main directions of work of the agenda of people's deputies in the conditions of military aggression, focusing on security and defense, law enforcement, financial resources, social issues, and support of the state's economy, were determined. The result of the implementation of the legislative function was the adoption by the parliament of a record number of important laws in the mode of a long plenary session, however, by all indicators, a significant reduction in the time for processing and passage of draft laws. It has been proven that the parliament's bandwidth increased after the introduction of martial law. It is proposed to introduce a smaller number of draft laws into the work of parliamentarians' agendas, which will contribute to more effective quality. The analysis showed a tendency of the adopted laws in the initial stage of the full-scale invasion, which were mostly related to the introduction of changes to other laws. Attention was focused on limiting the openness of parliamentary work with the introduction of martial law due to security issues, as well as on further strengthening of communication capacity. Attention is focused on the fact that the Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine do not establish special or accelerated procedures for the legislative process during martial law (a single legislative process is applied during peacetime and wartime); special mechanisms for meetings held in different institutional forms and functions are not defined. The importance of continuing the parliamentary reform was emphasized, its key problems and further steps of implementation were identified. Further directions for improving the functioning of the Ukrainian parliament in the conditions of martial law are proposed.

**Key words:** parliament, Verkhovna Rada of Ukraine, legislative body, martial law, legislative act, regulation, parliamentary reform, security.

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Запроваджений в Україні правовий режим воєнного стану у відповідь на повномасштабне вторгнення рф, значно змінив умови та напрями роботи всіх державних інституцій та українського

суспільства загалом. Законодавча влада, на яку покладено завдання реагувати на нові виклики, адаптувати законодавство до нових умов життя та визначати курс свого майбутнього розвитку, опинилася в стані трансформації. Необхідність

оптимізації роботи парламенту в Україні стає все більш очевидною. Постало питання, як належно організувати роботу законодавчого органу в умовах воєнного стану, спричиненого необхідністю швидкого прийняття значної кількості законодавчих актів для ефективного функціонування держави, навіть в умовах загрози державного суверенітету, гострого браку коштів й кадрових ресурсів.

Діяльність парламенту з початку повномасштабного вторгнення можна ознаменувати як унікальну, оскільки законодавчий орган під великою загрозою зумів згуртовано й оперативно продовжити свою роботу. Необхідність та важливість дослідження питання функціонування парламенту та специфіки його діяльності не викликає сумніву, оскільки від ухвалених рішень народними органами залежить подальший шлях розвитку нашої держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичним та практичним аспектам функціонування українського парламенту присвячено публікації деяких дослідників, зокрема О. Зозулі [3], Ю. Кириченко [5; 6], О. Кукуруз [8], Ч. Суджит [5], М. Сироти [18] та інших. Важливим видається дослідження науковця О. Зозулі, що здійснив поглиблений аналіз правових засад організації роботи Верховної Ради України в умовах воєнного стану, окреслив її сутність й особливості, а також обґрунтував пріоритетні напрямки щодо удосконалення нормативно-правового регулювання функціонування парламенту в період повномасштабної фази російсько-української війни [3]. Ю. Кириченко та Ч. Суджит присвятили дослідження питанню парламенту України у воєнний час [5; 6], а М. Сирота [18] здобуткам українського парламентаризму. О. Кукуруз досліджено сучасному стану політико-правового забезпечення парламентської реформи в Україні та надалі пропозиції щодо євроінтеграційних змін [8].

Проте для комплексного дослідження питання, що визначено в меті цієї статті було проаналізовано законодавчі акти, що врегульовують означене питання в умовах воєнного стану, аналітичні документи й статистичні дані роботи парламенту, робочої групою із питань державного управління Національної ради з відновлення України від наслідків війни. Це надало можливість більш ґрунтовно й повно дослідити функціонування українського парламенту, виокремити його особливості в умовах воєнного стану.

**Мета статті (постановка завдання).** Мета даної публікації зумовлена з'ясуванням функціонування українського парламенту й специфіки його діяльності в умовах воєнного стану та подальших напрямів його покращення. Для досягнення поставленої мети було визначено завдання: проаналізувати роботу парламенту надавши порівняльну характеристику діяльності законодавчого

органу до повномасштабного вторгненням й його роботу в умовах воєнного стану; окреслити позитивні та негативні сторони діяльності цієї інституції; запропонувати подальші напрями удосконалення парламенту.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Складно переоцінити місце та роль парламенту в розвитку та розбудові українського суспільства. Питання дієвого та професійного законодавчого органу є важливим елементом побудови будь-якої держави. Адже саме на законодавчу гілку влади покладено важливе завдання ухвалення законодавчих актів, що мають вплив на всі сфери суспільного життя і держави загалом, а особливо актуально це питання постає на сьогодні в умовах виснажливої затяжної війни.

Відповідно до Основного Закону Верховна Рада України – це єдиний орган законодавчої влади в Україні (ст. 75; ст. 85); винятково законами України окреслюються окремі сфери правового регулювання (ст. 92). Зважаючи на зазначене, закони, які приймає Верховна Рада України, є основою усієї вітчизняної правової системи.

У Конституції України не передбачено делегування або передачі законодавчих повноважень Верховній Раді іншому суб'єкту, навіть за умов воєнного стану. Із початку широкомасштабного вторгнення РФ на територію Української держави парламент не припинив свою роботу, підлаштувавши її до умов режиму воєнного стану.

Порядок роботи Верховної Ради України визначено Конституцією України [7] й Регламент Верховної Ради України [15], а головною формою діяльності є пленарні засідання під час сесій, що є регулярними зібраннями парламентарів відповідного скликання, та проводяться за визначеною процедурою. Розглядаються на пленарних засіданнях питання, що віднесені Основним Законом до повноважень Верховної Ради, а рішення із цих питань приймаються через голосування народних депутатів України. За звичайних умов перший та третій тижні кожного календарного місяця протягом сесії присвячені пленарним засіданням Верховної Ради України, другий – для роботи у комітетах й тимчасових спеціальних комісіях, а також тимчасових слідчих комісіях, депутатських фракціях, четвертий – для роботи народних депутатів з виборцями (ч. 1 ст. 19 Регламенту Верховної Ради України).

Проте після введення воєнного стану така процедура не діє, Верховна Рада дев'ятого скликання в період проведення сесії працює в режимі одного пленарного засідання, що триває до дня припинення або скасування в Україні воєнного стану, але не пізніше ніж до початку наступної чергової сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання. Із огляду забезпечення безпеки час/місце проведення засідання визначає Голова Верховної Ради

України та доводить цю інформацію до відома народних депутатів України.

Верховна Рада України за роки незалежності ухвалила понад п'ять тисяч законодавчих актів, проте не зважаючи на зазначену активність поруч із цим існує й низка проблем, що полягають в якості та ефективності його законодавчої ініціативи, що не в повній мірі відповідає потребам та вимогам суспільства й держави. Важливим складником забезпечення результативної діяльності законодавчого органу влади вважається удосконалення процедури ухвалення законодавчих актів, що сприяло б уникненню надмірної квапливості щодо прийняття законів, у більшій мірі тактовніше й виважніше організувати законотворчу діяльність. Адже ключовою характеристикою призначення закону є його гарантування об'єктивним необхідним умовам інтересів й потреб суспільства, що зумовлені важливими напрями діяльності суспільства та держави.

Саме законодавча діяльність постає однією із ключових форм впровадження парламентом своєї першорядної функції – законодавчої, адже діяльність щодо створення та прийняття законів здійснюється в рамках відповідного законодавчого поля. Для гарантування результативної роботи потрібна наявність сукупності нормативно-правових актів, які її врегульовують.

Проте з 24 лютого 2022 року для парламентів виникла нагальна необхідність в адаптації своєї роботи та виконання ключової законотворчої функції до умов оперативної та швидкої дії. Ключовими напрямами роботи на порядку денному стали розгляд питань, що стосуються національної безпеки та оборони країни, охорона правопорядку, перерозподіл фінансових ресурсів й підтримка економіки країни.

Верховна Рада України зважаючи на ризики воєнного характеру, продовжила роботу під час воєнного стану та реалізує практично всі свої конституційні функції. Як результат реалізації своєї законодавчої функції парламентом ухвалено ряд важливих законів.

Законодавчий орган є однією із найважливіших державних інституцій. Показовим є той факт, що з початком повномасштабного вторгнення в лютому 2022 року парламент зумів згуртуватися, сконцентрувавши свої зусилля на затвердженні Указу Президента України про введення воєнного стану й мобілізації, а також на адаптацію законодавства до умов та потреб воєнного часу, перерозподілу коштів, що сприяло консолідації усього суспільства й активній протидії військовій агресії.

Упродовж пів року повномасштабної війни президент практично передав законодавчу роль щодо формування внутрішньої політики уряду та депутатам. За зазначений період подані президентом законопроекти стосувалися виключно

ратифікації, указів й символічних проектів законів з питань зовнішньої політики, безпеки й оборони (що, зокрема, чітко відповідає розподілу повноважень за Конституцією України) [1].

Робота українських парламентарів першого півріччя від початку повномасштабного вторгнення характеризується справжнім «турборежимом», що ознаменувалася рекордною кількістю прийнятих законів, проте за всіма показниками значним зменшенням часу на опрацювання і проходження законопроектів. Комітети та експертно-аналітичні підрозділи зуміли мобілізувати ресурси й оперативно надавали висновки, процеси політичного погодження законопроектів теж в значній мірі було пришвидшено, а в сесійній залі між депутатами існував тривалий консенсус. Таким чином, робота всіх була злагодженою наскільки це можливо та ефективно застосовувалися наявні часові та інші ресурси [1].

Однак в умовах в умовах надзвичайних обставин робота Верховної Ради України вбачається досить непростим завданням як в організаційному, так й відповідно, в конституційно-правовому контексті. Колегіальна спрямованість й характер парламентських процедур законодавчого органу потребують особливих зусиль й підходів щодо діяльності в умовах режиму воєнного стану.

Від початку військового вторгнення російської федерації до України законодавчий орган змушений працювати у режимі тривалого пленарного засідання, що надає змогу народним обранцям швидко ухвалювати рішення державного й суспільного значення, оперативно реагувати на зміни в умовах воєнного стану, що першочергово супроводжуються питаннями національної безпеки, соціального захисту населення, військових та інших життєво важливих питань.

Як засвідчують аналітичні дані [10], Верховна Рада України до введення воєнного стану показувала досить стабільну роботу. У 2020 і 2021 роках середньостатистична кількість законопроектів, що розглядалися за одне засідання – 6,7 (при цьому різниця між проаналізованими періодами 2020 та 2021 років – у сотих від цілого).

Проте, надивлячись на той факт, що в практичній площині темп роботи законодавчого органу фактично не змінювався, порядки денні засідань були досить «роздуті», планування значно перевищувало й можливість депутатів проаналізувати таку кількість законопроектів, й саму спроможність ВРУ їх розглянути. До прикладу, навесні 2020 року в 1 порядку денному було в середньому 10 законопроектів, а у той же період 2021 року – 45 законопроектів.

Після введення воєнного стану пропускна здатність парламенту зросла, як засвідчують аналітичні дані [10], середня кількість розглянутих за засідання законопроектів збільшилась практично втричі, при цьому порядки денні стали зна-

чно меншими. Навесні 2022 року розглядалось у середньому 84% законопроектів з поставлених планів, що свідчить про значно краще слідування порядком денним, саме у цей період вони були найефективнішими.

Верховна Рада України навесні 2023 року зберегла темпи розгляду, що були наявні на початку повномасштабного вторгнення. Наприклад, схожою є середня кількість розглянутих законопроектів за одне засідання. Одночасно порядки денні все більше виходять за межі можливості парламенту стосовно розгляду. Так, порядок денний за 30 травня 2023 року складав майже 70 законопроектів. Відповідно, розглянути за одне засідання таку кількість для Верховної Ради вбачається нереальним завданням [10].

Вбачається доцільним впроваджувати у роботу засідань порядків денних парламентарів меншу кількість законопроектів для розгляду, що буде сприяти більш ефективній якості, зменшить непорядкованості й безсистемність. Це буде сприяти інституційній сталості законодавчого органу та підвищенню результативності.

За оцінкою Лабораторії законодавчих ініціатив [20] роботу законодавчого органу в 2023 році можна охарактеризувати як продуктивну в аспекті прийнятих близько 231 закону. Відповідно, деякі з них викликали низку невдоволення, деякі більш позитивну реакцію громадськості щодо нововведень, інші ж закони пройшли нібито поза увагою громадськості, хоча вони будуть мати значний вплив на суспільство. Серед п'яти найважливіших законів, що прийняті в 2023 році та які вплинуть на Україну, на війну й на суспільство, зокрема виокремлюють такі:

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року № 3077-IX ;

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань, пов'язаних із проходженням військової служби під час дії воєнного стану» від 28 червня 2023 року № 3161-IX;

Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX;

Закон України «Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану» від 20 вересня 2023 року № 3384-IX;

Закон України «Про внесення змін до розділу VI Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України» від 8 листопада 2023 року № 3428-IX.

Набуття Україною статусу кандидата на членство в Європейському Союзі спричинило значну

кількість реформ у різних сферах, приведення законодавчих актів у відповідність до вимог євроінтеграції. Зважаючи на введенням воєнного стану та жорстоке військове протистояння, це згуртувало всіх у боротьбі проти спільного ворога проте проблеми, що були до війни нікуди не поділися. Також для вступу в цю інституцію потрібно, першорядно, додержуватися політичного критерію, що характеризується стабільністю законодавчого органу, який покликаний забезпечувати дотримання принципу верховенства права, прав і свобод людини, демократії тощо.

Як відмічає О.Кукуруз, складність полягає у тому, що «...парламент, який має встановлювати однакові та зрозумілі для усіх правила поведінки, сприяти верховенству права, утверджувати демократичні принципи співжиття в усіх суспільних сферах, сам часто працював не належним чином. Депутати в своїй діяльності не завжди дотримувалися декларованих ними принципів» [8, с. 180].

Варто звернути уваги на таку тенденцію, що після повномасштабного вторгнення та введення воєнного стану в Україні законодавчий орган приймав закони, що в переважній більшості стосувалися внесення змін до інших законів.

За підрахунками аналітиків [2], після березня 2022 через півтора року більшість змін були заново змінені, зокрема парламентарі знову намагалися переписати те, що змінювали нещодавно. Отже, ці закони можна назвати нестабільними.

Звичайно така тенденція має негативний вплив на весь законотворчий процес й на роботу парламенту. Таку ситуацію можна пояснити нестабільною ситуацією в державі, загрози державного суверенітету, національної безпеки, змінюваності на міжнародній арені та винятковою діяльністю в умовах війни.

З наведених даних (таб. 1) щодо прийнятих законів можна відзначити, що з повномасштабних вторгненнях 2022 рік знаменується найбільшою похибкою внесення змін на що мала вплив загальна ситуація в країні, а ухвалення законів потребувало негайного прийняття та зумовлене відсутністю часу на процедурні аспекти.

Слід навести влучну позицію про те, що «закон – це те, що мало би стати опорою й рамкою правил, особливо в загальній невизначеності війни. Дійсно, воєнний час передбачає необхідність швидко реагувати на ситуацію, у тому числі через зміни в законодавстві. Але якщо законодавці переписують одні й ті самі рядки по декілька разів упродовж короткого періоду – це вкотре свідчить про нестабільність законодавчої конструкції і недалекоглядність українських законодавців» [2].

Після повномасштабного вторгнення робота парламентарів супроводжувалася оперативним ухваленням законопроектів без значних виступів, суперечок, як це було до початку війни. Зазначе-

## Показники стабільності прийнятих законів Верховною Радою України

Період	Прийнято загалом	Прийнято без змін	Змінено	Ратифікації/ постанови
березень 2021 року	42	22	5 (19%) змінено	15 ратифікацій і постанов
березень 2022 року	51	16	34 (68%) змінено	1 постанова
березень 2023 року	30	13	4 (24%) змінено	13 ратифікацій і постанов
* до постанов й ратифікацій практично ніколи зміни не вносять, тому не враховані у відсотковому співвідношенні (не)змінених законопроектів				

Джерело: сформовано на основі [2]

ний феномен, як відмічається [1], можна охарактеризувати наступним факторами:

- наявністю політичного консенсусу – особливо стосовно питань оборони й безпеки – й потребою термінового реагування на реалії повномасштабної війни;
- загрозою безпеці парламентарів під час засідань Верховної Ради України, що зумовлено неодноразовими погрозами ударів по «центрах прийняття рішень»;
- відсутністю онлайн-трансляцій засідань, й тому відсутність в потребі виголошувати промови, спрямовані на виборців.

Правовим підґрунтям обмеження відкритих прямих трансляцій законодавчого органу стала ухвалена від 6 вересня 2022 року постанова ВРУ «Про деякі питання висвітлення роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання в умовах дії воєнного стану» [11] та в подальшому було посилено Законом України «Про медіа» від 13 грудня 2022 року № 2849-IX [13]. Відповідні намагання щодо відкритості парламентської роботи було безрезультатно здійснено шляхом проектів постанов регламенту («Про особливості висвітлення роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання в умовах дії воєнного стану» від 1 серпня 2022 року, реєстраційний номер 7620; «Про внесення змін до Постанови Верховної Ради України «Про порядок висвітлення роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання» щодо висвітлення діяльності Верховної Ради України в умовах воєнного стану» від 5 вересня 2022 року, реєстраційний номер 7734).

Доцільно навести результати опитування, що провів Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва разом із соціологічною службою Центру Разумкова на замовлення громадського руху «Чесно» з 8 по 15 грудня 2023 року. Дані результати засвідчують, що близько 65% громадян вважають, що журналісти повинні бути присутні на засіданнях Верховної Ради України навіть під час воєнного стану. Понад 57% громадян виступили за онлайн-трансляції засідань на телеканалі

«Рада». Не погоджуються із тезою щодо необхідності доступу журналістів до засідань 11% українців, а близько 14% громадян не згодні з необхідністю трансляції [19].

Як бачимо, з впровадженням воєнного стану, з однієї сторони такий крок став виправданим з огляду забезпечення національної безпеки, проте з іншої – громадськість та суспільство потребують відкритості цієї інституції й висвітлення усесторонньої діяльності парламентарів на засадах принципу рівності всіх політичних сил в парламенті.

В період війни знову постало питання продовження парламентської реформ, оскільки прагнення України стати повноправним членом Європейського Союзу вимагає посилення всіх інституцій держави, у тому числі й законодавчого органу, його спроможності та ефективності.

Парламентська реформа є складовою частиною більш глобальної й комплексної реформи державного (публічного) управління. Зважаючи на особливий статус парламенту в системі органів державної влади, реформа державного управління має також парламентський вимір [9, с. 6].

У проєкті Плану відновлення України, що був представлений на конференції у Лугано в 2022 році робоча група з реформування державного управління надала пропозиції до Плану відновлення України поміж яких було виокремлено реформу парламенту.

Серед ключових проблем, вирішення яких вважається змістом парламентської реформи визначено наступні: низька якість та надмірна кількість законодавчих ініціатив, які призводять до неефективного використання парламентських ресурсів; необхідність посилення інституційної спроможності ВРУ; низький рівень обізнаності громадян із роботою українського парламенту; проблемні питання організації роботи законодавчого органу, що зумовлені невідповідністю актів парламентського права Конституції України; недостатній рівень парламентського контролю; недоліки конституційної конструкції владного трикутника; необхідність удосконалення парламент-

ських процедур задля підвищення якості рішень [16, с. 69-70].

Однією серед найважливіших проблем, що намагалися розв'язати на протязі 2023 року у рамках парламентської реформи, була низька якість зареєстрованих законопроектів через великий масив їх кількості.

Відносно не новим поробленим аспектом є низька якість та надмірна кількість законодавчих ініціатив, які вносяться на розгляд українського парламенту. Подання великої кількості концептуально непродуманих і погано оформлених, необґрунтованих законопроектів зобов'язує ВРУ, її органи й служби Апарату ВРУ витратити значний час, зусилля та кошти для належного опрацювання ініціатив, що, зважаючи на їх змістовне наповнення, не мають перспективи в майбутньому стати законами. Більшість таких законопроектів лишаються нерозглянутими до кінця скликання. Отже, існуюча практика внесення законодавчих ініціатив зумовлює до неефективного використання парламентських ресурсів [16, с.70]. Головні зміни в цій сфері стосувались супровідних документів і прийняття підзаконних актів [17].

Поміж тим, змінити вимоги стосовно супровідних документів та упорядкувати це питання покликаний Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX [14]. Цей законодавчий акт окреслює правові й організаційні засади правотворчої діяльності, принципи та порядок її здійснення, правила техніки нормопроекування, учасників правотворчої діяльності, порядок здійснення обліку нормативно-правових актів, й також правила дії нормативно-правових актів, усунення прогалів, подолання колізій в нормативно-правових актах і здійснення контролю за впровадженням нормативно-правових актів.

Серед супровідних зобов'язальних аналітичних документів, що повинні давати суб'єкти законодавчої ініціативи відносяться оцінка впливу, зелена книга тощо. Це дозволить більш чіткіше окреслювати проблемні аспекти, що вимагають розв'язання, покращиться комунікаційна складова в контексті цього питання та ґрунтовно перелаштувати законодавчий процес. Вищезазначений законодавчий акт вступить у дію після закінчення режиму воєнного стану, однак відповідна підготовка щодо імплементації змін уже здійснюється.

Досліджуючи питання діяльності українського парламенту Ю.Кириченко та Ч.Суджит фокусують увагу на таких основних проблемах в умовах воєнного часу:

а) Регламент Верховної Ради України не встановлює особливих або (чи) прискорених процедур законодавчого процесу під час воєнного стану (в тому числі, для розгляду питань національної безпеки), проте застосовується єдиний законодавчий процес як у мирний, так й у воєнний час, а також

до всього воєнного законодавства. Означені проблеми в процесі ухвалення рішень під надзвичайним тиском війни повинні бути терміново вирішені задля гарантування постійного дотримання верховенства права;

б) Регламентом Верховної Ради України не визначено спеціальних механізмів для засідань, що відбуваються у різних інституційних формах та функціях. Як законодавчий орган, ВРУ й її парламентські комітети повинні збиратися на пленарних засіданнях. У дебатах щодо війни беруть участь як депутати більшості, так й опозиція. Парламент також здійснює важливу функцію нагляду чи контролю через тимчасові спеціальні/слідчі комісії. Наглядова функція стає ще важливішою у зв'язку з вторгненням РФ, оскільки таким чином ВРУ підтверджує свою відданість конституційній демократії. Проте в Регламенті Верховної Ради України не визначено жодних альтернативних підходів щодо безпечної і безперервної роботи цієї інституції як єдиного законодавчого органу;

в) українському парламенту важко забезпечити прозорість своєї діяльності. З огляду національної безпеки більшість рішень Верховної Ради України ухвалювалися під маскою секретності. На зустрічах обговорюється національна безпека – й це робить ВРУ військовою мішенню. Громадяни отримували інформацію щодо зборів і рішення лише постфактум. Постає питання необхідності збалансувати потребу в національній безпеці з потребою прозорості, що складно упорядкувати [5, с. 64; 6].

Ми підтримуємо позицію О.Зозулі [3, с. 74], що вирішення проблем та викликів у діяльності українського парламенту та її органів в умовах режиму воєнного стану повинно вибудовуватися на основі балансу між ефективністю та безпечністю роботи Верховної Ради України, а також її відкритістю й дотриманням існуючих парламентських процедур. Автор наголошує, що означене першорядно вимагає фіксації у Регламенті Верховної Ради України засад організації роботи парламенту в умовах воєнного стану, а також гарантій її безпеки й безперервності, особливостей більш прищвидшеного порядку розгляду та ухвалення законів в умовах режиму воєнного стану, запобіжників від зловживання таким порядком.

У минулому році відбулось повернення до парламентської реформи й сам прогрес визначається доволі відчутним. Однак за продуктивним 2023 роком ховаються значно менш продуктивні роки, за яких парламентська реформа майже не зупинилась. Очевидним фактом є те, що перебігу реформи не вистачає систематизованості, а без цього й надалі будуть прослідковуватися поривання, за якими будуть слідувати усе більш тривалі паузи. У втіленні реформи результативність

попереднього року може бути легко перекреслена подальшими роками стагнації [17].

Дещо зазнали змін стратегічні пріоритети парламентської реформи. Поміж її трьох головних цілей, що були окреслені на початку реформи, як відмічається у наукових дослідженнях [8, с. 180], на даний час лишається тільки одна – це підвищення ефективності Верховної Ради України, а дві інших (підвищення підзвітності та прозорості), в умовах російсько-української війни ми не можемо реалізувати, адже на нинішньому етапі це може спричинити шкоду національній безпеці й обороні Української держави.

Виходячи з обмірковування сильних та слабких сторін проведення парламентської реформи в Україні, навіть не дивлячись на такі об'єктивні детермінанти, як COVID-19 і російсько-українська війна, в реалізації рекомендацій Європейського Парламенту прослідковується певний прогрес, що значить, й шанс на її успішне завершення. Слід певну увагу приділити політико-правовому забезпеченню парламентської реформи, передусім, прийняти оновлену стратегію парламентської реформи й створити чітку координацію між органами, що її реалізуватимуть [8, с. 180].

Необхідною й обов'язковою передумовою успішного проведення реформ повинно стати наведення в законодавчому полі держави елементарного порядку [18, с. 43]. Надважливим нині постає втілення змін, адже від успішної парламентської реформи залежить й покращення реформ та інших сфер суспільного життя, оскільки саме якісне законодавство вважається запорукою розвитку й стабільної демократії, а також європейської інтеграції [17].

Виконання заходів, що передбачені Планом відновлення у частині парламентської реформи, надасть позитивний ефект у вигляді покращення роботи парламенту, зокрема забезпечить:

- раціоналізацію законопроектної роботи, підвищення її ефективності й якості законодавчих актів, що приймаються ВРУ;
- створення процедур і механізмів гарантування безперервності роботи парламенту за умов воєнного/надзвичайного стану;
- посилення ролі Кабінету Міністрів України у законотворчому процесі;
- підвищення відкритості парламенту для громадськості й поліпшення інформування громадян щодо роботи Верховної Ради України;
- посилення парламентського контролю;
- поліпшення забезпечення діяльності народних парламентарів та загалом парламенту [16, с. 72].

Для покращення процесу прийняття підзаконних актів поліпшується співпраця між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України. Нині підзаконні акти розробляються Урядом уже

після прийняття закону. За таких умов їх підготовка до ухвалення законопроекту не є достатньо раціональною – у процесі прийняття закон може значно змінитися, тому роботу доведеться виконувати спочатку. Ситуація, за якої діючий закон довгий період не має жодних підзаконних актів, що регулюють його виконання, стала нормальною, що має негативний вплив. Саме тому вже сьогодні опрацьовується можливість впровадження завчасного надання Урядом списку законів, у які потрібно внести зміни. Одночасно, для частини законопроектів означена практика вже впроваджена – вони мають відповідні списки [17].

Організація роботи Верховної Ради України, як вищого представницького й єдиного законодавчого органу, повинна враховувати загрози та ризики, що зумовлені повномасштабною фазою російсько-української війни. На сьогодні адаптація організації роботи парламенту в умовах воєнного стану здійснюється в переважній більшості ситуативно та недостатньо системно, характеризується поглибленням відхилень в парламентській практиці й підзаконному регулюванні від правил та процедур, що законодавчо встановлені Регламентом Верховної Ради України [3, с.74].

Таким чином, необхідно здійснювати подальшу роботу над усуненням слабких сторін законодавчого процесу, продовжувати впровадження парламентської реформи, зважаючи на євроінтеграційні процеси та прагнення нашої держави, посилювати відкритість законодавчого органу.

**Висновки.** Від початку повномасштабного вторгнення та введення режиму воєнного стану український парламент продемонстрував згуртованість й консолідацію зусиль, що засвідчує оперативність опрацювання законопроектів та рекордну кількість прийнятих законів, які стосувалися ключових питань національної безпеки, оборони, фінансування та ін. Поруч із цим простежується й порушення відповідних процедурних практик у законотворчому процесі, нестабільністю законів. Ці тенденції були виправданими через загрозу територіальної цілісності й суверенітету Української держави та потребою невідкладного прийняття законів, що спрямовані на адаптацію національного законодавства до потреб й умов режиму воєнного стану.

Парламент як найважливіший національний представницький орган має переосмислити свою роль в управлінні державними справами. Необхідно докласти всі зусилля, щоб повернути довіру громадян до інституту парламентаризму. Як заходи, запропоновані для цього, вбачається доцільним посилення ролі регламентних норм при прийнятті Верховною Радою України законів й їх суворе та неухильне дотримання.

Для забезпечення інституційної сталості й спроможності та підвищення результатив-

ності функціонування українського парламенту необхідно: збалансованість потреб національної безпеки з потребами прозорості; додержання балансу між безпековою складовою діяльності парламенту та ефективністю його роботи; дотримання існуючих парламентських процедур; подальше продовження парламентської реформи (ухвалення оновленої стратегії парламентської реформи, створити чітку координацію між органами, які її впроваджуватимуть); дотримуватися

політичного критерію, що характеризується стабільністю законодавчого органу та зумовлений забезпечувати дотримання принципу верховенства права, прав і свобод людини, демократії та ін.; впровадження у роботу засідань порядків денних парламентарів меншу кількість законопроектів для розгляду, що зменшить невпорядкованості й безсистемності; подальше посилення комунікаційної спроможності Верховної Ради України.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Воєнний парламентаризм: як парламентарії відпрацювали в умовах спільної загрози. Лабораторія законодавчих ініціатив. 12.12.2022. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/voennyj-parlamentaryzm-yak-parlamentariyi-vidpraczuvaly-v-umovah-spilnoyi-zagrozy/> (дата звернення: 21.12.2023).
2. Законотворчість під дулом танка: наскільки стабільними виявились закони, прийняті в березні 2022-го. Лабораторія законодавчих ініціатив. 02.10.2023. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/zakonotvorchist-pid-dulom-tanki-naskilky-stabilnymi-viyavylis-zakony-prinyati-v-berezni-2022-go/> (дата звернення: 21.12.2023).
3. Зозуля О. І. Особливості організації роботи Верховної Ради України в умовах воєнного стану. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». № 4. 2023. С. 70-75. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/287200/281120> DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.04.9>.
4. Ващенко К.О., Корнієнко В.О. Політологія для вчителя. URL: [https://web.posibnyky.vntu.edu.ua/fmib/13vashenko\\_politologiya\\_dlya\\_vchitelya/194.htm](https://web.posibnyky.vntu.edu.ua/fmib/13vashenko_politologiya_dlya_vchitelya/194.htm).
5. Кириченко Ю., Суджит Ч. Парламент України у воєнний час. Часопис. № 2. 2022. С. 59-63. DOI <https://doi.org/10.30970/jcl.2.2022.6>.
6. Кириченко Ю. Український парламент під час війни. Реанімаційний Пакет Реформ. URL: <https://rpr.org.ua/news/ukrainskyu-parlament-pid-chas-viyny/> (дата звернення: 21.12.2023).
7. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
8. Кукуруз О. В. Політико-правове забезпечення парламентської реформи в Україні: сучасний стан і перспективи євроінтеграційних змін. Альманах права. Вип. 14. 2023. С. 177-182. DOI: <https://doi.org/10.33663/2524-017X-2023-14-177-182>.
9. Навчальний дистанційний курс на тему: «Парламентська реформа. Інструменти підвищення ефективності діяльності Апарату Верховної Ради України». 2020. 234 с. URL: <https://e-learning.rada.gov.ua/storage/121/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0-%D0%BA%D1%83%D1%80%D1%81%D1%83.pdf> (дата звернення: 21.12.2023).
10. Порядки денні та їх виконання: чому Рада не слідує своїм же планам? Лабораторія законодавчих ініціатив. 29.08.2023. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/poryadky-denni-ta-yih-vykonannya-chomu-rada-nesliduye-svoym-zhe-planam/> (дата звернення: 21.12.2023).
11. Про деякі питання висвітлення роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання в умовах дії воєнного стану : постанова Верховної Ради України від 06.09.2022 р. № 2568-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2568-20#Text>.
12. Klochko, A., & Semenets-Orlova, I. (2022). Ensuring Information Security of Ukraine in Conditions of Modern Development of Society. *Edukacja Ekonomistów i Menedżerów*, 65(3).
13. Про медіа : Закон України від 13.12.2022 р. № 2849-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>
14. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.
15. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>.
16. Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Державне управління». Липень 2022. 190 с. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/governance.pdf> (дата звернення: 21.12.2023).
17. Radchenko, O., Kovach, V., Semenets-Orlova, I., & Zaporozhets, A. (Eds.). *National security drivers of Ukraine: information technology, strategic communication, and legitimacy*. 2023. Springer Nature.
18. Shmalenko, I., Yeftieni, N., & Semenets-Orlova, I. (2021, December). Impact of social media influencers on public policy and political discourse. In *International Conference on Social Science, Psychology and Legal Regulation (SPL 2021)* (pp. 88-93). Atlantis Press.



19. Semenets-Orlova I., Kushnir V., Rodchenko L., Chernenko I., Druz O. & Rudenko M. Organizational Development and Educational Changes Management in Public Sector (Case Of Public Administration During War Time), Intern. Journal of Profess. Bus. Review, 2023, 8, 01-15, <https://doi.org/10.26668/businessreview/2023.v8i4.1699>.

20. Як Рада змінила життя українців: 5 найважливіших законів, прийнятих у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. 18.12.2023. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/yak-rada-zminyla-zhyttya-ukrayincziv-5-najvazhlyvishyh-zakoniv-pryjnyatyh-u-2023-roczii/> (дата звернення: 21.12.2023).