

## II. Теоретичні та практичні аспекти реалізації Україною статусу кандидата на членство в Європейському Союзі

DOI: 10.33498/Юш-2025-04-069



Наталія Пархоменко

докторка юридичних наук, професорка,  
членкиня-кореспондентка НАН України,  
членкиня-кореспондентка НАПрН України,  
заслужена юристка України,  
завідувачка відділу теорії держави і права  
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України  
(Київ, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5870-9261>  
nnparkhomenkoo@gmail.com

УДК 340.1

### КЛЮЧОВІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА В АСПЕКТІ ЙОГО ЕФЕКТИВНОСТІ

Анотація. У статті наголошено, що в правовій державі законодавство не може бути просто прийнято, воно повинно бути сформовано відповідно до певних ключових (універсальних) підходів та принципів. У цьому випадку формування здійснюється тоді й тільки тоді, коли потрібно і є нагальність для держави, влади, суспільства. Застосування таких ключових для формування ефективного законодавства підходів, як системність і комплексність є одним із інструментів трансформацій у сфері права, інтеграційною складовою його розвитку, зумовленою існуванням зв'язку якісних характеристик між складовими системи права, їх так званого онтогенезу, що об'єктивує їх появу – прийняття, набуття чинності, функціонування та скасування. З огляду на це комплексність і системність є принципами правової політики та підходами до організації та формування законодавства, способом організації змісту та формою його побудови; способом функціонування законодавства; одним із підходів до структурування законодавства, що в підсумку визначає комплексність та ефективність правового впливу.

Визначення сутності, зв'язку і значення системності та комплексності при формуванні законодавства дає змогу підкреслити такі його характеристики, як: цілісність змісту, що зумовлюється метою правового регулювання; інтегративність як поєднання всіх напрямів правового впливу та реалізація функцій правового регулювання; відкритість до удосконалення та здатність до трансформації, поєднання інших неправових механізмів для досягнення мети правового регулювання; складність і багаторівневість змісту та зв'язків між складовими – галузями законодавства; збалансованість впливу на різні сфери суспільних відносин та суб'єктів суспільних відносин, за рахунок визначення балансу публічних та приватних, пріоритетності забезпечення їх інтересів; ефективність як результат реалізації та співвіднесення мети та результату; прогнозованість трансформації та здатність перспективного корегування цілей і засобів правового впливу.

Відповідно за умови ефективності дії окремих елементів законодавства, комплексність і системність його формування забезпечує водночас вирішення завдань системи законодавства, урахування особливостей правового регулювання кожної сфери суспільних відносин. При цьому визначення цілей, змісту правотворчого процесу, його об'єктивна суспільна зумовленість і прогнозований результат правового впливу, як повний і завершений цикл законотворчості, охоплює діагностування, цілепокладання, планування, структурування, прогнозування та в підсумку має наслідком ефективність реалізації законодавства.

Ключові слова: законодавство; системність; комплексність; упорядкування законодавства; ефективність законодавства; правова політика; систематизація; реалізація законодавства.

© Наталія Пархоменко, 2025

Як відомо, універсальною якісною метою законодавства є його ефективність, що визначається ступенем упорядкування суспільних відносин, тобто здатністю законодавства досягати бажаних регуляторних результатів. Це можливо за умови, якщо законодавство ефективно вносить свої передбачувані зміни в бажаному порядку, який установлюється мірою причинного взаємозв'язку між метою створення законодавства та наслідками, що виникають при його впровадженні та виконанні. Це передбачає, щоб законодавство мало форму, що передає його мету і засоби, за допомогою яких воно досягає мети. Крім того, засоби, за допомогою яких законодавство забезпечує свої зміни, повинні бути справедливими, чіткими та передбачуваними, щоб свавільні рішення були виключені, а люди могли планувати та здійснювати довгострокову діяльність у сфері бізнесу та особистого життя<sup>1</sup>. Окрім того, складне законодавство ускладнює людям розуміння їхніх законних прав та обов'язків. Це також створює навантаження для бізнесу й обмежує доступ до правосуддя<sup>2</sup>.

Відповідно проблема забезпечення якості та науково обґрунтованого підходу до формування законодавчого масиву та його реалізації є однією з визначальних у аспекті формування системи законодавства, потребує постійного моніторингу, своєчасної наукової верифікації та модернізації, визначення чинників, принципів, підходів і складових, які є універсальними та об'єктивно необхідними для будь-якого правового режиму. Йдеться, зокрема, про системність, комплексність та об'єктивну зумовленість як ключові підходи для формування системи законодавства та для її ефективної реалізації, що і є метою нашого дослідження.

Першочергово варто наголосити, що проблематика підходів, принципів і різного роду факторів, що застосовуються для формування системи законодавства, або всього джерельно-правового масиву в межах певних правових систем, загалом отримала наукове осмислення та нормативне закріплення.

Серед дослідників, які вивчали різні аспекти комплексності, системності та об'єктивності як ключових підходів до формування законодавства, їх консолідуючу функцію, що сприяє єдності правозастосування та тлумачення права, необхідно назвати О. Богачову, М. Теплюка, В. Ковальського, Ю. Матвєєву, В. Мельник, В. Перепелюка, О. Петкова, В. Тація, П. Ситковського, С. Слінько, О. Смехова, Т. Тарахонич, О. Томкіна, Т. Подковенко, А. Колодія, В. Копейчикова, М. Орзіха, В. Погорілка, П. Рабіновича, В. Селіванова, В. Тарнавську, В. Шаповала, Я. Шевченко, Ю. Шемшученка, О. Ющика та ін.

Однак вперше до вивчення принципу комплексності або комплексного підходу звернулися представники природничих наук та обґрунтували його ефективність через можливість цілісності у підході до об'єкта пізнання та

<sup>1</sup> H Xanthaki, 'Drafting Manuals and Quality in Legislation: Positive Contribution towards Certainty in the Law or Impediment to the Necessity for Dynamism of Rules?' [2010] 4(2) *Legisprudence* 111.

<sup>2</sup> Causes of complex legislation and strategies to address these <<https://www.ag.gov.au/sites/default/files/2020-03/causes-of-complex-legislation-and-strategies-to-address-these.pdf>> (accessed 27.04.25).

інтеграції знання про нього. Натепер комплексність використовується для опису систем, що складаються з багатьох елементів, які завдяки своїм властивостям можуть взаємодіяти та, у різний спосіб взаємодіючи, приводять до виникнення позитивного ефекту, що є вагомішим, ніж ефект від окремо взятих елементів. Натепер комплексний підхід активно застосовується для вивчення різного роду систем (соціальних, економічних, політичних, правових), їх взаємодії.

Подібним чином системний підхід, який спочатку був розроблений і використаний у технічній сфері, активно використовується для формування та забезпечення державно-правових явищ, зокрема законодавства. Відповідно сталим є підхід до розгляду законодавчого масиву в країнах романо-германської правової сім'ї як до системи законодавства – сукупності нормативно-правових актів, між якими існують різного роду зв'язки. Це підтверджує низка наукових напрацювань як теоретиків права, так і представників галузевих юридичних наук.

Серед зарубіжних вчених проблематику основних засад формування правового масиву, законодавства вивчали Е. Айткен, А. Атгамімі, Р. Бауман, Д. Бустхамі, П. Ішвара Бхат, Р. Кормакайн, Цві Кахана, М. Мусмуті, Д. Резевська, Х. (Г.) Стамелос, Х. Хантакі, Дж. Вальдрон<sup>3</sup> та ін. Зокрема, предметом їхніх досліджень були доктринальні методи юридичних досліджень, правові принципи та принципи права, комплексний підхід до розуміння правових явищ, принцип якісного законодавства та його значення для формування ефективної правової системи тощо.

Законодавство в правовій державі не може бути просто прийнято, воно повинно бути сформовано. У цьому випадку формування здійснюється тоді й тільки тоді, коли потрібно і є нагальність для держави, влади, суспільства. Через терміновість мотивація формування буде заснована на обслуговуванні юридичних потреб. Навпаки, якщо законодавство буде прийнято, воно відповідатиме інтересам законодавця<sup>4</sup>.

Окрім того, впровадження законодавства є складним процесом, який не відбувається автоматично. Він залежить від чіткості законодавчого тексту, сумісності закону з іншими законами, конституцією, міжнародними зобов'язаннями, наявністю людських і фінансових ресурсів для впровадження закону, вторинного законодавства (регуляторних норм) і доступності нового законодавства для тих, хто відповідає за його правозастосування<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> J Waldron, *Political political theory: essays on institutions* (Harvard University Press 2016); R W Bauman, T Kahana (ed), *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State* (Cambridge University Press 2006).

<sup>4</sup> D S Busthami, 'The Principles of Good Legislation Forming: A Critical Review' [2023] 4(2) SIGn Jurnal Hukum 308–319.

<sup>5</sup> Ф де Врізе, *Заради збільшення ваги Закону: післязаконодавчий контроль як новий підхід до оцінки впровадження законодавства та наглядової ролі парламентів в Європі: порівнял. аналіз для Верхов. Ради України: лип. 2022: дослідження* (Вестмінстерська фундація за демократію 2022) 9.

Відповідно законотворча діяльність і діяльність з упорядкування законодавства є однією із форм реалізації правотворчої політики, яка має здійснюватися на підставі певних підходів та принципів. У практичній площині за допомогою правової політики можуть бути забезпечені системність та комплексність упорядкування об'єктивно існуючих суспільних відносин, які регулюються нормативно-правовими актами різних органів державної влади, за умови їх злагодженої діяльності. Зазначене, зокрема, передбачає планомірну та перспективну діяльність суб'єкта законотворчості, його узгоджену, постійно системну співпрацю з діяльністю виконавчої влади.

З огляду на це правотворча політика створює необхідні умови для прогнозованого розвитку законодавства, тому її завданнями, зокрема, є: забезпечення системності, цілісності й несуперечливості законодавства, усунення у ньому прогалин. Як універсальні засоби для досягнення зазначених завдань, правотворча політика використовує властиві їй основні принципи, системний підхід, інформаційне забезпечення правотворчої діяльності, юридичну техніку, правові акти тощо<sup>6</sup>.

Зокрема, системність передбачає забезпечення ефективності конкретного закону врахуванням вимог інших норм, законів і нормативних актів, які регулюють однорідні суспільні відносини, врахування всіх відносин, що потребують правового впливу. У зв'язку з цим слід погоджувати заходи їх сумісного виконання. Ізолювана реалізація лише одного закону без урахування особливостей всього правового поля може зашкодити ефективності правового регулювання загалом<sup>7</sup>.

Саме тому принцип системності правотворчої діяльності полягає у забезпеченні узгодженості правових норм між собою, відповідності нормативно-правових актів нижчої юридичної сили актам вищої юридичної сили, усунення дублювання, прогалин і колізій у нормативно-правових актах. Одним із факторів втілення цього принципу є планування процесу підготовки та прийняття (видання) нормативно-правових актів. Реалізація принципу системності також потребує дотримання принципу необхідності та обґрунтованості у правовому регулюванні, що забезпечить ефективність законодавства. Європейська інтеграція України зумовлює особливу увагу до означеного принципу як одного з інструментів досягнення належної гармонізації українського законодавства із законодавством ЄС<sup>8</sup>.

Системність передбачає також цілісність і внутрішню єдність права, дію правових норм у тісній взаємодії з безліччю інших норм у складі правових інститутів і галузей, зумовлює той факт, що юридичні поняття пов'язані та

<sup>6</sup> С. Слінько, 'Правотворча політика держави в сучасних умовах активізації правотворчої діяльності' [2012] 4 Університетські наукові записки 81–82.

<sup>7</sup> Ю. Матвеева, 'Соціальна ефективність правових норм' [2006] 53 Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки 35.

<sup>8</sup> Науково-практичний коментар Закону України "Про правотворчу діяльність" (Р. Стефанчук заг. ред., Ліра-К 2024) 40–41.

взаємозалежні одне від одного. Реалізація вимог системності є можливою за допомогою уніфікації юридичних термінів, що забезпечить єдність юридичної термінології, її однозначність, точність викладу правових положень, правової визначеності, дасть можливість усунути суперечності у правовому регулюванні<sup>9</sup>. Але системність означає набагато більше, ніж просто уникнення прямих суперечностей у межах одного закону. Якщо буде введено нове законодавче положення, то громадяни можуть не знати, як воно застосовуватиметься. Але якщо буде введено законодавче положення, яке конфліктує з раніше тлумаченими й застосовуваними положеннями, то громадяни матимуть обґрунтоване припущення, що це положення тлумачитиметься й застосовуватиметься аналогічно<sup>10</sup>.

З огляду на це необхідним є: уникнення складності при формуванні правотворчої політики; проведення консультацій з розробниками на початку процесу формування правотворчої політики; забезпечення необхідного часу для розробки законодавства; правова визначеність; залучення досвідчених уповноважених осіб до роз'яснення законодавства за допомогою необхідних навчальних і нормативних матеріалів; збільшення використання загальних положень у кодексах; постійний моніторинг законодавства<sup>11</sup>.

Важливе значення в процесі формування законодавства в межах певної системи координат є принципи, які надають рекомендації та настанови щодо формулювання змісту норм: відповідна форма й облаштування, використання правильно сформованого способу й наступні, заздалегідь визначені процедури формування<sup>12</sup>.

Застосування системи принципів організації масиву законодавчих актів створює єдині підходи та передумови до його комплексного формування та реалізації. Нещодавно перелік таких принципів набув формального закріплення у Законі України “Про правотворчу діяльність”, де у ст. 3 зазначено, що правотворча діяльність здійснюється відповідно до принципів: верховенства права, що включає, але не виключно, принципи законності, юридичної визначеності, запобігання зловживанню повноваженнями, рівності перед законом і недискримінації, доступу до правосуддя; пріоритетності утвердження та забезпечення прав і свобод людини, дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини; демократичності; пропорційності; необхідності та обґрунтованості; системності; наукового забезпечення; ресурсної забезпеченості<sup>13</sup>.

Звертаючи увагу на вагомість цих принципів і їх цілісного сприйняття, необхідно також наголосити на необхідності узгодженості законотворчої

<sup>9</sup> Науково-практичний коментар Закону України “Про правотворчу діяльність” (н 8) 303.

<sup>10</sup> R Cormacain, ‘Legislative Drafting and the Rule of Law’ (PhD Thesis 2017) 132.

<sup>11</sup> Ibid 5–6.

<sup>12</sup> A H S Attamimi, *Teori perundang-undangan indonesia: suatu sisi ilmu pengetahuan perundang-undangan Indonesia yang menjelaskan dan menjernihkan pemahaman* (UI Press 1992).

<sup>13</sup> Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>> (дата звернення 27.04.2025).

діяльності з програмами соціально-економічного та політичного розвитку; планами та напрямками правотворчої діяльності всіх суб'єктів правотворчості; єдності понятійно-категорійного апарату тощо.

Окрім системності, важливою умовою забезпечення комплексного підходу до створення та реалізації законодавства є існування центрального, або стрижневого, правового акта, який визначає сутність, зміст і напрями розвитку всієї системи законодавства. За сучасних обставин у більшості країн світу таким актом є конституція.

Переважає більшість сучасних конституцій визначають основні принципи держави, структури і процеси правління та основні права громадян, які не можуть бути в односторонньому порядку змінені звичайним законодавчим актом. Зміст і характер певної конституції, а також те, як вона відноситься до решти правового і політичного порядку, значно варіюється між країнами, і не має універсального й безальтернативного визначення. Як правові, політичні та соціальні акти, конституції знаходяться на перетині правової, політичної систем і суспільства<sup>14</sup>.

Характеристика конституційного ладу, крім самого конституційного тексту, може містити інші письмові правові або квазіправові документи, що мають конституційне значення. Вони, як правило, можуть охоплювати виборче законодавство, закони про фінансування партій, закони про призначення суддів та про організацію судів, міжнародні договори, постанови парламенту та судові рішення<sup>15</sup>.

Одним із завдань Конституції як максимально концентрованого та водночас комплексного правового акта є визначення трансформаційних потенційних можливостей галузевого законодавства, його здатності розвиватися та рефлексувати об'єктивну реальність; корелювати зміст усього правового масиву в межах країни, асоціювати комплексність і системність правового впливу. Відповідно ефективна структура законодавства як результат урахування вимог до розроблення, прийняття, скасування та змісту нормативно-правових актів як актів законодавства, зв'язків між ними, насамперед ієрархічних, є важливим аспектом забезпечення комплексності законодавства, особливої ієрархічної структури її побудови.

Ієрархічна структура законодавства визначається як передбачена нормами права належним чином структурована та впорядкована система взаємозв'язаних між собою актів законодавства, у якій кожен елемент (нормативно-правовий акт) має чітко окреслене місце щодо інших елементів (нормативно-правових актів), відповідно до предмета правового регулювання, правового становища нормотворчих органів та інших визначених законом критеріїв. Основними ознаками ієрархічної структури законодавства є:

<sup>14</sup> What Is a Constitution? Principles and Concepts (International IDEA. Constitution Building Primers. August 2014) 2–3 <[https://constitutionnet.org/sites/default/files/what\\_is\\_a\\_constitution\\_0.pdf](https://constitutionnet.org/sites/default/files/what_is_a_constitution_0.pdf)> (accessed 27.04.25).

<sup>15</sup> Ibid 5.



вид структуризації нормативно-правових актів; підпорядкованість нормам Конституції України; підпорядкованість актів законодавства нижчої юридичної сили актам законодавства вищої юридичної сили; визначення місця нормативно-правових актів у структурі законодавства; правовий зв'язок нормативно-правових актів між собою; ефективне застосування нормативно-правових актів та однозначна правозастосовна практика<sup>16</sup>.

З огляду на важливість правова модель ієрархічної структури законодавства визначена у Конституції України<sup>17</sup> та ґрунтується на її визначенні як Основного Закону України, який має найвищу юридичну силу в системі актів законодавства України; міжнародних договорів України як актів, що повинні відповідати Конституції України; правового статусу законів; правових властивостей актів законодавства, які видає Президент України та ухвалює Кабінет Міністрів України; засад правового статусу актів законодавства, які ухвалюються уповноваженими органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, уповноваженими посадовими особами; елементів правового статусу рішень Конституційного Суду України. Конституційна модель ієрархічної структури законодавства України є незавершеною, а тому потребує належного уточнення та конкретизації на підставі окремого закону, що й було зроблено з ухваленням Закону України “Про правотворчу діяльність” у 2023 р., де у ст. 19 визначено юридичну силу та ієрархію нормативно-правових актів<sup>18</sup>.

Досвід ухвалення подібного роду законів, як-от про закони або про нормативно-правові акти, існує в Казахстані, Болгарії, Угорщині та інших країнах. Варто згадати й про численні спроби законотворців розробити та прийняти нормативно-правовий акт, який би врегулював згадані питання.

Спроби законодавчого врегулювання нормотворчості в Україні робилися, починаючи з середини 1990-х років. Проте результату не було, насамперед через конфлікти між харківськими та київськими науковцями – авторами двох альтернативних законопроектів – “Про нормативно-правові акти” і “Про закони та законотворчу діяльність”. Майже кожне скликання Верховної Ради України поверталось до цього питання<sup>19</sup>.

Як зазначалося, з ухваленням 24 серпня 2023 р. Закону України “Про правотворчу діяльність” було визначено правові засади правотворчої діяльності в Україні, що вчергове нагадало всім суб'єктам правотворчості про

<sup>16</sup> В Мельник, “Теоретичні проблеми ієрархічної структури законодавства” (дис канд юрид наук, 2012) 12–13.

<sup>17</sup> Конституція України від 28 червня 1996 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення 27.04.2025).

<sup>18</sup> Мельник (н 16).

<sup>19</sup> І Коліушко, “Аналіз законопроекту “Про правотворчу діяльність” № 5707 (доопрацьований)” <<https://pravo.org.ua/blogs/analiz-zakonoprojektu-pro-pravotvorchu-diyalnist-5707/>> (дата звернення 27.04.2025).

важливість правового забезпечення законотворчого процесу як чинника формування якісного та ефективного законодавства.

Закон України “Про правотворчу діяльність” власне як такий має комплексний і системний характер щодо питань впорядкування правотворчої діяльності в Україні, зокрема, визначає систему нормативно-правових актів України, встановлює порядок планування правотворчої діяльності, загальні засади техніки нормопроєктування, підготовки проекту нормативно-правового акта, його розгляду та прийняття (видання), доведення нормативно-правового акта до відома населення та набрання ним чинності, державної реєстрації підзаконних нормативно-правових актів, здійснення обліку нормативно-правових актів, визначає дію нормативно-правового акта, порядок усунення правових прогалин і подолання правових колізій тощо<sup>20</sup>.

З огляду на положення цього Закону законодавчим підґрунтям для вирішення питань формування цілісної ієрархічної структури законодавства може стати ухвалення Концепції розвитку законодавства, яка має законодавчо закріплювати стратегію та пріоритети розбудови національного законодавства на основі комплексного, системного підходів та об’єктивній зумовленості.

Безперечно, першочергово йдеться про удосконалення Конституції України та про упорядкування законодавства шляхом його конституціоналізації, сутність якої полягає в тому, що конституція передусім закріплює нормативну модель та юридичну конструкцію найважливіших суспільних відносин, визначаючи таким чином системні, структурні, функціональні та інші зв’язки між різними суспільними інститутами, завдяки яким забезпечується гармонійний розвиток усього суспільства. Розвиток суспільних відносин, з одного боку, зміст і сутність галузевого законодавства – з іншого, мають відповідати меті, цінностям і принципам конституції. Отже, упорядкування та розвиток законодавства шляхом його конституціоналізації має відбуватися комплексно й послідовно, маючи вигляд системних, а не часткових чи випадкових правових реформ.

Далі слід наголосити, що якість законодавства залежить не лише від юридичної сили, а й від якості змісту та форми відповідних законодавчих положень. Вона також залежить від якості процесів, що проводяться для розробки змісту та форми законодавства, а також проведення аналізу впливу цього змісту та форми, що передбачає впровадження та забезпечення дотримання чинного законодавства, моніторингу та оцінки його роботи. Якість законодавства включає посилення на принципи та цінності відкритих, учасницьких та прозорих політичних процесів, необхідність законодавства для досягнення мети політики, пропорційність, відповідність чинному законо-

<sup>20</sup> Науково-практичний коментар Закону України “Про правотворчу діяльність” (н 8) 4–5.



давству, доступність, зрозумілість, ясність, однозначність та простоту форми та мови<sup>21</sup>.

Адже часто у правовій політиці можна спостерігати непотрібну складність у основній політиці; тенденцію реагувати на питання політики законодавчими змінами навіть тоді, коли законодавство не є обов'язковим для їх вирішення; тиск підготовки законодавства у короткий термін; несприйняття основних принципів законодавства, що призводить до тенденції створення норм, які розраховані на невелику кількість обставин; неприязнь до судового розсуду в цивільному судочинстві та адміністративній практиці. Саме тому для покращення ясності та доступності слід застосовувати такі загальні принципи законотворення: необхідно розглянути всі незаконодавчі можливості регулювання певних суспільних відносин; одним із завдань правотворчості має бути зниження складності законодавства; закони не повинні бути надмірно складними, щоб впливати на політику; законодавство повинно дати можливість тим, хто постраждав, зрозуміти, як закон застосовується до них. При цьому досягнення більш чітких законів потребує: розробки політики зрозумілості; інструктажу; роз'яснень; оцінки<sup>22</sup>.

Окрім того, серед основних засад законотворення: точність, гендерно нейтральна мова, зручність використання, гнучкість, законність і правова визначеність, послідовність і узгодженість, ефективність, прозорість і підзвітність, систематична участь шляхом консультацій і дотримання принципів необхідності, субсидіарності і пропорційності. При цьому досягнення законодавчої якості чітко залежить від досягнення конкретних політичних цілей законодавства або ефективності законодавчого тексту. Тому ефективність є "кінцевим показником якості законодавчого тексту", оскільки вона є мірою причинно-наслідкового зв'язку між цілями закону, механізмами та засобами, передбаченими для його виконання, незалежно від того, наскільки він реалізується, та його наслідками. Це передбачає законодавство, яке чітко транслює свої цілі та належним чином забезпечує їх виконання таким чином, що дає змогу досягти своїх цілей<sup>23</sup>.

Системність і структурованість масиву законодавчих актів визначається різного роду зв'язками й кореляціями між ними, що має забезпечити цілісність та єдність сприйняття його сутності та змісту, ефективність реалізації, виключення або уникнення фрагментарності правового регулювання, деформацій, колізій, прогалин і т. ін. При цьому комплексність визначати-ме сутність і призначення законодавства в механізмі соціального регулювання лише у випадку об'єктивної зумовленості законодавства і стабільних зв'язків між окремими законами при збереженні динамізму та здатності до трансформацій.

<sup>21</sup> Xanthaki (n 1) 11.

<sup>22</sup> Causes of complex legislation and strategies to address these (n 2).

<sup>23</sup> M. Mousmouti, 'Operationalising Quality of Legislation Through the Effectiveness Test' [2012] 6(2) *Legisprudence* 191, 195–197, 203–204, 200.

Аналізуючи можливість одночасного поєднання динамізму і стабільності, здавалося б їх сутнісної суперечності, слід погодитися, що стабільність – це не те саме, що безперервність або застій. Це не означає, що змін немає взагалі. Кожен закон розроблений для здійснення правових змін (інакше не було б сенсу вводити нове законодавство). Суб'єкти законотворчості не займаються збереженням статичності закону. Стабільність означає, що законодавство розробляється аналогічним чином з плином часу<sup>24</sup>.

Тому важливим аспектом системності й комплексності законодавства є його дослідження як динамічного явища, що постійно розвивається та передбачає одночасний і рівномірний розвиток усіх галузей законодавства; роботу щодо підтримання в об'єктивному стані вже існуючого законодавства та створення нових законів, покликаних регулювати нові суспільні відносини, що потребують правового впливу; визначення найближчої та віддаленої перспективи (прогнозу) комплексного розвитку системи законодавства.

Окрім того, ефективність законодавства передбачає розробку і прийняття низки підзаконних нормативно-правових актів, які забезпечать реалізацію положень, що містяться в законах. У такий спосіб створюється правовий механізм реалізації законодавства як чинник його ефективності.

При цьому варто наголосити, що ефективність реалізації законодавства та правового регулювання може бути досягнута лише у випадку системного використання всіх цих засобів упорядкування законодавства. Зазначене може бути можливим завдяки продуманій правовій політиці в цій сфері, постановленню та вирішенню відповідних завдань<sup>25</sup>.

Системність і комплексність формування законодавства передбачає також постійність діяльності суб'єктів правотворчості, які володіють низкою інструментів або засобів, за допомогою яких мають можливість здійснювати регульовний і упорядковувальний вплив на суспільні відносини з удосконалення та упорядкування законодавства, його систематизації (насамперед кодифікації, рекодифікації чи декодифікації), ревізії та обліку. Відповідно суб'єктами упорядкування законодавства виступають органи державної влади, що мають повноваження ухвалювати, удосконалювати чи скасовувати нормативно-правові акти в межах конституційно визначеної компетенції.

Тож комплексність і системність формування та реалізації законодавства зумовлена об'єктивною потребою комплексного впливу на суспільні відносини як чинника ефективності правового регулювання та передбачає: єдність мети і завдань законодавства; розробку та прийняття низки підзаконних нормативно-правових актів, які забезпечать реалізацію положень, що містяться в законах; системний підхід до внесення змін і доповнень до законодавства, що передбачає забезпечення одночасності внесення необхід-

<sup>24</sup> Cormacain (n 10) 132.

<sup>25</sup> Н Пархоменко, 'Упорядкування законодавства як спосіб підвищення його ефективності на сучасному етапі' [2023] 14 Альманах права 28–29.

них змін для забезпечення повноцінного та ефективного впливу на певну сферу суспільних відносин; формування комплексних нормативно-правових актів, що містять норми різних галузей права, проте регулюють певну відносно однорідну сферу суспільних відносин; термінологічної єдності як у межах всієї системи законодавства, так і в межах окремих галузей законодавства; відповідність нормативних положень, у т. ч. сутнісну точність дефініцій, юридичних конструкцій; зумовленість реально існуючими потребами у правовому впливі.

Останнє може бути визначене через рутинні процеси державної політики та перегляд законодавства, рекомендацій комісій або інших органів моніторингу або незалежних установ, рішень суду, що тлумачить існуючі правові, міжнародні або регіональні зобов'язання, домовленості про фінансування або допомогу міжнародних організацій або двосторонніх партнерів з розвитку, передвиборчі обіцянки або тиск з боку ЗМІ або міжнародних і національних груп інтересів<sup>26</sup>. Саме системність і комплексність формування реалізації законодавства в підсумку має забезпечити синхронність та системність розвитку галузевого законодавства, його скоординованого впливу на суспільні відносини.

Не менш важливим аспектом реалізації комплексного й системного підходів до формування законодавства є запровадження правових механізмів взаємодії права з іншими соціальними регуляторами суспільних відносин у межах взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства, поєднання правових і неправових засобів регулювання суспільних відносин.

Висновки. Застосування таких ключових для формування ефективного законодавства підходів, як системність і комплексність є одним із інструментів трансформацій у сфері права, інтеграційною складовою його розвитку, зумовленою існуванням зв'язку якісних характеристик між складовими системи права, їх так званого онтогенезу, що об'єктивує їх появу – прийняття, набуття чинності, вступ у дію, функціонування та скасування. З огляду на це комплексність і системність є принципами правової політики та підходами до організації та формування законодавства, способом організації змісту та формою його побудови; способом функціонування законодавства; одним із підходів до структурування законодавства, що в підсумку визначає комплексність та ефективність правового впливу.

Визначення сутності, зв'язку і значення системності й комплексності при формуванні законодавства дає змогу підкреслити такі його характеристики, як: цілісність змісту, що зумовлюється метою правового регулювання; інтегративність як поєднання всіх напрямів правового впливу та реалізація функцій правового регулювання; відкритість до удосконалення та здатність до трансформації, поєднання інших неправових механізмів для досягнення

<sup>26</sup> V E Aitken, 'An exposition of legislative quality and its relevance for effective development' [2013] 2 PROLAW Student Journal 13.

мети правового регулювання; складність і багаторівневність змісту та зв'язків між складовими – галузями законодавства; збалансованість впливу на різні сфери суспільних відносин та суб'єктів суспільних відносин, за рахунок визначення балансу публічних і приватних, пріоритетності забезпечення їх інтересів; ефективність як результат реалізації та співвіднесення мети та результату; прогнозованість трансформації та здатність перспективного корегування цілей та засобів правового впливу.

Відповідно за умови ефективності дії окремих елементів законодавства комплексність і системність його формування забезпечує одночасне вирішення завдань системи законодавства, урахування особливостей правового регулювання кожної сфери суспільних відносин. При цьому визначення цілей, змісту правотворчого процесу, його об'єктивна суспільна зумовленість та прогнозований результат правового впливу як повний і завершений цикл законотворчості охоплює діагностування, цілепокладання, планування, структурування, прогнозування та в підсумку має наслідком ефективність реалізації законодавства.

## REFERENCES

### Bibliography

#### *Authored books*

1. Attamimi A H S, *Teori perundang-undangan indonesia: suatu sisi ilmu pengetahuan perundang-undangan Indonesia yang menjelaskan dan menjernihkan pemahaman* (UI Press 1992).
2. Waldron J, *Political political theory: essays on institutions* (Harvard University Press 2016).

#### *Edited and translated books*

3. Bauman R W, Kahana T (ed), *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State* (Cambridge University Press 2006).
4. *Naukovo-praktychnyi komentar Zakonu Ukrainy "Pro pravotvorchu diialnist"* (R Stefanchuk zah red, Lira-K 2024) (in Ukrainian).
5. Vrize F de, *Zarady zbilshennia vahy Zakonu: pisliazakonodavchyi kontrol yak novyi pidkhd do otsinky vprovadzhennia zakonodavstva ta nahliadovoi roli parlamentiv v Yevropi: porivnial. analiz dlia Verkhov. Rady Ukrainy: lyp. 2022: doslidzhennia* (Vestminsterska fundatsiia za demokratiiu 2022) (in Ukrainian).

#### *Journal articles*

6. Aitken V E, 'An exposition of legislative quality and its relevance for effective development' [2013] 2 PROLAW Student Journal 13.
7. Busthami D S, 'The Principles of Good Legislation Forming: A Critical Review' [2023] 4(2) SIGn Jurnal Hukum 308–319.
8. Mousmouti M, 'Operationalising Quality of Legislation Through the Effectiveness Test' [2012] 6(2) Legisprudence 191, 195–197, 203–204, 200.
9. Xanthaki H, 'Drafting Manuals and Quality in Legislation: Positive Contribution towards Certainty in the Law or Impediment to the Necessity for Dynamism of Rules?' [2010] 4(2) Legisprudence 111.
10. Matvieieva Yu, 'Sotsialna efektyvnist pravovykh norm' [2006] 53 Naukovi zapysky NaUKMA Yurydychni nauky 35 (in Ukrainian).
11. Parkhomenko N, 'Uporiadkuvannia zakonodavstva yak sposib pidvyshchennia yoho efektyvnosti na suchasnomu etapi' [2023] 14 Almanakh prava 28–29 (in Ukrainian).

12. Slinko S, 'Pravotvorcha polityka derzhavy v suchasnykh umovakh aktyvizatsii pravotvorchoi diialnosti' [2012] 4 Universytetski naukovi zapysky 81–82 (in Ukrainian).

*Theses*

13. Cormacain R, 'Legislative Drafting and the Rule of Law' (PhD Thesis 2017).  
14. Melnyk V, 'Teoretychni problemy hierarkhichnoi struktury zakonodavstva' (dys kand yuryd nauk, 2012) (in Ukrainian).

*Websites*

15. Causes of complex legislation and strategies to address these <<https://www.ag.gov.au/sites/default/files/2020-03/causes-of-complex-legislation-and-strategies-to-address-these.pdf>> (accessed 27.04.25).  
16. What Is a Constitution? Principles and Concepts (International IDEA. Constitution Building Primers. August 2014) 2–3 <[https://constitutionnet.org/sites/default/files/what\\_is\\_a\\_constitution\\_0.pdf](https://constitutionnet.org/sites/default/files/what_is_a_constitution_0.pdf)> (accessed 27.04.25).  
17. Koliushko I, 'Analiz zakonoproiektu "Pro pravotvorchu diialnist" № 5707 (doopratsovanyi)' <<https://pravo.org.ua/blogs/analiz-zakonoproiektu-pro-pravotvorchu-diialnist-5707/>> (accessed 27.04.2025) (in Ukrainian).

Nataliia Parkhomenko

## KEY APPROACHES TO THE FORMATION OF LEGISLATION IN TERMS OF ITS EFFECTIVENESS

**ABSTRACT.** The article emphasizes that in a legal state legislation cannot simply be adopted, it must be formed in accordance with certain key (universal) approaches and principles. In this case, the formation is carried out if and only when it is necessary and urgent for the state, government, society. The use of such key approaches as systemicity and complexity for the formation of effective legislation is one of the tools for transformations in the field of law, an integration component of its development, due to the existence of a connection of qualitative characteristics between the components of the law system, their so-called ontogenesis, which objectifies their appearance – adoption, entry into force, functioning and abolition. In view of this, complexity and consistency are the principles of legal policy and approaches to the organization and formation of legislation, the way of organizing the content and the form of its construction; the way the legislation operates; one of the approaches to structuring legislation, which ultimately determines the complexity and effectiveness of legal influence.

The definition of the essence, connection and importance of consistency and complexity in the formation of legislation allows us to emphasize its characteristics such as: the integrity of the content, which is determined by the purpose of legal regulation; integrativeness as a combination of all areas of legal influence and the implementation of the functions of legal regulation; openness to improvement and the ability to transform, a combination of other illegal mechanisms to achieve the goal of legal regulation; complexity and multi-level content and relationships between components – branches of legislation; balance of influence on various spheres of public relations and subjects of public relations, by determining the balance of public and private, the priority of their interests; efficiency as a result of implementation and correlation of purpose and result; predictability of transformation and the ability to prospectively adjust goals and means of legal influence.

Accordingly, provided the effectiveness of the individual elements of legislation, the complexity and consistency of its formation provides a simultaneous solution to the problems of the legislation system, taking into account the peculiarities of the legal regulation of each sphere of public relations. At the same time, the definition of goals, the content of the law-making process, its objective social conditionality and the predicted result of legal influence, as a complete and completed cycle of lawmaking, covers diagnosis, goal setting, planning, structuring, forecasting and ultimately determines the effectiveness of the implementation of legislation.

**KEYWORDS:** legislation; consistency; complexity; streamlining of legislation; effectiveness of legislation; legal policy; systematization; implementation of legislation.