

Секція Право	
УДК 340.131:340.134	
Дата першого надходження статті до видання	2026-04-10
Дата прийняття статті до друку після рецензування	2026-05-01
Дата публікації/оприлюднення	2026-05-08

Верховенство права як базовий принцип правотворчої діяльності органів публічної влади

Жиравецький Тарас Михайлович

кандидат юридичних наук, доцент кафедри соціального права
Львівський національний університет імені Івана Франка, м. Львів, Україна
e-mail: taras.zhyravetskyu@lnu.edu.ua
<https://orcid.org/0000-0002-8503-8571>

Жиравецька Марта Тарасівна

студентка 1 курсу юридичного факультету
Львівський національний університет імені Івана Франка, м. Львів, Україна
e-mail: marta.zhyravetska@lnu.edu.ua
<https://orcid.org/0009-0004-1336-6260>

Анотація. У статті досліджено верховенство права як базовий принцип правотворчої діяльності органів державної влади в Україні. Проаналізовано доктринальну еволюцію концепту rule of law у формальній (А. В. Дайсі, Дж. Раз, Л. Фуллер) та субстантивній (Р. Дворкін, П. Крейг) традиціях, а також його співвідношення з континентальним Rechtsstaat. Обґрунтовано, що для українського конституційного порядку релевантним є інтегративне розуміння верховенства права, яке поєднує формальні вимоги до правотворчого процесу (ясність, перспективність, стабільність) із субстантивними (пропорційність обмежень прав, заборона свавілля). На підставі аналізу рішень Конституційного Суду України оцінено практику застосування принципу правової визначеності, пропорційності та заборони зворотної дії закону як критеріїв якості законодавчих актів. Досліджено вплив воєнного стану на правотворчу діяльність різних суб'єктів (Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, органів місцевого самоврядування) та виявлено системні ризики зниження стандартів правотворчості (дефіцит парламентського контролю, призупинення громадського обговорення, обмеженість конституційного контролю). Оцінено ефективність інституційних механізмів забезпечення верховенства права у правотворчому процесі: юридичної експертизи, оцінки регуляторного впливу, антикорупційної експертизи та конституційного контролю. Проаналізовано вплив міжнародних стандартів (Контрольний список верховенства права Венеціанської комісії - Rule of Law Checklist, EU Better Regulation Agenda, Рекомендація ОЕСР з регуляторної політики) на українську правотворчу практику в контексті євроінтеграційної кондиціональності. Сформульовано авторську позицію щодо пріоритетності зміцнення інституційної спроможності наявних механізмів контролю якості законодавства над подальшим нарошуванням нормативних вимог.

Ключові слова: верховенство права; правотворча діяльність; правова визначеність; конституційний контроль; якість законодавства; воєнний стан; євроінтеграція; оцінка регуляторного впливу.

Abstract. The article examines the rule of law as a fundamental principle of law-making activity of state authorities in Ukraine. The doctrinal evolution of the rule of law concept is

analyzed within both formal (A. V. Dicey, J. Raz, L. Fuller) and substantive (R. Dworkin, P. Craig) traditions, alongside its relationship with the continental Rechtsstaat. It is argued that an integrative understanding of the rule of law, combining formal requirements for the law-making process (clarity, prospectivity, stability) with substantive ones (proportionality of rights restrictions, prohibition of arbitrariness), is relevant for the Ukrainian constitutional order. Based on the analysis of Constitutional Court of Ukraine decisions, the practice of applying legal certainty, proportionality, and the prohibition of retroactive legislation as criteria for assessing the quality of legislative acts is evaluated. The impact of martial law on the law-making activity of various subjects (the Verkhovna Rada, the President, the Cabinet of Ministers, and local self-government bodies) is examined, revealing systemic risks of declining law-making standards (deficit of parliamentary oversight, suspension of public consultations, de facto paralysis of constitutional adjudication). The effectiveness of institutional mechanisms ensuring the rule of law in the law-making process is assessed: legal expertise, regulatory impact assessment, anti-corruption review, and constitutional control. The influence of international standards (the Venice Commission's Rule of Law Checklist, the EU Better Regulation Agenda, the OECD Recommendation on Regulatory Policy) on Ukrainian law-making practice in the context of EU accession conditionality is analyzed. The author's position is formulated, prioritizing the strengthening of institutional capacity of existing quality control mechanisms over further expansion of regulatory requirements.

Keywords: *rule of law; law-making activity; legal certainty; constitutional review; legislation quality; martial law; European integration; regulatory impact assessment.*

Постановка проблеми

Принцип верховенства права визначає межі здійснення державної влади та формує якість нормативного продукту, який ця влада створює. Правотворча діяльність, що ігнорує вимоги верховенства права, перетворює закон з інструмента впорядкування суспільних відносин на джерело правової невизначеності й свавілля, що підтверджується як доктриною, так і практикою Конституційного Суду України (далі – КСУ). Актуальність теми посилюється в умовах воєнного стану, коли розширення повноважень виконавчої влади впливає на якість правотворчості через прискорення процедур і зменшення рівня їх опрацювання. Водночас набуття Україною статусу кандидата на членство в Європейському Союзі зумовлює необхідність приведення законодавчого процесу у відповідність до європейських критеріїв якості та процедурних стандартів *acquis communautaire*. Поєднання вимог оперативності та підвищених стандартів правотворчості формує потребу у визначенні оптимальної моделі забезпечення верховенства права на всіх стадіях і рівнях правотворчої діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Теоретичні засади верховенства права як принципу, що висуває вимоги до правотворчої діяльності, закладені у працях П. П. Крейга [3], який обґрунтував аналітичну рамку розмежування формальних та субстантивних концепцій *rule of law*. М. П. Форан [6] розвинув цю дихотомію, довівши, що формальні вимоги неминуче впливають на зміст законів, а отже, межа між формою та субстанцією є менш чіткою, ніж прийнято вважати. К. Нісігаї [8] представив типологію двох видів формалізму верховенства права – «*rulebook formalism*» для статутного законодавства і «*rights formalism*» для прецедентного права, диференціюючи вимоги до різних модальностей правотворчості. Дж. Волдрон [19] захистив формально-процедурні критерії як саме ті, що покликані контролювати якість законодавства, а К. Р. Санстейн [15] систематизував сучасне розуміння верховенства права як мультикомпонентного принципу. І. Бар-Сіман-Тов [1] дослідив шляхи вдосконалення законодавчого процесу з позицій доказової нормотворчості.

У контексті європейського виміру Дж. Бечірай та Л. Моксхем [2] проаналізували практику вимірювання верховенства права в ЄС, виявивши розрив між теоретичними стандартами та їхнім практичним застосуванням. М. Рабінович [14] дослідила історичні та порівняльні аспекти кондиціональності верховенства права ЄС стосовно України, а Н. Хайоз, Г.-Й. Лаут та М. Бухольц [7] зафіксували тенденцію до ерозії Rechtsstaat у країнах ЄС як тривожний контекст для транзитних держав.

Проблематику верховенства права в надзвичайних умовах розробляють З. Сенте [16], який запропонував аналітичну рамку з п'яти критеріїв оцінки дотримання верховенства права в умовах надзвичайного стану, а в роботі І. Вон [21] досліджено практику дерогацій від міжнародних зобов'язань у контексті надзвичайних повноважень. П. Ондрейек та Ф. Горак [12] проаналізували застосування тесту пропорційності під час кризових ситуацій. М. Пелчар, Е. Геррон та Г. Флікке [13] задокументували зміщення балансу між законодавчою та виконавчою владою в Україні за умов воєнного стану.

В українській доктрині Я. О. Демченко [23] розкрив зміст принципу верховенства права в системі конституційних цінностей, а Л. А. Луць [25] дослідила принцип правової визначеності як складову верховенства права. О. О. Кот та А. М. Колодій [24] проаналізували принципи правотворчої діяльності, кодифіковані Законом України «Про правотворчу діяльність» (2023), а О. А. Назаренко [26] здійснила теоретико-правову характеристику цих принципів. А. Ю. Дворак [22] обґрунтував спеціальні принципи правотворчості в умовах воєнного стану. О. Трегуб [28] дослідив методологічні засади нормопроекування крізь призму державної регуляторної політики.

Попри значний доробок, недостатньо дослідженою залишається проблема системного співвідношення доктринальних вимог верховенства права, їхнього інституційного забезпечення в правотворчому процесі та зовнішньої кондиціональності ЄС в умовах одночасної дії воєнного стану та євроінтеграційних зобов'язань України.

Формулювання цілей статті

Метою статті є комплексний аналіз верховенства права як базового принципу правотворчої діяльності органів публічної влади в Україні, зокрема: розкриття доктринального змісту цього принципу та його вимог до різних суб'єктів і стадій правотворчості; оцінка ефективності інституційних механізмів забезпечення верховенства права у правотворчому процесі; визначення впливу міжнародних стандартів якості законодавства на українську правотворчу практику в контексті воєнного стану та євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу

Розуміння верховенства права як вимоги до правотворчості залежить від того, яку концепцію, формальну чи субстантивну, покладено в основу аналізу. У межах класичної формальної традиції, започаткованої А. В. Дайсі через обґрунтування тріади принципів, яка охоплює верховенство регулярного права, рівність перед законом і панування правового духу, увага зосереджується на структурних характеристиках правової системи. Подальший розвиток цієї традиції відображено в підході Дж. Раза, який сформулював вісім ключових вимог до права, серед яких перспективність, відкритість, ясність, стабільність, ієрархічна узгодженість нормотворчості, незалежність судової влади, доступність правосуддя та обмеження дискреційних повноважень. Такий підхід орієнтований на здатність правових норм ефективно спрямовувати поведінку суб'єктів, залишаючи поза межами оцінювання зміст конкретних нормативних приписів [20]. Л. Фуллер запропонував вісім desiderata: генеральність, промульгацію, перспективність, ясність, несуперечливість, можливість виконання, стабільність і конгруентність між проголошеними правилами та фактичними діями посадовців – трактуючи їх як «внутрішню мораль права», тобто

умови, без яких правова система не може існувати як така [8]. У сукупності формальні концепції утворюють систему критеріїв, безпосередньо адресованих правотворцю, оскільки закон, що не відповідає цим стандартам, втрачає здатність виконувати регулятивну функцію незалежно від позитивної спрямованості його мети.

Субстантивна концепція, представлена Р. Дворкіним та іншими, розширює верховенство права до вимоги захисту фундаментальних прав і матеріальної справедливості. П. Крейг у своїй фундаментальній класифікації показав, що формальний підхід корелює з юридичним позитивізмом, тоді як субстантивний – з антипозитивістською традицією [3]. Водночас М. Форан переконливо аргументує, що ця дихотомія перебільшена: навіть формальні вимоги неминуче впливають на зміст законів, оскільки генеральність містить «зародок справедливості», а вимога ясності виключає закони, спрямовані на конкретних осіб [6]. К. Нісігаї розвиває цю тезу, демонструючи, що різні модальності правотворчості (парламентська vs судова) потребують різних формальних вимог – «rulebook formalism» для статутного законодавства і «rights formalism» для прецедентного права [8].

Для правотворчої діяльності ключове значення має позиція Дж. Волдрона, який у статті «Legislation and the Rule of Law» (2007) захистив формально-процедурні критерії як саме ті, що покликані контролювати якість законодавства [19]. Водночас Дж. Волдрон наполягав, що верховенство права обмежує владу загальною, а не лише компенсує недоліки самого права, – тобто правотворчий процес (процедура прийняття, участь громадськості, обґрунтованість) також підпадає під контроль цього принципу [20].

Континентальна традиція Rechtsstaat, на відміну від common law rule of law, акцентує на конституційному закріпленні принципу легальності – будь-яка дія держави потребує правової підстави. У сучасному контексті вузьке розуміння Rechtsstaat (формальний принцип легальності) відповідає формальній концепції rule of law, тоді як широке (матеріальний Rechtsstaat із гарантією фундаментальних прав) – субстантивній. Проблема полягає в тому, що авторитарні режими успішно маніпулюють формальною легальністю, зберігаючи видимість «rule by law» при повному знищенні субстанції верховенства права – явище, яке Н. Хайоз, Г.-Й. Лаут та М. Бухольц документують на прикладі Угорщини та Польщі [7].

Для української конституційної системи характерним є інтегративний підхід до розуміння верховенства права, який поєднує формальні вимоги до правотворчого процесу, зокрема ясність, проспективність, стабільність і доступність нормативних приписів, із субстантивними орієнтирами, що охоплюють пропорційність обмежень прав і недопустимість свавільного втручання держави. Положення статті 8 Конституції, у якому закріплено принцип верховенства права, відображає свідомий вибір ширшої концепції, що виходить за межі формального розуміння законності та не обмежується ідеєю верховенства закону як такого. У цьому контексті принципового значення набуває розмежування між зазначеними категоріями, оскільки «верховенство закону» передбачає передусім його ієрархічну пріоритетність у системі нормативних актів, тоді як «верховенство права» встановлює вимогу відповідності самого закону базовим критеріям справедливості, правової визначеності та пропорційності. Подібне тлумачення послідовно відображається у підходах Венеціанської комісії, зокрема в Доповіді про верховенство права 2011 року, де здійснено розмежування понять «rule of law», «Rechtsstaat» і «État de droit» як концепцій, що сформувалися в різних правових традиціях, але мають спільне змістовне ядро [17].

Визначивши категоріальний апарат, доцільно перейти до національної практики, адже саме конституційне закріплення й судова інтерпретація перетворюють абстрактний принцип на робочий критерій якості законів. Стаття 8 Конституції встановлює подвійну формулу: верховенство права «визнається і діє», а Конституція має

найвищу юридичну силу. Конституційний Суд України послідовно тлумачить цю норму як зобов'язання держави реалізовувати верховенство права і в правотворчій, і в правозастосовній діяльності, причому закони мають бути пронизані ідеями соціальної справедливості, свободи та рівності [23]. У рішенні від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 КСУ визначив справедливість як складову верховенства права, що виражається у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню, – фактично впровадивши тест пропорційності як інструмент оцінки законодавчих рішень.

Найбільш розвиненим елементом доктрини КСУ є права визначеність (юридична визначеність). Суд інтерпретує її через чотири взаємопов'язані вимоги: ясність і зрозумілість формулювань правових норм; право особи покладатися на розумну й передбачувану стабільність законодавства; можливість передбачити наслідки застосування правових норм; захист від довільного втручання держави [25]. У рішенні від 23 січня 2020 р. № 1-р/2020 КСУ закріпив принцип захисту легітимних очікувань: набуті права не можуть бути скасовані або звужені без дотримання критеріїв пропорційності та обґрунтованості. Заборона зворотної дії закону, виведена зі статті 58 Конституції, органічно інтегрована в доктрину правової визначеності як її процесуальний елемент.

Водночас практика використання Конституційним Судом України принципу верховенства права як критерію оцінювання якості законодавчих актів викликає наукові дискусії. Зокрема, у Рішенні від 27 жовтня 2020 р. № 13-р/2020, що стосувалося антикорупційного законодавства, простежується внутрішня суперечливість підходу, оскільки Суд формально застосував критерії правової визначеності та пропорційності, однак здійснив це у контексті, який Венеціанська комісія охарактеризувала як такий, що містить ознаки потенційного конфлікту інтересів і створює ризики для подальшого розвитку антикорупційних реформ. Після початку повномасштабного вторгнення росії у 2022 р. діяльність конституційного судочинства зазнала істотного скорочення, що відобразилося у різкому зменшенні кількості конституційних звернень. Упродовж 2022 року такі звернення взагалі не подавалися, а в період з 2022 по 2024 рік їх було зафіксовано лише сім, тоді як у 2017–2021 роках щорічні показники коливалися в межах 10–15 [18]. Наведені дані свідчать про фактичне призупинення функціонування ключового механізму *ex post* контролю якості законодавства, що особливо відчутно в умовах активізації правотворчої діяльності, зумовленої воєнним станом.

Закон України «Про правотворчу діяльність» [11] (Відомості Верховної Ради, 2023, № 93, ст. 364) мав на меті подолати розрив між доктриною та практикою. Закон уперше кодифікував принципи правотворчої діяльності, закріпивши їх як законодавчу вимогу: верховенство права (що включає, зокрема, законність, юридичну визначеність, запобігання зловживанню повноваженнями, рівність перед законом та недискримінацію, доступ до правосуддя), пріоритетність утвердження та забезпечення прав і свобод людини з дотриманням міжнародних стандартів у цій сфері, демократичність, пропорційність, необхідність та обґрунтованість, системність, наукове забезпечення, а також ресурсну забезпеченість. О. О. Кот та А. М. Колодій оцінюють цей крок як відхід від позитивістського підходу завдяки визнанню суб'єктів громадянського суспільства учасниками правотворчого процесу [24]. Утім, ефективність нового закону можна буде оцінити лише після завершення воєнного стану, коли більшість його положень набудуть повної дії.

Описана інституційна архітектура становить нормативну рамку, проте справжню перевірку верховенства права проходить в умовах воєнного стану, запровадженого 24 лютого 2022 року і продовжуваного кожні 90 днів – найбільшого стрес-тесту для українського конституціоналізму за всю історію незалежності. З. Сенте визначає п'ять критеріїв оцінювання дотримання верховенства права в умовах надзвичайного стану:

легальність, тимчасовість, обмеженість мети, необхідність і пропорційність, а також контрольованість [16]. Використання зазначеного підходу для аналізу українських реалій засвідчує неоднорідність отриманих результатів, оскільки дотримання окремих критеріїв має різний рівень забезпечення в практиці правотворчості та правозастосування, що вказує на наявність як позитивних тенденцій, так і проблемних аспектів у функціонуванні механізмів верховенства права в умовах воєнного стану.

На рівні парламентської законотворчості найбільш вразливими є передбачуваність і доступність права. Верховна Рада працює в умовах обмеженої публічності пленарних засідань, скороченого часу засідань (у березні 2023 р. – лише 7 годин пленарних засідань), а громадське обговорення законопроектів фактично призупинене [13]. М. Пелчар, Е. Геррон та Г. Флікке (2025) документують, що Президент запропонував 250 законопроектів із рівнем схвалення 73 % (182 стали законами), тоді як урядові ініціативи схвалювалися лише у 24 % випадків [13]. Зазначена диспропорція свідчить про зміщення центру правотворчої ініціативи від парламенту до глави держави, що саме по собі не порушує Конституцію, але створює дефіцит парламентського контролю якості.

На рівні підзаконної нормотворчості суттєвим питанням залишається дотримання балансу між оперативністю управлінських рішень та запобіганням надмірній концентрації повноважень. Президентські укази в умовах воєнного стану набувають розширеного функціонального змісту, а процедура їх затвердження парламентом нерідко має формалізований прискорений характер. Закон «Про правовий режим воєнного стану» уповноважує Президента створювати військові адміністрації, які перебирають функції органів місцевого самоврядування, – відповідно, нормотворча компетенція на місцевому рівні переходить від обраних рад до призначених керівників [18]. Хоча зазначений перерозподіл повноважень є об'єктивно зумовленим безпековими потребами, він водночас порушує питання щодо демократичної легітимності підзаконних актів і може знижувати їхню передбачуваність для громадян.

Окрему проблему становить дотримання принципу безперервності функціонування публічної влади в умовах заборони виборів. Стаття 19 Закону про правовий режим воєнного стану забороняє проведення виборів під час воєнного стану, а частина перша статті 108 Конституції встановлює, що Президент України виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента [18]. І. Вон зазначає, що дерогація України від міжнародних зобов'язань (із червня 2015 р.) залишається однією з найтриваліших, а жоден міжнародний договір не обмежує кількість продовжень [21]. Водночас КСУ у рішенні від липня 2024 р. щодо тримання під вартою підтвердив, що навіть в умовах дерогації конституційні гарантії зберігають дію – аргумент уряду про те, що дерогація дозволяє відхилення від Конституції, було відхилено. Рішення КСУ утверджує принципово важливу позицію, згідно з якою верховенство права зберігає свою дію і в надзвичайних умовах, хоча його конкретні вимоги можуть модифікуватися відповідно до критерію пропорційності.

А. Ю. Дворак обґрунтовує необхідність виокремлення спеціальних принципів «воєнної правотворчості»: ексординарність, доцільність, обмежений доступ до інформації про правотворчу діяльність, пропорційність і оптимальне обмеження прав [22]. Зазначена позиція заслуговує на підтримку з одним застереженням: спеціальні принципи мають доповнювати, а не замінювати базові вимоги верховенства права, – інакше воєнний стан перетвориться на постійний виняток, що поглинає правило.

Наявність доктринальних принципів і конституційних гарантій є необхідною, але недостатньою умовою забезпечення верховенства права в правотворчому процесі – потрібні інституційні механізми, що перетворюють абстрактні вимоги на конкретні

фільтри якості. Українська правова система передбачає кілька таких фільтрів, ефективність яких диференціюється від дієвого контролю до чистої формальності.

Головне науково-експертне та юридичне управління Верховної Ради України проводить обов'язкову наукову й правову експертизу всіх законопроектів: наукову – перед першим читанням, правову – перед подальшими читаннями та після ухвалення – це єдиний механізм, що охоплює весь масив парламентської правотворчості. Проблема полягає в тому, що обсяг зареєстрованих законопроектів зріс із приблизно 1000 на рік у 2000 р. до понад 2400 щорічно, а висновки управління мають рекомендаційний характер і регулярно ігноруються політичною більшістю [27]. Управління залишається дієвим аналітичним інструментом, але не ефективним блокуючим фільтром.

Міністерство юстиції України здійснює правову експертизу підзаконних актів Кабінету Міністрів України, антикорупційну та гендерно-правову експертизу, перевірку на відповідність Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і праву ЄС. Найбільш ефективним механізмом є обов'язкова державна реєстрація підзаконних нормативних актів (запроваджена Указом Президента України № 493 від 1993 р.): у 2010 р. органи юстиції запобігли набуттю чинності приблизно 900 незаконними нормами, при цьому близько 14 % актів, що підлягають реєстрації, взагалі не подаються суб'єктами нормотворення. Водночас антикорупційна експертиза чинних нормативних актів Міністерством юстиції України оцінюється експертами Центру політико-правових реформ як вкрай неефективна: за десять років було проаналізовано менше двох десятків актів [9].

Оцінка регуляторного впливу (ОРВ), регламентована Законом України «Про засади державної регуляторної політики» (2003) та відповідною Методикою Кабінету Міністрів України, формально повинна супроводжувати кожен проєкт регуляторного акта. О. Трегуб прямо ідентифікує подолання формалізму регуляторних процедур як ключове завдання, підтверджуючи, що на практиці ОРВ залишається формальною процедурою, а не інструментом доказової нормотворчості [28]. Звіт Єврокомісії за 2025 р. зазначає, що Україна через дорожню карту демократичних інституцій зобов'язалася впровадити комплексну оцінку впливу пропонованого законодавства, імпліцитно визнаючи попередню неадекватність механізму [5].

Антикорупційна експертиза здійснюється трьома суб'єктами: Комітетом Верховної Ради України з питань антикорупційної політики (для депутатських законопроектів), Міністерством юстиції України (для урядових актів) та Національним агентством з питань запобігання корупції. Дані Центру політико-правових реформ показують, що Комітет Верховної Ради України проаналізував 10 697 проєктів нормативних актів за 2013–2019 рр. і виявив корупціогенні фактори у 6,2 % з них, причому більшість відфільтрованих проєктів не стали законами. Національне агентство з питань запобігання корупції, яке первинно взагалі не здійснювало антикорупційну експертизу, поліпшило роботу після ухвалення Методології 2020 р. (наказ № 325/20), хоча ОЕСР (2025) відзначає розрив між якістю регуляторної рамки (100 % стандартів ОЕСР) і її практичним впровадженням [9].

Конституційний контроль – теоретично найпотужніший механізм – перебуває в стані інституційної кризи. Верховна Рада України не призначає міжнародно перевірених кандидатів на посади суддів КСУ. Зазначений Суд працює в неповному складі [5]. Рекомендації Венеціанської комісії 2021 р. щодо вдосконалення процедури конституційного судочинства залишаються невиконаними. Інституційна дестабілізація конституційного контролю створює критичну прогалину в системі забезпечення верховенства права: саме в період інтенсивної підзаконної нормотворчості повноцінне функціонування механізму перевірки її відповідності Основному Закону є ускладненим.

Інституційні прогалини національної системи частково компенсуються зовнішнім тиском міжнародних стандартів, значення якого різко зросло після отримання Україною статусу кандидата на членство в ЄС у червні 2022 р. Три основні джерела стандартів правотворчості формують зовнішній каркас якості.

Контрольний список верховенства права Венеціанської комісії (Rule of Law Checklist, CDL-AD(2016)007), ухвалений у 2016 р. і оновлений у 2025 р., переводить абстрактний принцип у конкретні параметри оцінки за п'ятьма кластерами: легальність (включно з процедурами правотворчості), правова визначеність (доступність, передбачуваність, стабільність, незворотність законодавства), запобігання зловживанню владою, рівність перед законом, доступ до правосуддя [17]. Для правотворчості безпосередньо релевантні два параметри: Benchmark A.5 та весь кластер В щодо правової визначеності. Дж. Бечірай та Л. Моксхем демонструють, що Контрольний список став інноваційним методологічним підходом, широко прийнятим як визначення юридичного змісту верховенства права і використовуваним у моніторингових механізмах ЄС [2]. Україна демонструє високу інтенсивність взаємодії з Венеціанською комісією: з 2015 р. – 34 висновки, з яких 27 ініційовані національними органами влади [14].

«Порядок денний ЄС щодо кращого регулювання для досягнення кращих результатів» (EU Better Regulation Agenda) встановлює модель доказової нормотворчості повного циклу: обов'язкова оцінка впливу для значущих пропозицій (Regulatory Impact Assessment), нагляд з боку Комітету з питань регуляторного нагляду (Regulatory Scrutiny Board), консультації із заінтересованими сторонами на всіх стадіях, програма REFIT для спрощення й зменшення регуляторного навантаження, а також Міжінституційна угода про кращу правотворчість 2016 р. Така система безпосередньо інспірована Рекомендацією ОЕСР з регуляторної політики та врядування 2012 р., яка сформулювала 12 принципів якісної нормотворчості: від інтеграції ОРВ на ранніх стадіях до забезпечення регуляторної спроможності на субнаціональному рівні [10]. Четверте видання Огляду регуляторної політики ОЕСР (OECD Regulatory Policy Outlook, 2025) констатує, що навіть серед країн-членів ОЕСР зберігається розрив між формальними вимогами щодо оцінки впливу та їхнім практичним застосуванням – проблема, яка для України стоїть значно гостріше [11].

Трансляція цих стандартів в українську практику відбувається через механізм кондиціональності ЄС. М. Рабінович показує, що ЄС застосував до України амбітну кондиціональність верховенства права, яка за дизайном і змістом відтворює підхід до Західних Балкан, зосереджуючись на антикорупційних інституціях та судовій реформі [14]. Висновок Єврокомісії 2022 р. сформулював сім реформаторських пріоритетів, чотири з яких безпосередньо стосуються якості правотворчості: відбір суддів КСУ відповідно до рекомендацій Венеційської комісії, перевірка доброчесності членів Вищої ради правосуддя, зміцнення антикорупційних інституцій та реформа правоохоронного сектору [4]. Ухвалення Закону України «Про правотворчу діяльність» (2023) було позитивно оцінене Європейським Парламентом у Резолюції 2025 р. як фундаментальний крок до структурованішого й ефективнішого законодавчого процесу [5]. Три дорожні карти реформ (верховенство права, публічне адміністрування, демократичні інституції), розроблені спільно з Єврокомісією, слугують орієнтирами для відкриття переговорних кластерів.

Критичне питання полягає в тому, наскільки зовнішній тиск здатний замінити внутрішню інституційну спроможність. Звіт Єврокомісії за 2025 р. констатує, що Верховна Рада України здійснює свої повноваження лише частково ефективно через обмеження воєнного стану, парламентський контроль за виконавчою владою є недостатнім, а впровадження законодавства потребує суттєвого зміцнення [5].

Зовнішня кондиціональність діє як каталізатор, але не замінює дефіцит внутрішніх гарантій якості: за умови обмеженої інституційної спроможності КСУ, ефективної ОРВ і реального громадського обговорення навіть законодавство, ухвалене під тиском євроінтеграційних зобов'язань, ризикує залишитися якісним за формою, але дефектним за процедурою прийняття.

Висновки

Проведений аналіз дозволяє сформулювати кілька позицій, що виходять за межі констатації нормативного стану. Верховенство права як принцип правотворчості становить систему конкретних вимог, які різняться залежно від суб'єкта й рівня нормотворчості. Зокрема, для парламентської законотворчості критичними залишаються передбачуваність і демократичність процедури, для підзаконної нормотворчості визначальне значення мають заборона свавілля та доступність, а для нормотворчості в умовах воєнного стану на перший план виходять пропорційність і тимчасовість обмежень.

Українська правова система перебуває в умовах, за яких доктрина КСУ і Закон України «Про правотворчу діяльність» формують високі стандарти якості нормотворчості, водночас інституційна інфраструктура їхнього забезпечення функціонує в обмеженому режимі: КСУ залишається не повністю укомплектованим, процедура оцінки регуляторного впливу потребує подальшого вдосконалення, а можливості для повноцінного громадського обговорення законопроектів суттєво звужені внаслідок воєнного стану. Варто зазначити, що воєнний стан актуалізував, проте не став першопричиною окреслених тенденцій, оскільки питання збалансованості ролі виконавчої влади у правотворчому процесі та повноти дотримання процедурних гарантій були предметом наукової дискусії й у довоєнний період.

Євроінтеграційний курс виступає потужним, проте недостатнім інструментом стимулювання законодавчого закріплення процедурних стандартів, зокрема щодо правотворчої діяльності та громадських консультацій, водночас не забезпечуючи їх повноцінного змістовного впровадження у правозастосовній практиці. Пріоритет державної політики має зміщуватися у напрямі зміцнення інституційної спроможності вже запроваджених механізмів через повне укомплектування Конституційного Суду України суддями, які пройшли міжнародно визнані процедури добору, трансформацію оцінки регуляторного впливу на ефективний аналітичний інструмент ухвалення рішень, а також упровадження обов'язкового попереднього контролю конституційності законопроектів, що передбачають обмеження фундаментальних прав людини.

Перспективи подальших досліджень пов'язані з емпіричним вимірюванням ефективності запроваджених механізмів після завершення воєнного стану, а також із порівняльним аналізом трансляції принципів Програми ЄС «Краще регулювання» (Better Regulation) у правотворчу практику країн-кандидатів на різних етапах процесу приєднання.

Список використаних джерел

1. Bar-Siman-Tov I. Mending the Legislative Process. *The Theory and Practice of Legislation*. 2015. Vol. 3, No. 3. DOI: <https://doi.org/10.1080/20508840.2015.1136118>
2. Beqiraj J., Moxham L. Reconciling the Theory and the Practice of the Rule of Law in the European Union: Measuring the Rule of Law. *Hague Journal on the Rule of Law*. 2022. Vol. 14. P. 139–164. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40803-022-00171-z>
3. Craig P. P. Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework. *Public Law*. 1997. P. 467–487. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315085302>
4. European Commission. Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union. COM(2022) 407 final. Brussels, 17.06.2022. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0407>

5. European Commission. Ukraine 2025 Report. SWD(2025) 759 final. Brussels, 04.11.2025. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/17115494-8122-4d10-8a06-2cf275eecd7_en?filename=ukraine-report-2025.pdf
6. Foran M. P. The Rule of Good Law: Form, Substance, and Fundamental Rights. *The Cambridge Law Journal*. 2019. Vol. 78, No. 3. P. 570–595. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0008197319000618>
7. Hayoz N., Lauth H.-J., Bucholc M. Rule of Law and Rechtsstaat Under Pressure: Introductory Considerations. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*. 2025. Vol. 19. P. 159–174. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12286-025-00648-9>
8. Nishigai K. Two Types of Formalism of the Rule of Law. *Oxford Journal of Legal Studies*. 2022. Vol. 42, No. 2. P. 495–520. DOI: <https://doi.org/10.1093/ojls/gqab039>
9. OECD. Integrity and Anti-Corruption Review of Ukraine. Paris : OECD Publishing, 2025. URL: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-integrity-and-anti-corruption-review-of-ukraine_7dbe965b-en.html
10. OECD. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. OECD/LEGAL/0390. Paris : OECD Publishing, 2012. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/273/273.en.pdf>
11. OECD. Regulatory Policy Outlook 2025. Paris : OECD Publishing, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1787/56b60e39-en>
12. Ondřejek P., Horák F. Proportionality during Times of Crisis: Precautionary Application of Proportionality Analysis in the Judicial Review of Emergency Measures. *European Constitutional Law Review*. 2024. Vol. 20, No. 1. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1574019624000154>
13. Pelchar M., Herron E., Flikke G. Legislative–Executive Relations in Ukraine’s Wartime Conditions. *PS: Political Science & Politics*. 2025. Vol. 58, No. 1. P. 125–127. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1049096524000763>
14. Rabinovych M. EU Enlargement Policy Goes East: Historical and Comparative Takes on the EU’s Rule of Law Conditionality vis-à-vis Ukraine. *Hague Journal on the Rule of Law*. 2024. Vol. 16. P. 715–737. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40803-024-00223-6>
15. Sunstein C. R. The Rule of Law. *American Journal of Law and Equality*. 2024. Vol. 4. P. 498–518. DOI: https://doi.org/10.1162/ajle_a_00070
16. Szente Z. How to Assess Rule-of-Law Violations in a State of Emergency? Towards a General Analytical Framework. *Hague Journal on the Rule of Law*. 2025. Vol. 17. P. 117–138. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40803-024-00244-1>
17. Venice Commission (European Commission for Democracy through Law). Rule of Law Checklist. CDL-AD(2016)007. Strasbourg : Council of Europe, 2016. URL: https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf
18. Vodiannikov O. Ukraine’s Constitutional Order in Wartime: Elections, Continuity, and Legitimacy. *Verfassungsblog*. 10.02.2025. DOI: <https://doi.org/10.59704/2b873706a8e84af9>
19. Waldron J. Legislation and the Rule of Law. *Legisprudence*. 2007. Vol. 1, No. 1. P. 91–123. DOI: <https://doi.org/10.1080/17521467.2007.11424661>
20. Waldron J. The Rule of Law. *Stanford Encyclopedia of Philosophy* / ed. E. N. Zalta. Stanford University, 2016 (substantive revision 2023). URL: <https://plato.stanford.edu/entries/rule-of-law/>
21. Won Y. Emergency Powers and COVID-19 Derogations. *International Journal of Constitutional Law*. 2025. Vol. 23, No. 1. P. 113–147. DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/moaf010>
22. Дворак А. Ю. Принципи правотворчості та їх реалізація в умовах воєнного стану: техніко-юридичний вимір. *Науковий вісник Ужгородського національного*

університету. Серія: Право. 2026. Т. 1, № 93. <https://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/354396>

23. Демченко Я. О. Принцип верховенства права. Аналітично-порівняльне правознавство. 2023. № 6. <https://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/294412>

24. Кот О. О., Колодій А. М. Принципи правотворчої діяльності згідно Закону України «Про правотворчу діяльність». Вісник Національної академії правових наук України. 2024. № 2, Т. 31. С. 15–33. DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0909-2024-31-2-15>

25. Луць Л. А. Принцип правової визначеності: сучасний стан та перспективи. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 8. С. 21–27. URL: https://lsey.org.ua/8_2023/2.pdf

26. Назаренко О. А. Принципи правотворчої діяльності: теоретико-правова характеристика. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2026. Т. 1, № 93. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.93.1.20>

27. Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання : зб. наук. праць / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. 256 с. URL: https://lawmaking.academy/wp-content/uploads/KRTS-Pravotvorchist-v-Ukrayini_print.pdf

28. Трегуб О. Нормопроекування кризь призму державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: методологічні засади. Економіка та право. 2025. Т. 79, № 4. С. 19–33. DOI: <https://doi.org/10.15407/econlaw.2025.04.019>

References

1. Bar-Siman-Tov, I. (2015). Mending the legislative process. *The Theory and Practice of Legislation*, 3(3). <https://doi.org/10.1080/20508840.2015.1136118>

2. Beqiraj, J., & Moxham, L. (2022). Reconciling the theory and the practice of the rule of law in the European Union: Measuring the rule of law. *Hague Journal on the Rule of Law*, 14, 139–164. <https://doi.org/10.1007/s40803-022-00171-z>

3. Craig, P. P. (1997). Formal and substantive conceptions of the rule of law: An analytical framework. *Public Law*, 467–487. <https://doi.org/10.4324/9781315085302>

4. European Commission. (2022). *Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union* (COM(2022) 407 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0407>

5. European Commission. (2025). *Ukraine 2025 report* (SWD(2025) 759 final). https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/17115494-8122-4d10-8a06-2cf275eecd7_en?filename=ukraine-report-2025.pdf

6. Foran, M. P. (2019). The rule of good law: Form, substance, and fundamental rights. *The Cambridge Law Journal*, 78(3), 570–595. <https://doi.org/10.1017/S0008197319000618>

7. Hayoz, N., Lauth, H.-J., & Bucholc, M. (2025). Rule of law and Rechtsstaat under pressure: Introductory considerations. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 19, 159–174. <https://doi.org/10.1007/s12286-025-00648-9>

8. Nishigai, K. (2022). Two types of formalism of the rule of law. *Oxford Journal of Legal Studies*, 42(2), 495–520. <https://doi.org/10.1093/ojls/gqab039>

9. OECD. (2025). *Integrity and anti-corruption review of Ukraine*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-integrity-and-anti-corruption-review-of-ukraine_7dbe965b-en.html

10. OECD. (2012). *Recommendation of the Council on regulatory policy and governance* (OECD/LEGAL/0390). OECD Publishing. <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/273/273.en.pdf>

11. OECD. (2025). *Regulatory policy outlook 2025*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/56b60e39-en>
12. Ondřejek, P., & Horák, F. (2024). Proportionality during times of crisis: Precautionary application of proportionality analysis in the judicial review of emergency measures. *European Constitutional Law Review*, 20(1). <https://doi.org/10.1017/S1574019624000154>
13. Pelchar, M., Herron, E., & Flikke, G. (2025). Legislative–executive relations in Ukraine's wartime conditions. *PS: Political Science & Politics*, 58(1), 125–127. <https://doi.org/10.1017/S1049096524000763>
14. Rabinovych, M. (2024). EU enlargement policy goes east: Historical and comparative takes on the EU's rule of law conditionality vis-à-vis Ukraine. *Hague Journal on the Rule of Law*, 16, 715–737. <https://doi.org/10.1007/s40803-024-00223-6>
15. Sunstein, C. R. (2024). The rule of law. *American Journal of Law and Equality*, 4, 498–518. <https://doi.org/10.1162/ajle.a.00070>
16. Szente, Z. (2025). How to assess rule-of-law violations in a state of emergency? Towards a general analytical framework. *Hague Journal on the Rule of Law*, 17, 117–138. <https://doi.org/10.1007/s40803-024-00244-1>
17. Venice Commission. (2016). *Rule of law checklist* (CDL-AD(2016)007). Council of Europe. [https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule of Law Check List.pdf](https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule%20of%20Law%20Check%20List.pdf)
18. Vodiannikov, O. (2025, February 10). Ukraine's constitutional order in wartime: Elections, continuity, and legitimacy. *Verfassungsblog*. <https://doi.org/10.59704/2b873706a8e84af9>
19. Waldron, J. (2007). Legislation and the rule of law. *Legisprudence*, 1(1), 91–123. <https://doi.org/10.1080/17521467.2007.11424661>
20. Waldron, J. (2023). The rule of law. In E. N. Zalta (Ed.), *Stanford encyclopedia of philosophy*. Stanford University. <https://plato.stanford.edu/entries/rule-of-law/>
21. Won, Y. (2025). Emergency powers and COVID-19 derogations. *International Journal of Constitutional Law*, 23(1), 113–147. <https://doi.org/10.1093/icon/moaf010>
22. Dvorak, A. Yu. (2026). Pryntsypy pravotvorchosti ta yikh realizatsiia v umovakh voiennoho stanu: tekhniko-yurydychnyi vymir [Principles of law-making and their implementation under martial law: Technical and legal dimension]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii: Pravo* [Scientific Bulletin of Uzhhorod National University. Series: Law], 1(93). <https://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/354396> [in Ukrainian].
23. Demchenko, Ya. O. (2023). Pryntsyp verkhovenstva prava [The principle of the rule of law]. *Analychno-porivnialne pravoznavstvo* [Analytical and Comparative Jurisprudence], (6). <https://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/294412> [in Ukrainian].
24. Kot, O. O., & Kolodii, A. M. (2024). Pryntsypy pravotvorchoi diialnosti zghidno Zakonu Ukrainy "Pro pravotvorchu diialnist" [Principles of law-making activity according to the Law of Ukraine "On Law-Making Activity"]. *Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy* [Bulletin of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine], 31(2), 15–33. <https://doi.org/10.31359/1993-0909-2024-31-2-15> [in Ukrainian].
25. Luts, L. A. (2023). Pryntsyp pravovoi vyznachenosti: suchasnyi stan ta perspektyvy [The principle of legal certainty: Current state and prospects]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal* [Legal Scientific Electronic Journal], (8), 21–27. https://lsej.org.ua/8_2023/2.pdf [in Ukrainian].
26. Nazarenko, O. A. (2026). Pryntsypy pravotvorchoi diialnosti: teoretyko-pravova kharakterystyka [Principles of law-making activity: Theoretical and legal characterisation].

Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii: Pravo [Scientific Bulletin of Uzhhorod National University. Series: Law], 1(93). <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.93.1.20> [in Ukrainian].

27. Kot, O. O., Hryniak, A. B., & Milovska, N. V. (Eds.). (2022). *Pravotvorchist v Ukraini: perspektyvy zakonodavchoho vrehuliuvannia* [Law-making in Ukraine: Prospects for legislative regulation]. Helvetyka. https://lawmaking.academy/wp-content/uploads/KRTS-Pravotvorchist-v-Ukrayini_print.pdf [in Ukrainian].

28. Trehub, O. (2025). Normoproiektuvannia kriz pryzmu derzhavnoi rehuliatornoj polityky u sferi hospodarskoi diialnosti: metodolohichni zasady [Norm-design through the lens of state regulatory policy in the sphere of economic activity: Methodological principles]. *Ekonomika ta pravo* [Economics and Law], 79(4), 19–33. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2025.04.019> [in Ukrainian].