

УДК: 340.13:340.115

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.91.1.8>

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ЗАКОНІВ: ВІД ТЕОРЕТИЧНИХ ЗАСАД ДО ПРАКТИЧНИХ МЕХАНІЗМІВ

Добрянська Н.В.,
*кандидат юридичних наук, професор,
доцент кафедри державно-правових і гуманітарних наук,
навчально-науковий гуманітарний інститут,
Таврійського Національного Університету імені В.І. Вернадського
ORCID: 0000-0002-6319-0409*

Добрянська Н.В. Забезпечення якості законів: від теоретичних засад до практичних механізмів.

Статтю присвячено комплексному дослідженню теоретичних засад та практичних механізмів забезпечення якості законів в умовах сучасної правової системи України. Актуальність обраної проблематики зумовлена об'єктивною потребою в підвищенні ефективності правотворчого процесу, що є визначальним чинником для утвердження принципу верховенства права, стабільного розвитку держави, а також забезпечення прав і свобод людини.

Автором досліджено сутність та зміст поняття «якість закону», яке розглядається як багатоаспектна категорія, що охоплює не лише дотримання формально-юридичних вимог (юридичної техніки, системності, відсутності колізій), а й такі важливі критерії, як його соціальна, економічна, політична та етична обґрунтованість. Проведено ґрунтовний аналіз наукових основ правотворчості, зокрема, розглянуто методологічні підходи до оцінки законодавчих актів, включаючи порівняльно-правовий метод, метод системного аналізу, а також соціологічні та економічні методи, які дозволяють прогнозувати наслідки ухвалення тих чи інших правових норм. Особливу увагу приділено практичним механізмам, що застосовуються на різних етапах правотворчого процесу.

На підставі проведеного аналізу виявлено низку системних проблем, що перешкоджають забезпеченню високої якості законодавства в Україні. Виявлено, що ці недоліки часто призводять до виникнення правових колізій, зниження ефективності правозастосування, зростання рівня правового нігілізму в суспільстві та підриву довіри до державних інституцій. Доведено, що низька якість законів може стати також перепорою для євроінтеграційних процесів, оскільки унеможливорює повну гармонізацію національного законодавства з правом Європейського Союзу.

З урахуванням проведеного аналізу запропоновано конкретні та обґрунтовані шляхи вдосконалення правотворчого процесу в Україні. Зокрема, автором сформульовано пропозиції щодо впровадження обов'язкових та уніфікованих процедур наукової експертизи проєктів законів на всіх етапах їх розробки, посилення ролі інститутів громадянського суспільства шляхом розширення можливостей для громадських консультацій та моніторингу, а також створення ефективного механізму зворотного зв'язку між правотворчими органами та суспільством.

Ключові слова: правотворчість, якість закону, наукова експертиза, аналіз регуляторного впливу, громадська експертиза.

Dobrianska N.V. Ensuring the quality of laws: from theoretical foundations to practical mechanisms.

The article is devoted to a comprehensive study of the theoretical foundations and practical mechanisms for ensuring the quality of laws in the conditions of the modern legal system of Ukraine. The relevance of the selected issues is due to the objective need to increase the efficiency of the law-making process, which is a determining factor for establishing the principle of the rule of law, stable development of the state, as well as ensuring human rights and freedoms.

The author has studied the essence and content of the concept of «quality of law», which is considered as a multi-faceted category that includes not only compliance with formal and legal requirements (legal technique, systematicity, absence of conflicts), but also such important criteria as its social, economic, political and ethical validity. A thorough analysis of the scientific foundations of law-making has been carried out, in particular, methodological approaches to the assessment of legislative acts have been considered, including the comparative law method, the method of system analysis, as well as sociological and economic methods that allow predicting the consequences of the adoption of certain legal norms. Particular attention is paid to practical mechanisms used at different stages of the law-making process.

Based on the analysis, a number of systemic problems have been identified that hinder the provision of high-quality legislation in Ukraine. It has been found that these shortcomings often lead to legal conflicts, a decrease in the effectiveness of law enforcement, an increase in the level of legal nihilism in society, and an undermining of trust in state institutions. It has been proven that the low quality of laws can also become an obstacle to European integration processes, as it makes it impossible to fully harmonize national legislation with European Union law.

Taking into account the analysis, specific and substantiated ways of improving the law-making process in Ukraine have been proposed. In particular, the author has formulated proposals for the introduction of mandatory and unified procedures for scientific examination of draft laws at all stages of their development, strengthening the role of civil society institutions by expanding opportunities for public consultations and monitoring, and creating an effective feedback mechanism between law-making bodies and society.

Key words: lawmaking, quality of law, scientific expertise, regulatory impact analysis, public expertise.

Постановка проблеми. Проблема якості законодавства є однією з найгостріших у сучасній правовій науці та практиці. Утвердження демократичних засад, побудова правової держави та ефективне функціонування всіх її інститутів безпосередньо залежать від того, наскільки якісним є нормативно-правове поле, що регулює суспільні відносини. Закони, які не відповідають критеріям системності, послідовності, обґрунтованості та ефективності, не лише не виконують своїх регулятивних функцій, але й породжують правові колізії, створюють умови для зловживань та руйнують довіру громадян до державних інституцій.

Наукові основи правотворчості, що є фундаментом для формування якісного законодавства, часто залишаються поза увагою на практиці. Замість глибокого аналізу соціальних, економічних та політичних наслідків ухвалення тих чи інших норм, процес нормотворення іноді зводиться до формальних процедур. Цей підхід є неприпустимим в умовах динамічного розвитку суспільства та викликів, пов'язаних із глобалізацією, цифровізацією та потребою в адаптації національного законодавства до міжнародних стандартів.

Актуальність дослідження посилюється також в умовах воєнного стану, коли законодавчий процес відбувається прискореними темпами, і ризики ухвалення неякісних, суперечливих чи не-системних законів значно зростають. Тому виникає гостра необхідність у теоретичному осмисленні та практичному впровадженні інструментів, що можуть забезпечити високу якість законодавства навіть у кризових умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі питання забезпечення якості закону як доктринальної основи сучасної правотворчості досліджували такі науковці, як Я.О. Берназюк, А.В. Бойко, П.Д. Гуйван, М. Лоскутова та ін. Однак, наразі залишаються недостатньо вивченими питання наукового забезпечення критерію «якості закону» у процесі правотворчості, а також питання організації сучасних правових механізмів у цій сфері.

Формулювання цілей статті. Метою статті є аналіз теоретичних засад та практичних механізмів забезпечення якості законів у процесі правотворчої діяльності. У межах цього дослідження передбачається виявити основні проблеми, що існують у правотворчому процесі, та розробити конкретні пропозиції щодо його вдосконалення на основі науково обґрунтованих підходів. Завданням є не лише опис існуючих механізмів, а й їх критична оцінка з позиції ефективності, що дозволить сформулювати рекомендації для законодавчої та виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Наукові основи правотворчості становлять собою комплексну систему знань, методів і принципів, які забезпечують раціональний, об'єктивний та ефективний процес створення правових норм. Вони включають, зокрема гносеологічні основи, що передба-

чають всебічне пізнання об'єктивної дійсності та суспільних потреб; соціологічні основи, які полягають у вивченні громадської думки, соціальних інтересів та прогнозуванні впливу закону на суспільство; економічні основи, що вимагають аналізу економічної доцільності та фінансово-економічних наслідків нормотворчих рішень; прогностичні основи, спрямовані на передбачення довгострокових результатів та мінімізацію негативних наслідків; юридико-технічні основи, що включають дотримання правил юридичної техніки для забезпечення чіткості, системності та не-суперечливості норм; а також порівняльно-правові основи, які дозволяють враховувати досвід інших країн та гармонізувати національне законодавство з міжнародними стандартами.

Застосування цих наукових основ, що є фундаментом раціонального нормотворчого процесу, безпосередньо призводить до досягнення його головної мети – створення якісного закону. Саме тому, з огляду на зазначені наукові засади, постає необхідність чіткого визначення поняття «якості закону».

У науковій літературі питанню щодо визначення критерію «якість закону» присвячено чимало досліджень. Так, деякі науковці зазначають, що для визначення якості правової норми ключовими критеріями є: доступність – означає, що закон має бути опублікований і доступний для ознайомлення всім, кого він стосується; передбачуваність – формулювання норми повинно бути достатньо чітким, щоб суб'єкти відносин могли передбачити наслідки своїх дій; гарантії захисту від свавілля – законодавство має встановлювати чіткі межі та умови, за яких державні органи можуть втручатися у права громадян, щоб запобігти довільному застосуванню. На обґрунтування такої думки наводиться той аргумент, що саме ці критерії забезпечують правову визначеність та захист прав осіб від непередбачуваного чи необґрунтованого втручання з боку держави [1, с. 9].

Інші вчені вважають, що поняття «якість закону» (quality of law) охоплює такі характеристики відповідного акта законодавства як чіткість, точність, недвозначність, зрозумілість, узгодженість, доступність, виконуваність, передбачуваність і послідовність. Ці характеристики стосуються як положень будь-якого акта (норм права, які у ньому містяться), так і взаємозв'язку такого акта з іншими актами законодавства такої ж юридичної сили [2, с. 12].

Деякі науковці, зокрема П.Д. Гуїван, розглядають критерій «якість закону» крізь призму принципу законності, зауважуючи, що в такому контексті критеріями законності є: 1) доступність, чітка відповідність норм щодо оцінки певної поведінки; 2) передбачуваність норми, достатня чіткість формулювання; 3) обмежена дискреція компетентних органів з урахуванням законної мети та забезпечення захисту від свавільного втручання [3, с. 180].

Досліджуючи питання щодо критерію «якості закону», необхідно погодитися з науковцями, які основою цього критерію вважають юридичну визначеність як елемент верховенства права, зазначаючи, що вона має забезпечувати не лише чіткість та зрозумілість правових норм, що гарантує незмінність правовідносин та сталість статусу їхніх учасників, стабільність правопорядку, добробут держави та суспільства, а й належну якість закону [4, с. 135].

Загалом, поняття «якість закону» та критерії щодо його визначення попередньо були закладені прецедентною практикою Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), який у своїх рішеннях неодноразово наголошував на необхідності дотримання цих критеріїв.

Наприклад, у рішенні по справі «Гіллан та Квінтон проти Сполученого Королівства» («Gillan and Quinton v. the United Kingdom», заява № 4158/05 [5]) ЄСПЛ зазначив, що для того, щоб національне законодавство відповідало вимогам Конвенції, воно має гарантувати засіб правового захисту від свавільного втручання органів державної влади у права, гарантовані Конвенцією. У питаннях, які стосуються основоположних прав, надання правової дискреції органам виконавчої влади у вигляді необмежених повноважень було б несумісним з принципом верховенства права – одним з основних принципів демократичного суспільства, гарантованих Конвенцією. Відповідно, законодавство має достатньо чітко визначати межі такої дискреції, наданої компетентним органом влади, та порядок її реалізації [6, с. 28].

Крім того, у рішенні по справі «Щокін проти України» (заяви № 23759/03 та № 37943/06) ЄСПЛ роз'яснив важливість принципу верховенства права як основи демократичного суспільства. Суд наголосив, що закон повинен бути чітким і точним, щоб уникнути різночитань. Якщо національне законодавство допускає двозначне тлумачення, воно не відповідає вимогам «якості закону», які висуває Конвенція. Це, у свою чергу, не може забезпечити громадянам належний захист від довільного втручання державних органів, зокрема, в їхні майнові права [7].

На підставі вищенаведених наукових підходів та ураховуючи висновки ЄСПЛ, викладені у його рішеннях, можна дійти висновку, що «якість закону» – це комплексна характеристика нормативно-правового акта, що свідчить про його відповідність як формальним, так і змістовним критеріям, зокрема щодо належного оформлення, чіткого змісту, який, у свою чергу, має відповідати вимогам ефективності, доцільності, чіткості та передбаченості.

З метою забезпечення відповідності нормативно-правових актів критерію «якості закону» в Україні функціонує відповідний механізм. У цьому аспекті важливою подією стало прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність», який набрав чинність, проте буде введений в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні. Указаний Закон не просто регулює окремі аспекти нормотворчості, а закладає системні основи для забезпечення якості закону, як у процесі правотворчості, так і стосовно чинних актів законодавства. До прийняття цього закону процес нормотворення в Україні регулювався численними розрізненими актами, постановами, регламентами та відомчими інструкціями. Цей Закон уперше на рівні, який є вищим за підзаконні акти, закріплює конкретні механізми, спрямовані на підвищення якості. До цього, наприклад, аналіз регуляторного впливу був обов'язковим лише для регуляторних актів у сфері господарської діяльності, і були відсутні чітко визначені вимоги до інших законопроектів. Новий Закон робить такі оцінки обов'язковими, а також встановлює вимоги до проведення різноманітних експертиз (європейської, антикорупційної, гендерно-правової).

Однак, формально цей Закон не введений в дію, а тому правила розробки законопроектів визначені у різних нормативних актах – у Конституції України, Регламенті Верховної Ради України, підзаконних нормативно-правових актах та ін.

На основі аналізу Закону України «Про правотворчу діяльність» [8] можна зробити висновок, що в Україні передбачається багатогранна і багатоетапна система механізмів забезпечення якості законів. Ці механізми охоплюють увесь життєвий цикл нормативно-правового акта: від ініціації та розробки до моніторингу його реалізації, що включає:

1. Обов'язкову оцінку та аналіз впливу проекту акта на різні сфери суспільних відносин, зокрема на соціальні, фінансові, екологічні, демографічні, гендерні, дискримінаційні та корупційні, економічні та регуляторні показники тощо. Особлива увага приділяється аналізу регуляторного впливу, що здійснюється згідно з Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [9], що свідчить про глибоку інтеграцію економічного підходу в правотворчість.

2. Проведення обов'язкових видів експертизи – Закон запроваджує широкий спектр обов'язкових експертиз, що є важливою запорукою якості закону. До них належать, зокрема експертизу на відповідність праву ЄС (*acquis* ЄС), що є критично важливим для європейської інтеграції; юридичну (правову) експертизу, яка, зокрема, проводиться Національною академією наук України як головною експертною установою; антикорупційну та гендерно-правову експертизу, що відображає сучасні підходи до боротьби з корупцією та забезпечення рівних прав; фінансово-економічну та цифрову експертизу (названі серед додаткових), що дозволяють оцінити практичні наслідки прийняття закону.

3. Проведення обов'язкових публічних консультацій. Закон прямо вказує на проведення публічних консультацій як механізм реалізації принципів відкритості та прозорості правотворчої діяльності, що дає можливість залучити громадськість до обговорення проектів, урахувати думки різних соціальних верств населення і, таким чином, забезпечити більшу легітимність та якість закону.

4. Визначення техніки нормопроектування. Закон підкреслює важливість дотримання правил техніки нормопроектування, що включає сукупність техніко-правових засобів і методів для створення проекту. Це забезпечує юридичну коректність, послідовність та однозначність правових норм, що є основою їхньої ефективної реалізації.

5. Проведення правового моніторингу. Найважливішим механізмом забезпечення якості після прийняття закону є правовий моніторинг. Він включає, зокрема юридичну оцінку, яка перевіряє своєчасність прийняття підзаконних актів та їхню відповідність основному закону; оцінку ефективності реалізації, яка аналізує досягнення запланованих цілей та виявлення непередбачених наслідків. Цей механізм дозволяє не лише відстежувати, як закон працює на практиці, але й, у разі потреби, своєчасно вносити зміни, призупиняти дію або визнавати його таким, що втратив чинність. Указане підкреслює циклічний характер процесу правотворчості, де моніторинг є основою для подальшого вдосконалення законодавства.

Таким чином, проведений аналіз положень Закону України «Про правотворчу діяльність» демонструють, що українське законодавство створює системний і багатовекторний підхід до забезпечення якості законів, інтегруючи наукові, економічні, соціальні та громадські інструменти на всіх ключових етапах правотворчої діяльності.

Виходячи з аналізу положень Закону України «Про правотворчу діяльність», можна стверджувати, що в Україні створено теоретично ефективний і всеохоплюючий механізм забезпечення якості законів у процесі правотворчості. Однак, на практиці, його ефективність може виявитися недостатньою, а існуючі недоліки після введення Закону в дію можуть перешкоджати досягненню поставленої мети прийняття Закону.

Зокрема, недоліки та проблеми в реалізації механізму забезпечення критерію «якості закону» нормативно-правового акта є: формальний підхід до оцінки впливу та експертиз, оскільки попри обов'язковість проведення різних видів оцінок (наприклад, оцінка впливу на суспільні відносини), на практиці вони часто перетворюються на формальну процедуру. Заповнення форм та складання пояснювальних записок не завжди супроводжується глибоким аналізом, а висновки експертиз можуть ігноруватися суб'єктами правотворчої ініціативи. Також можна указати на недостатню інтеграцію наукових розробок у процес правотворчості. Хоча Закон згадує про проведення наукової експертизи (зокрема, з боку НАН України), її результати не завжди стають вирішальним чинником у процесі ухвалення рішення. Правотворчі органи можуть керуватися політичною доцільністю, а не науково обґрунтованими висновками, що знижує якість та ефективність законів.

Окремо слід вказати на такий недолік, як слабкість інституційного контролю – хоча Закон визначає суб'єктів, підстави та порядок здійснення правового моніторингу, його результати не завжди призводять до реальних змін. Механізм зворотного зв'язку між моніторингом та внесенням змін до закону є недостатньо ефективним, що призводить до того, що застарілі чи неефективні норми продовжують діяти, створюючи правові колізії.

З метою підвищення ефективності національного механізму забезпечення критерію «якості закону» у процесі правотворчої діяльності, доцільно запропонувати: запровадити обов'язкову досудову експертизу законопроектів на відповідність Конституції України, що дозволить ще на етапі розробки знімати з розгляду норми, які потенційно можуть бути визнані неконституційними Конституційним Судом України, що значно підвищить стабільність правової системи; розширити повноваження та фінансування експертних установ (наприклад, Національної академії наук України) для проведення глибоких та всебічних досліджень, результати яких повинні мати більшу вагу в процесі правотворчості. Також потребують удосконалення механізми проведення публічних консультацій, зокрема шляхом установлення чітких, законодавчо закріплених вимог до процедури публічних консультацій, включаючи терміни, форми та обов'язок публічного звіту про результати; створення єдиної цифрової платформи для обговорення законопроектів, яка дозволить відстежувати, які пропозиції були подані, які з них ураховані, а які – відхилені з визначенням підстав такого відхилення.

Висновки. На підставі проведеного наукового дослідження можна дійти висновку про те, що «якість закону» є комплексною, багатоаспектною категорією, яка виходить за межі суто формальних аспектів і охоплює не лише відповідність акта юридичній техніці, а й його змістовну чіткість, однозначність, передбачуваність та ефективність. Фундаментальними критеріями, що визначають «якість закону», є доступність (можливість для суб'єктів права ознайомитися з його змістом), передбачуваність (чіткість формулювань, що дозволяють передбачити правові наслідки дій) та наявність гарантій проти свавільного застосування (чітке визначення повноважень державних органів та меж їх втручання в права осіб). Забезпечення цих критеріїв є втіленням принципу верховенства права та правової визначеності.

Науковими основами правотворчості є система знань, методологій та підходів, що дозволяють здійснювати нормотворчий процес на об'єктивній, раціональній та обґрунтованій основі. Вони включають використання методів правового, економічного, соціологічного та політичного аналізу, експертних оцінок, прогнозування соціальних наслідків та правового моніторингу. Застосування наукових засад покликане забезпечити, щоб закон не лише відповідав формальним вимогам, а й був ефективним інструментом регулювання суспільних відносин, досягаючи поставленої мети.

Існуючий в Україні механізм забезпечення якості закону включає: багатоетапність процесу розробки, що передбачає підготовку проєкту, складання пояснювальної записки та проведення обов'язкових оцінок впливу; аналіз впливу на суспільні відносини, що включає оцінку економіч-

них, соціальних, фінансових, гендерних, корупційних та інших наслідків, що свідчить про комплексний підхід до нормотворення; широку систему експертиз: Закон встановлює обов'язковість правової, антикорупційної, гендерно-правової експертиз, а також експертизи на відповідність праву ЄС; проведення публічних консультацій, що являє механізм, що забезпечує відкритість, прозорість та залучення громадськості до процесу нормотворення; проведення правового моніторингу, тобто системи оцінки ефективності та реалізації вже ухвалених законів, що дозволяє виявляти їхні недоліки та своєчасно вносити зміни.

Водночас, з метою підвищення ефективності практичного механізму забезпечення критеріїв «якості закону» у процесі правотворчої діяльності необхідно зосередитися на таких напрямках удосконалення указанного механізму: посилення обов'язковості експертиз: висновки експертних установ, зокрема щодо відповідності законопроектів Конституції України, повинні мати більше юридичне значення, а їх ігнорування суб'єктами правотворчості – потребувати публічного та обґрунтованого пояснення; удосконалення процедури проведення публічних консультацій шляхом запровадження чітких регламентів, що гарантують змістовне врахування пропозицій громадськості, а не формальний підхід; запровадження системного моніторингу шляхом створення незалежного інституту для постійного правового моніторингу, який би забезпечував збір та аналіз даних про реалізацію законів та готував обґрунтовані рекомендації щодо їх вдосконалення тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бойко А.В. Якість правового регулювання відповідно до правових позицій Європейського Суду з прав людини. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: Юридичні науки. 2019. Том 30 (69) № 3. С. 7–12.
2. Берназюк Я.О. Особливості застосування критерію «якість закону» під час вирішення публічно-правових спорів. *Право і суспільство*. 2020. № 5. С. 6–14.
3. Лоскутова М. Основні критерії визначення законності відповідно до практики європейського суду з прав людини. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 8. С. 178–181.
4. Гуйван П.Д. Якість закону як елемент визначеності правової норми. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2017. № 28. С. 132–136.
5. Gillan and Quinton v. the United Kingdom: 12.01.2010, № 4158/05. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr#%7B%22fulltext%22:%5B%22Gillan%20and%20Quinton%20v.%20the%20United%20Kingdom%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-96585%22%5D%7D>.
6. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві: Науково-методичний посібник для суддів. 3-тє вид., допов. К.: ВАІТЕ, 2020. 276 с.
7. Справа «Щокін проти України»: рішення Європейського Суду з прав людини від 14.01.2011, заяви № 23759/03 та № 37943/06. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_858#Text.
8. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n731>.
9. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>.