



### Андрій Ришелюк

кандидат юридичних наук, доцент,  
заступник керівника Головного  
науково-експертного управління  
Апарату Верховної Ради України  
(Київ, Україна)  
info@krc.academ

### Ігор Зуб

кандидат юридичних наук,  
заступник керівника Головного  
науково-експертного управління  
Апарату Верховної Ради України,  
провідний науковий співробітник відділу дослідження  
проблем взаємодії держави та громадянського суспільства  
Київського регіонального центру НАПрН України  
(Київ, Україна)  
zub@rada.gov.ua



УДК 340.134

## КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ЗМІСТУ ЗАКОНОПРОЄКТУ

АНОТАЦІЯ. Ухвалення Верховною Радою України 16 листопада 2021 р. у першому читанні проєкту Закону України “Про правотворчу діяльність” викликало посилення наукового інтересу до теоретичних і практичних проблем правотворчості, розв’язання яких може підвищити якість законодавчої роботи і поліпшити її результати.

Як відомо, важливим елементом правотворчої діяльності й правотворчого процесу є оцінювання законопроєкту під час його розгляду у парламенті, а й іноді на більш ранніх етапах. При цьому головне питання – які критерії потрібно використовувати під час його здійснення. Проте, на жаль, у науковій літературі зазначене питання майже не розглядалося.

Метою статті є спроба визначення основних критеріїв оцінювання змісту законопроєктів на стадії проведення їх правової експертизи задля визнання його позитивним, негативним чи нейтральним.

Розглянувши вказане питання, автори статті вважають, що оцінювання законопроєкту має включати принаймні чотири основних складових, якими є: 1) оцінювання змісту законопроєкту; 2) оцінювання форми законопроєкту (тобто того, наскільки вдало викладені та скомпоновані його приписи); 3) оцінювання реалістичності законопроєкту (тобто можливості реалізувати його положення на практиці); 4) оцінювання вартості реалізації законопроєкту (інакше кажучи – “ціни законопроєкту”). При цьому вирішальне значення для загальної оцінки законопроєкту має надаватися оцінюванню його змісту. Тривалий практичний досвід оцінювання

законопроектів під час їх науково-правової експертизи засвідчив, що визначальними критеріями, на основі яких мають оцінюватися ідея і зміст законопроекту, можуть вважатися його справедливість і корисність.

Говорячи про справедливість як критерій оцінки законопроекту, зазначимо, що, незважаючи на складність самого поняття “справедливість”, законопроект може вважатись справедливим, якщо його положення не містять несправедливих приписів і загалом не суперечать загальноприйнятим нині та у сучасному суспільстві уявленням про те, що є справедливим, а що – несправедливим.

Зі свого боку під “корисністю” законопроекту слід розуміти позитивний ефект від його застосування у разі ухвалення. При цьому користь, яку має принести реалізація законопроекту, повинна бути значною й помітною в масштабах країни, а при її оцінюванні ми маємо брати до уваги не лише пряму матеріальну (грошову) користь, а й будь-які поліпшення нематеріального характеру в різних сферах суспільного життя.

Отже, за загальним правилом, кожен законопроект повинен ухвалюватись законодавцем і ставати законом лише тоді, коли він є справедливим і корисним для суспільства, а дослідження і деталізація відповідних критеріїв оцінювання законопроекту має стати завданням сучасної юридичної науки України.

Ключові слова: правотворча діяльність; нормативно-правовий акт; експертиза законопроектів; оцінювання законопроекту; критерії якості закону; критерії оцінювання законопроекту.

16 листопада 2021 р. Верховна Рада України ухвалила у першому читанні проєкт Закону України “Про правотворчу діяльність”, який, як вказано у його ст. 1,

спрямований на визначення засад та порядку здійснення правотворчої діяльності в Україні, зокрема принципів правотворчої діяльності та регулювання відносин, пов'язаних із її плануванням, розробкою, прийняттям (виданням) та реалізацією нормативно-правових актів<sup>1</sup>.

Внесення та розгляд цього законопроекту зумовили посилення інтересу до теоретичних і практичних проблем правотворчості, дослідження і правильне розв'язання яких може підвищити якість правотворчої роботи і поліпшити її результати. Одна з таких проблем і є предметом цієї статті.

Важливим елементом правотворчої діяльності й правотворчого процесу є оцінювання законопроекту під час його розгляду у парламенті, а іноді й на більш ранніх етапах. Тією чи іншою мірою законопроекти під час своєї роботи мають оцінювати експертні служби, окремі народні депутати України, депутатські фракції та групи, парламентські комітети і парламент загалом, Президент України, Уряд, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, позиція яких має значення при розгляді

<sup>1</sup> Про правотворчу діяльність: Проєкт Закону України від 7 вересня 2021 р. № 1708-IX <[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355)> (дата звернення: 14.12.2021).

законопроекту у Верховній Раді України. Правильне оцінювання законопроектів має бути основою для рішень і пропозицій щодо їх подальшої долі.

Основним питанням, яке виникає в процесі оцінювання законопроекту, є питання про те, які критерії потрібно застосовувати при здійсненні оцінювання. При цьому вивчення наукових праць, присвячених правотворчості і законотворчості, свідчить, що у вказаному вище аспекті (якими критеріями слід керуватись при оцінюванні певного законопроекту) питання у науковій літературі докладно не розглядалося. До певної міри при розгляді цього питання слід брати до уваги думки і міркування науковців і практиків стосовно того, яким вимогам (критеріям) має відповідати добре підготовлений закон чи інший нормативно-правовий акт. Однак необхідно пам'ятати, що чинний закон, головним чином, оцінюється з погляду його ефективності, тобто на основі результатів виконання на практиці, і саме ці результати мають бути визначальними для його оцінювання. Законопроект неможливо оцінити таким чином з огляду на повну відсутність практики його реалізації (виконання). Тому для оцінювання можуть бути використані лише ті висновки, прогнози й обґрунтовані припущення, які робляться на основі аналізу його тексту і тексту доданих до нього супровідних документів.

У радянській юридичній літературі досить багато уваги приділялося питанням якості й ефективності правових норм. У деяких працях ішлося і про вимоги, яким має відповідати текст нормативно-правового акта, зокрема закону. До таких вимог відносилися повнота і достатність нормативного регулювання певного питання; єдність предмету регулювання; логічна послідовність викладення тексту, відсутність суперечностей; лаконічність і компактність викладення нормативного матеріалу; ясність, простота і доступність мови; точність і визначеність формулювань, виразів і термінів; одноманітність і послідовність у використанні технічних прийомів<sup>2</sup>.

Певні підходи до вимог, яким має відповідати нормативно-правовий акт, напрацьовані й у вітчизняній науковій літературі. Зокрема, В. Корнієнко вважає, що до вимог, які застосовуються до нормативно-правового акта, варто віднести чітко визначену структуру, регламентовану процедуру нормопроекткування, а також доцільність, ефективність, об'єктивність, своєчасність, узгодженість та якість<sup>3</sup>.

У деяких наукових працях ідеться не просто про вимоги до тексту нормативно-правового акта чи закону, а про "критерії якості закону". Наприклад, Ю. Перерва зазначає, що, на його думку, "критеріями якості

<sup>2</sup> А Пиголкин. *Подготовка проектов нормативных актов* (Юридическая литература 1968) 24–8; *Научные основы советского правотворчества* (Халфина Р ред, Наука 1981) 265–6.

<sup>3</sup> В Корнієнко, 'Висновок правової експертизи: теоретико-правові аспекти' (2020) 7 Підприємство, господарство і право 265–9.

закону” можуть бути: зв’язок із загальною системою чинного законодавства; забезпеченість фінансовими, організаційними та іншими ресурсами, мірами відповідальності (санкціями); відповідність його положень сучасним досягненням вітчизняної і зарубіжної правової науки та юридичної практики (щодо цих критеріїв він підтримує О. Селезньову); обґрунтованість застосування правового регулювання у формі закону; відповідність положень нормам Конституції України<sup>4</sup>; дотримання правил законодавчої техніки; дієвість – розгляд завдань, що вирішуються у конкретній сфері, та відповідність результатів поставленій меті, цілям, культурним особливостям і надбаням держави<sup>5</sup>.

В. Сирих описує критерії якості закону таким чином:

<...> можуть бути виділені чотири види властивостей норми права: власне-юридичні, мовні, логічні та соціологічні, які включають у себе такі критерії якості закону, як: нормативність, повнота і конкретність нормативно-правового регулювання, що характеризують власне-юридичний аспект норми права; простота, лаконічність, ясність, точність, які характеризують мовний аспект норми права; визначеність, послідовність, несуперечливість, що характеризують логічний аспект норми права; юридична і соціальна ефективність норм права<sup>6</sup>.

Варто також згадати Методику оцінювання якості законопроектів, розроблену представниками неурядової організації “Громадська мережа “Опора””, у якій визначений “контрольний список” із 30 критеріїв якості, які були поділені на п’ять груп: 1) загальні критерії, за якими аналізується рівень дотримання техніки нормопроекування (9 критеріїв); 2) правові критерії, за якими виявляються закладені у законопроекті правові колізії і ступінь правової грамотності положень (4 критерії); 3) критерії запобігання корупції, за якими оцінюється ступінь ризику корупційних правопорушень, який криється у положеннях законопроекту (4 критерії); 4) індикатори прогресу у “належному урядуванні”, за якими надається оцінка законопроекту у контексті прогресу у запровадженні стандартів “належного врядування” (англ. “good governance”), розроблених у 1992 р. Світовим Банком (12 критеріїв); 5) критерій важливості проблеми, за яким береться до уваги масштаб вирішуваної у законопроекті проблеми, і ступінь шкоди, яку вона завдає<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 31. Ст. 141.

<sup>5</sup> Ю Перерва, ‘Деякі питання експертизи законопроектів в Україні’ (2008) 42 Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ 166–71.

<sup>6</sup> Законодательная техника (Тихомиров Ю ред, Городец 2000) 50.

<sup>7</sup> ‘Методика оцінювання якості законопроектів’ (Громадянська мережа “ОПОРА”, 08.07.2014) <<https://www.opora.org/news/parliament/5793-metodyka-ocinjivannja-jakosti-zakonoproektiv>> (дата звернення: 14.12.2021).

Як бачимо, наведені вище переліки мають значні відмінності і свідчать про різний підхід до класифікації того, що автори іменують вимогами до нормативно-правового акта або критеріями якості закону. Деякі із названих критеріїв (будемо іменувати їх саме так) є беззаперечними і постійно застосовуються на практиці при оцінюванні законопроектів, наприклад, у процесі їх експертизи. Однак впадає в око, що у наведених вище переліках відсутні критерії, пов'язані з оцінюванням можливих наслідків реалізації положень законопроекту. Автори цієї статті, спираючись на свій тривалий досвід практичної роботи з науково-правової експертизи законопроектів, які вносяться для розгляду Верховною Радою України, вважають цю прогалину дуже істотною, оскільки саме ці критерії мають бути найбільш вагомими для загальної оцінки, яка “ставиться” законопроекту в результаті його оцінювання.

На нашу думку, оцінювання законопроекту має включати принаймні чотири основних складових, якими є: 1) оцінювання змісту законопроекту; 2) оцінювання форми законопроекту (тобто того, наскільки вдало викладені та скомпоновані його приписи); 3) оцінювання реалістичності законопроекту (тобто можливості реалізувати його положення на практиці); 4) оцінювання вартості реалізації законопроекту (інакше кажучи – “ціни законопроекту”).

Оцінювання реалістичності законопроекту має давати відповідь на запитання про те, чи можна реалізувати положення законопроекту з огляду на його сприйняття громадськістю, суб'єктами, на яких поширюватиметься його дія, а також чи наявні достатні фінансові, інформаційні, технічні, людські й інші ресурси, необхідні для впровадження?

Оцінювання вартості реалізації законопроекту має включати в себе визначення розміру витрат, пов'язаних із його реалізацією, та оцінювання доцільності цих витрат порівняно з тими позитивними результатами (у разі їх наявності), які очікуються.

Оцінювання форми законопроекту, головним чином, має бути пов'язане з дотриманням і виконанням при його розробленні вимог законодавчої техніки.

Хоча форма законопроекту має важливе значення, все ж вирішальним для загальної оцінки є його зміст. Зрозуміло, що навіть правильний зміст законопроекту може бути нівельований внаслідок його невдалої форми, але в такому разі завжди є можливість доопрацювання без зміни його концепції. Водночас навіть виконання положень законопроекту у найбільш доскональній формі не може забезпечити його позитивну оцінку, якщо зміст таких положень є концептуально невдалим. У практиці законотворення, у наукових публікаціях і при спробах спеціальних досліджень ця обставина нерідко забувається, елементи оцінювання змісту та форми законопроекту змішуються (це відбувається і у деяких із

наведених вище переліків) і вважаються рівнозначними для загальної оцінки проєкту, що не можна визнати правильним. А оскільки оцінювання змісту законопроєкту є найважливішою частиною його оцінювання загалом, то зрозумілим стає значення правильного вибору і використання на практиці критеріїв для такого оцінювання. Саме про них і піде мова у подальшій частині статті.

На нашу думку, не потребує спеціального обґрунтування твердження про те, що положення законодавства мають бути узгоджені між собою і не містити суперечностей. Із цього випливає необхідність оцінювання змісту кожного законопроєкту на відповідність його положень Конституції України, міжнародним договорам України та чинним національним законодавчим актам. Отже, така відповідність є одним із критеріїв оцінювання змісту законопроєкту. Проте оцінювання положень проєкту на відповідність чинним правовим нормам є доволі стандартною, звичною і зрозумілою частиною юридичної роботи, яка здійснюється під час аналізу законопроєкту. Набагато більш складним, незвичним і неоднозначним є оцінювання змісту законопроєкту задля визнання його позитивним, негативним чи нейтральним. У цій частині українська юридична (і не тільки юридична) наука нині може запропонувати практикам лише слабкі й дуже розмиті орієнтири, які не містять чітких критеріїв оцінювання. Зокрема, у випадках, коли вимогами до якості закону називаються “правильність” законодавчих положень, їх “відповідність характеру суспільних відносин, стану розвитку суспільства”, “юридична і соціальна ефективність”, “відповідність результатів поставленої меті”, видається, що йдеться про характеристики змісту добре підготовленого закону, які можуть вважатись критеріями і для його оцінювання, і для оцінювання законопроєкту. Однак варто поставити запитання: чи дають ці вимоги можливість для чіткої відповіді на запитання про доцільність ухвалення конкретного законопроєкту? Навряд чи відповідь на це запитання буде позитивною. Наведені вище формулювання є скоріше вимогами до змісту законодавства загалом (причому чинного законодавства), аніж орієнтирами для аналізу положень конкретного законопроєкту, який піддається оцінюванню.

Пошук критеріїв для оцінювання змісту законопроєкту, які б відображали ефект від потенційних наслідків його реалізації, не виключає звернення до більш широкого кола джерел, аніж ті, якими зазвичай послуговуються юристи. І саме тут автори статті побачили згадку, яка, на їхню думку, може бути основою для правильного рішення. Ідеться про кілька фраз, сказаних видатним античним оратором Демосфеном у промові проти Лептіна. У тексті цієї промови Демосфен сказав, що відповідно до існуючих правил афіняни мають кілька разів прослухати тексти законів, які їм пропонується ухвалити (тобто фактично йдеться про законопроєк-

ти), і голосувати за їх ухвалення у тому випадку, коли вони вважають зміст запропонованого закону *справедливим і корисним*<sup>8</sup>.

Попри те, що ці слова були сказані (а можливо, лише написані) понад 2 000 років тому, вони, як видається, не втратили свого правового значення і досі. Справедливість і корисність запропонованого законопроекту у переважній більшості випадків і нині можуть вважатись тими визначальними критеріями, на основі яких має оцінюватись його ідея та зміст.

Зупинимось на характеристиці цих критеріїв трохи докладніше.

Поняття справедливості є надзвичайно складним, багатогранним і по-різному розуміється і в науці (зокрема, і в юридичній), і у звичайному житті. Але це не може бути причиною для відмови від використання цього поняття для оцінювання законодавчих ініціатив. Якщо справедливість є однією із загальноновизнаних рис, які притаманні праву загалом, то є цілком логічним, що ця риса має бути притаманна і законодавству, а отже, і законопроектам, якщо вони є добре підготовленими і заслуговують на позитивну оцінку. У зв'язку з цим варто згадати, що, на думку Є. Васьковського,

для того щоб закон був досконалим, перш за все необхідно, щоб він був справедливим, оскільки верховною ідеальною метою законодавства є здійснення справедливості. Далі, закон має також бути доцільним: впроваджуючи принципи справедливості, законодавець має обирати такі заходи, які найбільше відповідають умовам життя і дають найкращі практичні результати. Нарешті, закон не повинен піддавати громадян надмірним обмеженням і суворості<sup>9</sup>.

Говорячи про справедливість як критерій оцінки законопроекту, слід перш за все відзначити, що йдеться не лише про ті випадки, коли новий закон має запровадити справедливість у певній сфері або забезпечити більший (вищий) рівень справедливості там, де до його введення в дію цей рівень був меншим. Інакше кажучи, закон за своїм змістом може бути безпосередньо присвячений питанням забезпечення справедливості, але може стосуватись і питань, не пов'язаних зі справедливістю. І у першому, і у другому випадках законопроект може вважатись справедливим, якщо його положення не містять несправедливих приписів і загалом не суперечать загальноприйнятим нині та у сучасному суспільстві уявленням про те, що є справедливим, а що – несправедливим.

<sup>8</sup> Точно відповідний фрагмент промови у перекладі українською звучить так:

З цією метою Солон звелів оголошувати закон перед статуями епонімів і передавати секретареві. Той же, зі свого боку, мав прочитати його під час народних зборів, щоб кожен із вас, прослухавши його текст декілька разів і порозмисливши на дозвіллі, проголосував за затвердження закону, якщо вважав його зміст справедливим і корисним.

<sup>9</sup> 'XX. Против Лептина об ателии (93)' в Демосфен, в *Речи, т 1* (Памятники исторической мысли 1994) 38–9.

<sup>9</sup> Е Васьковский, *Руководство к толкованию и применению законов* (Городец 1997) 84.

Законопроект також може містити одночасно справедливі та несправедливі положення. Якщо такі положення пов'язані між собою і не можуть бути реалізовані окремо одні від одних, оцінка законопроекту за критерієм справедливості має базуватись на оцінці сумарного потенційного впливу, який ці положення у разі їх реалізації справлять на суспільство і стан суспільних відносин. Вважаємо, що в таких ситуаціях проект може бути визнаний справедливим тоді, коли внаслідок такого сумарного впливу відносини у суспільстві загалом будуть більшою мірою, аніж до ухвалення законопроекту, відповідати вимогам справедливості.

Цілком зрозуміло, що викладені вище міркування є лише вступом до серйозного дослідження. Питання про справедливість як критерій оцінювання законопроектів потребує ретельного вивчення і наукової розробки.

Навряд чи може вважатись предметом для дискусії й те, що кожен новий закон має давати суспільству певний позитивний ефект, який може бути названий “користю”. Причому в цьому разі має йтися про користь для суспільства загалом (або інакше кажучи – для всієї країни). Користь, яку законопроект може дати окремим особам чи невеликим суспільним групам, має розглядатись як позитив лише у тому разі, якщо її виникнення тягне за собою наслідок у вигляді отримання користі суспільством загалом.

Користь, яку має дати реалізація законопроекту, повинна бути значною й помітною в масштабах країни. Ухвалення законопроектів задля проведення дрібних, незначних поліпшень є нераціональним, оскільки на розроблення, розгляд, ухвалення та впровадження законопроекту завжди витрачаються досить значні суспільні ресурси.

Коли мова заходить про користь, яку дає законопроект, ми маємо брати до уваги не лише пряму матеріальну (грошову) користь, а й будь-які поліпшення нематеріального характеру в різних сферах суспільного життя. Відтак очікувана користь, окрім суто матеріальної вигоди, може також являти собою позитивний нематеріальний ефект в економічній, соціальній, гуманітарній, екологічній, управлінській або іншій сфері. Зважаючи на це, користю можуть вважатись й істотні поліпшення у галузі юриспруденції. Як нематеріальна користь можуть розглядатись і такі потенційні результати дії законопроекту, як усунення чи зниження рівня певної поведінки, яка вважається соціально негативною. Серйозною проблемою, яка потребує дослідження і детального розгляду, є методи правильної оцінки величини очікуваної від впровадження нового закону користі у випадках, коли вона є нематеріальною і не може бути виражена у грошах.

Зміни, які відбуваються в житті суспільства, можуть бути як позитивними, так і негативними, тому не можна виключати виникнення таких



змін і у разі ухвалення та реалізації на практиці невдалих законодавчих актів. У цьому випадку є підстави говорити не про користь, а про її антипод – шкоду, якої завдає суспільству непродумана законодавча ініціатива. Отже, законопроект залежно від його змісту та наслідків, які можуть настати в разі його ухвалення та реалізації, іноді може оцінюватись не як корисний, а як шкідливий (потенційно шкідливий) для суспільства. Слід пам'ятати, що шкода, так само як і користь, може бути не лише матеріальною.

Шкідливими слід вважати не лише законопроекти, реалізація яких може безпосередньо призвести до шкідливих наслідків, а й ті, зі змісту яких не вбачається отримання суспільством ані користі, ані шкоди. Адже в цих випадках нічим буде компенсувати той, нехай і не надто значний, суспільний стрес, який завжди виникає внаслідок зміни законодавчих положень і необхідності “приспосовуватись” до нових законодавчих приписів.

Шкоду, яку може спричинити ухвалення і реалізація невдалого законопроекту, не слід змішувати з витратами ресурсів, необхідними для реалізації положень проекту, зокрема й витратами тих, кого він безпосередньо стосується. Питання про те, наскільки виправданими є ці витрати, перебувають поза рамками оцінки законопроекту за критерієм корисності і має розглядатись окремо в рамках оцінювання вартості законопроекту.

Оцінюючи за критерієм корисності законопроект, положення якого дають користь для одних суб'єктів і водночас несуть шкоду для інших, слід звертати увагу не лише на загальні розміри користі чи шкоди (якщо їх можна оцінити в грошовій формі), а й на кількість осіб, яких стосуються ті чи інші положення. Якщо користь від законопроекту отримує лише певна порівняно невелика група суб'єктів, а шкода завдається великій кількості осіб, такий законопроект слід оцінювати як шкідливий для суспільства.

За звичайних обставин законопроект повинен бути і справедливим, і корисним. При цьому слід вважати, що у випадках, коли законопроект запроваджує справедливість або підвищує її рівень, він має вважатись як справедливим, так і корисним, оскільки впровадження справедливих відносин і практик дає нематеріальну користь. Водночас не може вважатись прийнятним корисний, але явно несправедливий законопроект (наприклад, законопроект, в якому була б формалізована висловлена окремими народними депутатами України ідея повністю скасувати пенсійне забезпечення громадян). З цієї причини важливим є використання при оцінюванні змісту законопроекту одночасно і критерію справедливості, і критерію корисності, а не лише одного з них.

Якщо ж реалізація законопроекту потягне за собою певні матеріальні втрати, але його положення є цілком справедливими, такий проект

не може розглядатись як шкідливий, адже в цьому випадку можливі матеріальні втрати також є своєрідною “ціною законопроєкту” або ж “ціною справедливості”, і питання полягає у тому, чи є така ціна прийнятною у сучасних умовах.

Хоча в ідеалі кожен законопроєкт має бути і справедливим, і корисним, в окремих випадках держава має йти на ухвалення проєктів, зміст яких не відповідає цим критеріям. Одним із таких випадків є ситуація, коли країна опиняється в умовах, подібних до стану крайньої необхідності, описаного у нормах кримінального законодавства, і тоді законодавець ухвалює несправедливий або шкідливий законопроєкт для того, щоб із його допомогою відвернути настання шкоди, яка є значно більшою, аніж шкода від реалізації положень проєкту. У цих випадках для оцінки законопроєкту, очевидно, слід керуватись не критеріями справедливості і корисності, а правилом, подібним до правила, викладеного у ст. 39 Кримінального кодексу України<sup>10</sup>: законопроєкт можна вважати прийнятним, якщо шкода, яку має відвернути його ухвалення, є більшою ніж та шкода, яка може бути заподіяна внаслідок реалізації законопроєкту. Окрім цього, ухвалення несправедливого або шкідливого законопроєкту може допускатись і у випадках, коли такий законопроєкт є необхідним для отримання суспільством у майбутньому користі, що значно перевищуватиме шкоду, яку несуть у собі положення законопроєкту. Однак випадки, про які йшлося вище, повинні бути лише рідкісними винятками у практиці законотворення.

Висновки. Розглянувши питання критеріїв оцінки законопроєктів, вважаємо (дотримуючись ідеї Демосфена), що, за загальним правилом, кожен законопроєкт повинен ухвалюватися законодавцем і ставати законом лише тоді, коли він є справедливим і корисним. Дослідження і конкретизація відповідних критеріїв оцінювання змісту законопроєкту має стати завданням сучасної юридичної науки України.

## REFERENCES

### Bibliography

#### *Authored books*

1. Pigolkin A, *Podgotovka proektov normativnyh aktov* (Juridicheskaja literatura 1968) (in Russian).
2. Vas'kovskij E, *Rukovodstvo k tolkovaniju i primeneniju zakonov* (Gorodec 1997) (in Russian).

#### *Edited and translated books*

3. ‘XX. Protiv Leptina ob atelii (93)’ v *Demosfen, Rechi, t 1* (Pamjatniki istoricheskoy mysli 1994) (in Russian).

<sup>10</sup> Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>> (дата звернення: 16.12.2021).

Андрій Ришелюк, Ігор Зуб

4. *Nauchnye osnovy sovetskogo pravotvorchestva* (Halfina R red, Nauka 1981) (in Russian).
5. *Zakonodateľ'naja tehnika* (Tihomirov Ju red, Gorodec 2000) (in Russian).

*Journal articles*

6. Korniienko V, 'Vysnovok pravovoi ekspertyzy: teoretyko-pravovi aspekty' (2020) 7 *Pidpryiemstvo, hospodarstvo i pravo* 265–9 (in Ukrainian).
7. Pererva Yu, 'Deiaki pytannia ekspertyzy zakonoproektiv v Ukraini' (2008) 42 *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu vnutrishnikh sprav* 166–71 (in Ukrainian).

*Websites*

8. 'Metodyka otsiniuvannia yakosti zakonoproektiv' (*Hromadianska merezha "OPORA"*, 08.07.2014) <<https://www.oporaua.org/news/parliament/5793-metodyka-ocinjuvannya-jakosti-zakonoproektiv>> (accessed: 14.12.2021) (in Ukrainian).

Andriy Ryshelyuk  
Ihor Zub

#### EVALUATION CRITERIA FOR THE DRAFT

**ABSTRACT.** The adoption by the Verkhovna Rada of Ukraine on November 16, 2021, in the first reading of the draft Law of Ukraine "On Lawmaking" has increased scientific interest in theoretical and practical problems of lawmaking, solving which can improve the quality of legislative work and improve its results.

As well known, an important element of lawmaking and lawmaking process is the evaluation of the draft law during its consideration in parliament, and sometimes at earlier stages. The main issue in the process of such evaluation is the question of what criteria should be followed in its implementation. However, unfortunately, this issue has hardly been considered in the scientific literature.

The purpose of the article is to try to determine the main criteria for evaluating the content of draft laws at the stage of their legal examination in order to recognize it as positive, negative or neutral.

Having considered this issue, the authors believe that the evaluation of the draft law should include at least four main components, which are: 1) evaluation of the content of the draft law; 2) evaluation of the form of the draft law (how well its instructions are set out and composed); 3) assessing the realism of the draft law, the ability to implement its provisions in practice; 4) estimating the cost of implementing the draft law (in other words – "draft law prices"). At the same time, the evaluation of its content should be crucial for the overall evaluation of the draft law. The long practical experience of evaluating draft laws during their scientific and legal examination has led the authors to believe that the determining criteria on the basis of which to evaluate the idea and content of the draft laws can be considered its fairness and usefulness.

Speaking of fairness as a criterion for evaluating the draft law, it should be noted that, despite the complexity of the concept of "justice", the draft law can be considered fair if its provisions do not contain unfair prescriptions and generally do not contradict the currently accepted and modern society is fair and what is unfair.

In turn, the “usefulness” of the draft law should be understood as a positive effect of its application in the event of adoption. At the same time, the benefits that the implementation of the draft law should be significant and noticeable across the country, and in assessing it, we must take into account not only direct material (monetary) benefits, but also any improvements of intangible nature in various spheres of public life.

In conclusion, as a general rule, every draft law should be adopted by the legislator and become law only when it is fair and useful to society, and research and detailing the relevant criteria for evaluating the draft should be the task of modern legal science of Ukraine.

KEYWORDS: lawmaking activity; normative-legal act; examination of bills; evaluation of the draft law; criteria of quality of the law; criteria of evaluation of the draft law.