

# ТЕОРІЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ ПРАВА

УДК 340.13

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0909-2025-32-3-15>

**Олексій Іванович Ющик**

*Відділ конституційного права та місцевого самоврядування  
Інститут держави і права ім. В. М. Корецького  
Національної академії наук України  
Київ, Україна*

**Михайло Олексійович Теплюк**

*Національна академія правових наук України  
Харків, Україна*

*Апарат Верховної Ради України  
Київ, Україна*

**Віра Іванівна Риндюк**

*Кафедра теоретичної юриспруденції  
Юридичний інститут  
Київського національного економічного університету  
Київ, Україна*

## ДО НАУКОВОЇ МЕТОДОЛОГІЇ ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

**Анотація.** У статті здійснено теоретико-методологічне обґрунтування формування концепції розвитку законодавства України як необхідної умови якісного реформування національної правової системи. Розкрито сутність та зміст основних теоретичних категорій поставленої проблематики та їх складників – «концепція», «розвиток», «законодавство», «національне законодавство», «розвиток законодавства», загального поняття «концепція розвитку законодавства», поняття «юридичної доктрини України». Так, концепція розвитку законодавства визначається як «єдиний визначальний задум щодо комплексного змінення системи юридичних норм, від реалізації якого національне законодавство України отримує нові якісні характеристики». Доведено, що розвиток законодавства як нормативної цілісності не завжди є прогресом, оскільки можливі як якісні вдосконалення системи норм, так і її деградація (регрес), що має бути враховано при оцінюванні ефективності правотворчої діяльності. Автори пропонують нове бачення алгоритму підготовки концепції розвитку законодавства. Обґрунтовується необхідність формування юридичної доктрини та запровадження методики системно-структурного

*впорядкування нормативних положень чинного законодавства, яка має включати ревізію й розподіл таких положень, ревізію з огляду на консолідацію законів, аналіз та інкорпорацію законодавства, предметну ревізію сфери законодавчих актів. У контексті майбутньої правової реформи увага акцентується на необхідності прийняття спеціального закону про закони й законодавчу діяльність, а також конституційних змін, які б заклали засади формування чіткої структури законодавства та запровадили класифікацію самих законів за критерієм юридичної сили. Окрему увагу приділено аналізу кризових явищ у законодавчій сфері та способів їх вирішення, серед яких – хаотичність нормотворення, перевантаженість правової системи, дефіцит системності в нормотворенні та правовий нігілізм. Стаття містить пропозиції щодо здійснення правової реформи, можливої шляхом співпраці громадянського суспільства та наукової спільноти, що видається реальним навіть за умов обмеженої спроможності державних інституцій.*

**Ключові слова:** *законодавство, концепція розвитку законодавства, юридична доктрина, органічні закони, конституційні закони, правова реформа, структуризація законодавства.*

**Olexii I. Yushchuk**

*Department of Constitutional Law and Local Government  
V. M. Koretskiy Institute of State and Law  
of National Academy of Science of Ukraine  
Kyiv, Ukraine*

**Mykhailo O. Tepliuk**

*National Academy of Legal Sciences of Ukraine  
Kharkiv, Ukraine*

*Secretariat of the Verkhovna Rada (Parliament) of Ukraine  
Kyiv, Ukraine*

**Vira I. Ryndiuk**

*Department of Theoretical Jurisprudence  
Law Institute of Kyiv National Economic University  
Kyiv, Ukraine*

## **ON THE SCIENTIFIC METHODOLOGY FOR FORMULATING THE CONCEPT OF LEGISLATIVE DEVELOPMENT IN UKRAINE**

**Abstract.** *The article provides a theoretical and methodological substantiation for the formation of a concept of progressive development of Ukrainian legislation – as a necessary condition for the qualitative reform of the national legal system. The essence and content of the main theoretical categories related to the stated issue and their components are analyzed and revealed, including «concept», «development», «legislation», «national legislation», «development of legislation», the general category of the «concept of legislative development», and the concept of the «legal doctrine of Ukraine». The concept of legislative development is defined as «unified,*

*decisive vision for a comprehensive transformation of the system of legal norms, the implementation of which will grant the national legislation of Ukraine new qualitative characteristics». It is demonstrated that legislative development, as a normative unity, does not inherently equate to progress, as both qualitative improvements and degradation (regression) of the system of norms are possible. This should be taken into account while evaluating the effectiveness of law-making activities. Authors propose a new vision for the algorithm of preparing the concept of legislative development. The necessity of formulating a legal doctrine and introducing a methodology for the systemic and structural arrangement of the normative provisions of existing legislation is highlighted. This methodology should include the revision and classification of such provisions, a revision aimed at the consolidation of laws, the analysis and incorporation of legislation, and a substantive review of the domain of legislative acts. In the context of a future legal reform, special emphasis is taken on the need to adopt a special law on laws and legislative activity, as well as constitutional amendments that would lay the foundations for a clear legislative structure and introduce a classification of laws based on their legal force. Particular attention is devoted to analyzing the root causes of systemic dysfunction in the legislative sphere, while proposing certain measures to balance it, including the chaotic nature of lawmaking, the overburdening of the legal system, the lack of systemic approach in norm-making, and legal nihilism. The article contains proposals for legal reform, which may be conducted through cooperation between civil society and the academic community – even under conditions of limited capacity of state institutions.*

**Keywords:** *legislation, concept of legislative development, legal doctrine, organic laws, constitutional laws, legal reform, legislative structuring.*

## ВСТУП

Відповідно до законодавства України у сфері законодавчої діяльності на Національну академію наук України (далі – НАН України) покладаються завдання щодо обґрунтування та прогнозування напрямів правотворчої діяльності шляхом підготовки наукової концепції розвитку законодавства України.

Для забезпечення виконання зазначених завдань НАН України організує та здійснює дослідження проблематики правової нормотворчості, конкретизованої за різними аспектами її предмета й методів. Одним із найбільш важливих, складних і водночас пріоритетних питань зазначеної проблематики, з нашої точки зору, є визначення наукового поняття «концепція розвитку законодавства» та наукової методології формування й практичної реалізації вказаної концепції в Україні.

Вірне розуміння зазначених понять є наріжним для ефективної комплексної діяльності профільних підрозділів НАН України (а загалом – і для закладання коректних теоретичних засад визначення пріоритетів державного нормотворення політичними суб'єктами), однак слід констатувати недостатню дослідженість натеper тематик поняття, методології формування та реалізації в практичному вимірі концепції розвитку законодавства України.

Окремі наукові публікації почали з'являтися з прийняттям Закону України «Про правотворчу діяльність», статтею 22 якого закріплено поняття наукової

*концепції розвитку законодавства України*; втім наведена далі стаття є однією з перших, яка ставить за мету комплексне охоплення зазначених питань, їх аналіз у взаємозв'язку з проблемами практики державного нормотворення, а також вироблення конкретних рекомендацій щодо аналізу, структуризації й упорядкування національного законодавства, як і конкретних пропозицій щодо змісту майбутньої правової реформи.

## 1. МАТЕРІАЛИ ТА МЕТОДИ

Базою проведеного наукового дослідження стали передусім власні наукові розробки авторів, які розвинуто з урахуванням набутого широкого практичного досвіду в сфері державного нормотворення.

При підготовці дослідження використано загальнонаукові та спеціальні методи, які дозволили розглянути поставлену проблематику в повному обсязі, а її елементи – у взаємозв'язку, синтезувавши нові підходи до вирішення наукових проблем та проблем нормотворчості; зокрема, методи аналізу та синтезу, узагальнення й абстрагування, індукції та дедукції.

Одними з основних у науковому дослідженні стали системно-структурний, структурно-функціональний, логіко-юридичний методи, а також загальнонауковий діалектичний метод пізнання, який було використано при аналізі, дослідженні та визначенні власних підходів до понять «концепція», «розвиток» та «розвиток законодавства» – як складників поняття «концепція розвитку законодавства», поняття «юридичної доктрини України». Широко застосовано герменевтичний метод.

Крім того, метод моделювання дозволив проаналізувати перспективи введення істотних новацій до чинної структури системи нормативно-правових актів України, зокрема ухвалення закону про закони, яким буде закріплено класифікацію законів за критерієм юридичної сили, а також внесення відповідних змін до Конституції України, у розрізі здійснення впорядкування нормативних положень чинного законодавства як необхідної умови забезпечення розвитку національної правової системи.

## 2. РЕЗУЛЬТАТИ ТА ОБГОВОРЕННЯ

### 2.1 Визначення поняття «концепція розвитку законодавства»

Словом «концепція» (лат. *conception*) позначають систему доказів певного положення, систему поглядів на те чи інше явище; ідейний задум твору [1, с. 418]. Ми використовуємо в даній статті термін «концепція» в значенні єдиний, визначальний, ідейний задум, стрижнева думка щодо розвитку національного законодавства України [2, с. 571].

Для формування наукової концепції розвитку законодавства належить чітко встановити значення термінів «законодавство» і «розвиток».

Стосовно поняття законодавства в юридичній науці єдиного розуміння досі не склалося через відсутність єдності наукового розуміння поняття права. З цьо-

го приводу ми відзначали, що основна вимога до термінології будь-якої науки полягає в наявності визначень термінів та їх змістовна однозначність і функціональна стійкість у межах відповідної терміносистеми. Однак термін «законодавство» не відповідає цим вимогам, що негативно відбивається на сферах нормотворчості та нормореалізації [3, с. 45].

Виходячи з критичного аналізу різних підходів до визначення законодавства в науковій літературі та в правових позиціях Конституційного Суду України і в судовій практиці, а також із характеристик запропонованих у науковій літературі підходів до визначення поняття права, ми підтримуємо думку, що законодавство є формою (способом) зовнішнього виразу правових норм, санкціонованих державою в нормативних правових актах в якості юридичних норм [3, с. 45–76].

До цього варто додати, що у сферу законодавства ми включаємо взагалі всі *нормативні правові акти публічної влади*, тобто не тільки держави, а й суб'єктів системи місцевого самоврядування, які також належать до публічної влади [4].

Крім того, визначаючи поняття законодавство, необхідно вважати, що в юридичних нормах реалізується зміст *юридичного закону* у вигляді їх *гіпотези, диспозиції та санкції*, в органічній єдності цих моментів як процесу необхідності, абстрактної юридичної норми, що отримує конкретний вираз у положеннях відповідних нормативних актів. На єдності юридичного закону та юридичних норм (як цілого та його частин, кожна з яких складається з гіпотези, диспозиції й санкції) ґрунтується *системність* юридичної діяльності, спрямованої на вироблення та реалізацію юридичних норм, а відтак – *системність права та законодавства*.

Отже, національне законодавство являє собою *систему юридичних норм, виражених у положеннях публічно-владних нормативних актів, викладених у текстовій формі й таких, що мають системний характер, тобто співвідносяться з нормою як частини з цілим* [5, с. 20].

Саме в якості такої системи юридичних норм національного права виступає законодавство України в концепції його розвитку.

Наступним питанням є визначення поняття «розвиток» щодо законодавства. Розвиток взагалі означає певні зміни в стані речей і процесів. У філософській літературі *розвиток* розглядається насамперед як особлива форма руху взагалі, як процес, що пов'язує в єдине ціле різноманітні зміни, а тому розвиток стосується цілісних утворень. Таким чином, *не будь-які зміни можна вважати розвитком*. Наприклад, втрата предметом своєї якості хоч і змінює його стан, проте така зміна не є розвитком даного предмета, його зміни не призводять до якісної цілісності. Отже, якщо чинне законодавство припиняє своє існування в якості відповідної нормативної цілісності через внесення до нього таких змін, якими ця цілісність руйнується, в такому разі про розвиток *даного* законодавства мова не йде.

Так, радянське законодавство Української РСР, що являло собою якісну нормативну цілісність, після проголошення незалежності України зазнало багатьох суттєвих змін і, зрештою, втратило чинність як певна нормативна цілісність

на підставі пункту 1 «Перехідних положень» Конституції України. Останнім було встановлено, що закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності Конституцією України, є чинним у частині, що не суперечить Конституції. Очевидно, що такі зміни *радянського законодавства* безпідставно вважати його *розвитком*, тут необхідно вести мову про розвиток іншої нормативної цілісності, *якісно іншого законодавства*.

Разом з тим у розвитку законодавства, як нормативної цілісності, належить розрізняти в аспекті його якості два протилежні напрями – прогресивний розвиток, *прогрес*, і регресивний розвиток, *регрес* законодавства. Останній має місце в тих випадках, коли якісний стан законодавства погіршується через його недоліки. Так, визнання Господарського кодексу України, який діяв понад двадцять років, таким, що втратив чинність, є не розвитком, а *руйнуванням* галузевого законодавства, яке становило системну цілісність. Через те, що чимало нормативних положень не знайшли їх відтворення в інших законах, припинилося нормативне регулювання низки врегульованих Господарським кодексом відносин, унаслідок чого з'явилися прогалини в чинному господарському законодавстві, чим погіршено його стан. Це й є регресивний розвиток законодавства.

Аналізуючи поняття «розвиток законодавства», належить також урахувати, що законодавство – це складне багаторівневе утворення, що включає *юридичні норми*, публічно-владні *нормативні акти* (як спосіб існування юридичних норм) та *нормативні положення* даних актів, у яких виражаються юридичні норми. Кожна із цих складових законодавства обумовлює особливу діяльність, спрямовану на змінення багатьох однорідних і неоднорідних елементів системи, що перебувають у багатосторонніх відношеннях, зазнають великої кількості різних змін. Розвиток законодавства пов'язаний із появою *нового*. У структурі та функціях законодавства закладена в знятому вигляді вся історія процесу його формування [6, с. 50–52].

У теорії права розрізняється декілька способів діяльності публічно-владних суб'єктів стосовно формування законодавства та його змінення: «упорядкування», «удосконалення», «консолідація», «кодіфікація», «систематизація» законодавства, «інкорпорація», «ревізія», «облік» та ін. Зважаючи на це, потрібно встановити, які з цих способів юридичної діяльності є способами *розвитку* законодавства, а які не є такими способами, але слугують забезпеченню його якісного функціонування.

Не викликає сумніву те, що особливості способів змінення законодавства *об'єктивно* обумовлюються *характером самих змін*, який залежить від того, *що саме* змінюється в законодавстві, та на якому його структурному рівні.

Одна справа, коли йдеться про *юридичні норми*, в яких змінюють юридичні факти (гіпотези), чи встановлюють нові права й обов'язки суб'єктів або змінюють зміст і обсяг існуючих прав (диспозиції), чи вносяться зміни в механізм реалізації існуючих прав (санкції), або коли вводяться *нові* юридичні норми. Інша справа,

якщо зміни законодавства стосуються самих *нормативних актів* – в якості *способу існування* юридичних норм: змінюється їх статус в ієрархії законодавства, вид або форма нормативних актів, тощо.

Зміни *нормативних положень*, в якості способу вираження в нормативних актах юридичних норм, хоча й пов'язані з юридичними нормами, але не завжди тягнуть за собою зміну останніх. Зокрема, при здійсненні *уніфікації термінології* законодавства юридичні норми не зазнають змін у *змісті* жодного їх елемента (гіпотези та ін.), як не зазнають змістовних змін і нормативні акти; проте це не означає, що законодавство залишається взагалі незмінним, хоча б на рівні його зовнішньої форми. Крім того, є ще такі види юридичної діяльності, об'єктом якої виступає законодавство, що не передбачають його змінення, проте необхідні для розвитку останнього, зокрема, «облік законодавства», тощо.

Найбільш суттєві, *змістовні* трансформації законодавства мають місце при внесенні змін у юридичні норми. При цьому спосіб існування норм або залишається незмінним, або може бути змінений (наприклад, замість існуючого чинного закону нормативні положення зміненої норми містить консолідований закон або кодекс). Внесення ж *формальних* змін хоча й змінює певні аспекти чинного законодавства, проте не завжди означає його розвиток. Лише закономірні для цілісної системи юридичних норм зміни, що внутрішньо детерміновані, означають дійсний розвиток законодавства як системного утворення.

Однак традиційне розуміння спрощує поняття «розвиток законодавства», коли ототожнює його лише з постійним невинним покращенням, *удосконаленням* чинного законодавства, з його прогресом – як переходом від нижчого до вищого, від простого до складного, від недосконалого до більш досконалого. Вказане розуміння розвитку взагалі є хибним, оскільки розвиток означає *єдність прогресу та регресу*, причому прогрес є переважаючою стороною, а регрес – залежною, другорядною стороною процесу розвитку. Крім цього, варто враховувати також і тенденції *нерівномірного розвитку* окремих частин цілого, зважати, що розвиток здійснюється за рахунок одних структур, тоді як інші структури цілісності стають засобом реалізації даного процесу.

Таким чином, *розвиток законодавства* в *конструктивному* аспекті належить розглядати як *процес змінення системи юридичних норм, в якому зміни останніх є внутрішньо цілісними перетвореннями структури законодавства, що надають йому нових якісних характеристик* [5, с. 25–27].

Системність законодавства об'єктивно потребує системності в нормотворчій юридичній діяльності, завдяки якій здійснюється розвиток законодавства, оскільки безсистемна, хаотична діяльність є *деструктивною*, а тому не надає *системного* характеру її результату. Нормотворча діяльність, якою забезпечується розвиток законодавства, набуває таким чином *комплексного* характеру, що відображається в різних поняттях: «удосконалення», «систематизація», «кодифікація» законодавства та деякі ін.

Відтак, визначаючи поняття «концепція розвитку законодавства», необхідно уточнити, що *концепція* стосується лише *прогресивного розвитку* законодавства, а не його абстрактного розвитку. Тому буде коректніше вести мову про концепцію прогресивного розвитку (удосконалення) законодавства, визначивши наступну дефініцію її поняття – це *такий єдиний визначальний задум щодо комплексного зміння системи юридичних норм, від реалізації якого національне законодавство України отримає нові якісні характеристики*.

Із наведених визначень понять *законодавства* та *розвитку законодавства* випливає, що законодавство не є лише сукупністю безлічі нормативних положень, довільно вміщених у великій кількості актів законодавства, і що законодавство в його розвитку являє не тільки прогрес, а й регрес, і що різні частини законодавства розвиваються нерівномірно. У законодавстві є нормативні акти з кількох положень або навіть фрагментів окремих положень, але є й значні за своїм обсягом акти: конституція, кодекси, окремі закони, що містять сотні та навіть тисячі різних нормативних положень, які виражають певні нормативні сукупності в складі єдиної національної системи права.

Через це в розвитку законодавства України неминуче з'являються моменти, коли його емпіричне формування методом спроб і помилок призводить до його хаотичного, безсистемного й суперечливого стану. Саме із таким законодавством України ми маємо справу в підсумку понад тридцятирічного накопичення вдалих і невдалих спроб та помилок у творенні національної правової системи.

## 2.2 Проблема аналізу чинного законодавства України

З першого погляду уявляється логічним наступний алгоритм формування наукової *концепції вдосконалення законодавства* України (далі – Концепція): 1) *аналіз чинних нормативних актів* – 2) *встановлення на основі вказаного аналізу проблемних зон у законодавстві* – 3) *визначення техніко-юридичних засобів*, необхідних для усунення вказаних проблемних зон, – 4) *формулювання мети, завдань та організаційних умов*, необхідних для їх виконання, – 5) *документальне оформлення тексту Концепції*.

Проте дане уявлення насправді є помилковим, а підготовка Концепції за цим алгоритмом або зупиниться на аналізі чинних актів законодавства, або цей аналіз виявиться поверховим і не дасть змоги зафіксувати реальні проблемні зони в чинному законодавстві.

По-перше, відсутня науково обґрунтована *методика* здійснення аналізу та *критеріїв* для виявлення проблемних зон законодавства. По-друге, *великий обсяг* чинного законодавства і навіть *законодавчих актів* значно ускладнює аналіз та осмислення його результатів, забере час та істотно затримає підготовку Концепції. За цей час відбудуться нові зміни в законодавстві, а тому на момент формулювання тексту Концепції частина даних аналізу може втратити актуальність.

Ураховуючи це, алгоритм підготовки Концепції, в якому першим кроком є аналіз чинного законодавства (далі – АЧЗ), не можна вважати прийнятним; для

такого аналізу необхідно ще створити відповідні *передумови* та *умови*, а саме: а) визначити *критерії оцінки* законодавства на предмет наявності в ньому проблемних зон; б) сформулювати адекватну *методику аналізу* законодавства в контексті його *належного* розвитку; в) здійснити *ревізію законодавства* та *облік* останнього для його аналізу.

А). Оцінка проблемності законодавства з точки зору його розвитку, як відомо авторам, досі не становила предмета спеціальних наукових досліджень. Зважаючи на це, висловимо з даного приводу деякі загальні міркування.

Очевидно, що оцінити *характер розвитку* чинного законодавства можливо лише у *порівнянні* його *актуального стану* з деяким майбутнім *ідеальним станом* законодавства, якого ми прагнемо досягти в процесі його розвитку. При цьому *реальний розвиток* становитиме те у структурі законодавства, що зазнало змін від його первинного стану до нового, актуального стану на момент оцінки. Таким мірилом, за яким має бути оцінено розвиток законодавства, є визначена державою *юридична доктрина*, відповідно до якої, та на основі якої повинен здійснюватися *прогресивний* поступальний розвиток національного законодавства.

Б). Поняття юридичної доктрини, на нашу думку, може бути сформульовано наступним чином: *юридична доктрина України* – це *декларована* (проголошена) *державною владою система офіційних поглядів щодо підходів, принципів, ідей та положень, відповідно до яких визначаються мета, напрями й способи державно-правового будівництва, та які становлять основу правової політики держави*.

Разом із тим для формулювання юридичної доктрини необхідно скласти предметне уявлення про існуючий стан національної правової системи на основі відповідного аналізу останньої, що включає також АЧЗ; а для цього знову-таки потрібна *методика аналізу* законодавства на предмет його розвитку. Будь-який аналіз має сенс за умови використання його результатів при вирішенні відповідних завдань для досягнення наперед визначеної мети. А оскільки вказані завдання прогресивного розвитку законодавства визначаються юридичною доктриною, то формування адекватної методики аналізу законодавства, в свою чергу, не можна здійснити без наявності юридичної доктрини. Таким чином, ми стикаємося із «зачарованим колом»: формулювання юридичної доктрини потребує АЧЗ на основі відповідної методики, а її формування має враховувати юридичну доктрину.

В). Розірвати це «зачароване коло» можливо, якщо врахувати, що за будь-якої методики АЧЗ для його здійснення необхідною є відповідна *підготовка предмета* для аналізу, визначення його кількісних та якісних параметрів. Зокрема, необхідна *ревізія законодавства* та *облік чинного законодавства* на основі його ревізії.

### 2.3 Структуризація законодавства України

Непослідовний і багато в чому спонтанний розвиток української державності за часи незалежності зрештою призвів до критичного перевантаження національ-

ної правової системи, що загрожує їй повною руйнацією. Вказане перевантаження супроводжується ситуацією, за якої національна правова система характеризується надмірним напруженням, що веде до все більш різкого зниження її спроможності, ефективності й якості виконання її функцій.

Дану ситуацію характеризують: надмірна кількість законодавчих актів, різке й постійне зростання кількості судових справ, неефективне державне управління за відсутності необхідних кадрових і фінансових ресурсів, критичне падіння рівня правопорядку та, як наслідок, загрозливий стан правового нігілізму й недовіри владним структурам.

Надто велика кількість законів і підзаконних актів множить їх суперечності та істотно ускладнює їх розуміння й застосування не лише рядовими громадянами, а й професійними юристами та самими органами публічної влади. Судова система надміру завантажена справами, що суттєво впливає на якість і терміни їх розгляду; при цьому в ній постійно зростає дефіцит кваліфікованих кадрів, а технічними засобами судочинства не забезпечується помітне підвищення його продуктивності. За вказаних умов постійно зростає рівень корупції в усіх гілках влади.

Розвиток усіх цих негативних тенденцій загрожує призвести до остаточного руйнування національної правової системи і втрати державності. Через це гостро актуальною стала проблема визначення *методологічної парадигми*, необхідної уже не просто для подальшого розвитку правової системи України, а й для її існування як такої заради збереження національної державності.

Отже, мовиться про необхідність усеохоплюючої *правової реформи*, шляхом якої належить лікувати глибоко «хвору» правову систему. Зрозуміло, що для цього мають бути відповідні *політичні передумови*, головна серед яких – грамотний та дієздатний *суб'єкт правової реформи* в особі держави. Разом з тим, існуючий стан державної влади не відповідає вказаним вимогам, а отже не дає змоги здійснити правову реформу такого масштабу.

Таким чином, виникає чергове «зачароване коло», коли лікування «хворої» держави потребує масштабної правової реформи, а вона нездійсненна «хворою» державою. Визначення вказаної методологічної парадигми робить необхідним пошук тієї *ключової ланки*, через яку буде можливо розірвати це «зачароване коло».

Здається, що цією ключовою ланкою мала б стати *юридична доктрина*, як цільовий орієнтир правової реформи, з формулювання якої належить розпочинати. Проте визначення доктрини становить лише необхідну *теоретичну передумову* правової реформи [7].

*Практичним* засобом, через який юридична доктрина має бути втілена в життя, виступає, як не парадоксально, сама «хвора» правова система. Адже будь-які реформаційні зміни на практиці завжди й скрізь розпочинаються з внесення відповідних змін у чинні закони. А оскільки зміни законів відбуваються шляхом *законодавчої діяльності*, то від її якості й, як наслідок, від *якості законів* залежить, якими виявляться самі реформаційні зміни, чи будуть вони успішними.

Отже, *практичне* «лікування» національної правової системи слід починати з розроблення й ухвалення *закону про закони та законодавчу діяльність* (далі – закон про закони). У зв'язку з цим зауважимо, що не так давно ухвалений парламентом Закон України «Про правотворчу діяльність» не є придатним для формування на його базі законів і законодавчої діяльності належного рівня. У науковій літературі вже до початку дії цього Закону висловлюється критика на його адресу [8].

Зрозуміло, що закон про закони не вирішить усіх проблем якості закону та законодавчої діяльності. Разом з тим він має встановити чіткі *основні вимоги* до законів України та порядку їх ухвалення й забезпечення їхньої дії. Зокрема, закон про закони має закріпити ефективні *техніко-юридичні механізми*, що *гарантовано* забезпечать дотримання його вимог до якості закону та законодавчої діяльності. Наприклад, законом про закони можна надати право парламентській опозиції (та/або не менше ніж десяти відсоткам складу парламенту) *припиняти законодавче свавілля* парламентської більшості через *адміністративну юстицію*, блокуючи за рішенням суду підписання закону, ухваленого з порушенням основних вимог закону про закони. Не секрет, що теперішнє хаотичне законодавство є наслідком численних порушень у всіх без винятку скликаннях парламенту *регламентних* вимог щодо процедури законодавчої діяльності з боку парламентської більшості.

Найперше, у законі про закони важливо *конкретизувати класифікацію* самих законів за критерієм *юридичної сили*. Зокрема, окрім конституційних і ординарних (звичайних) законів, а також законів, ухвалених всеукраїнським референдумом, доцільно передбачити такий різновид законів як *органічні закони*, про які уже давно йшла мова в науковому середовищі. Якщо звичайні закони приймаються *простою більшістю* від конституційного складу парламенту, то органічні закони належить приймати кваліфікованою більшістю, наприклад, *не менш як 3/5* конституційного складу парламенту.

Відтак органічний закон матиме юридичну силу, *нижчу* від конституційного закону (закону про конституційні зміни) й самої Конституції, однак *вищу* юридичну силу по відношенню до ординарних (звичайних) законів.

Цим ускладниться можливість простою більшістю голосів вносити поспішні й недостатньо обґрунтовані зміни в ключові структурні закони правової системи.

До категорії органічних законів слід віднести основи законодавства, кодекси, а також закони, якими визначається статус згаданих у Конституції України органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інші закони, передбачені Конституцією в якості органічних законів (формулюючи відповідне конституційне положення, наприклад, у такий спосіб: «Організація та порядок проведення виборів встановлюються органічним законом»). Органічними законами, зокрема, доцільно визнати закон про закони і законодавчу діяльність, закон про власність, закони про вибори, закон про Верховну Раду України, закон про Кабінет Міністрів України, закон про судоустрій, закон про парламентську опозицію, тощо.

Запровадження в правову систему органічних законів обумовлює внесення відповідної зміни до чинної Конституції України, зокрема, доповнення її статті 92 частиною четвертою такого змісту: «Верховна Рада України визначає органічним законом про закони і законодавчу діяльність перелік законів, які мають статус органічного закону. Органічний закон приймається не менш як 3/5 голосів від конституційного складу Верховної Ради України та має вищу юридичну силу щодо звичайних законів».

#### *2.4 Ревізія законодавства – необхідна умова його впорядкування*

Введення в дію закону про закони й законодавчу діяльність дасть можливість ревізувати чинне законодавство України на більш-менш системній основі, завдяки класифікації законів і розміщення нормативного змісту чинних законів за трьома категоріями законів: конституційні, органічні й ординарні.

Така *системно-структурна* ревізія законів України з *наступним аналізом* її результатів створить передумову для наступного за ревізією кроку в напрямку впорядкування законодавства – до здійснення його *консолідації*, тобто скорочення кількості законів за рахунок групування однотипних за предметом законів та їх укрупнення. Вказана робота так само потребує її законодавчого регулювання за допомогою знову-таки закону про закони та законодавчу діяльність і розроблених на його основі *методичних* техніко-юридичних рекомендацій щодо консолідації чинного законодавства України.

У зв'язку з цим необхідне додаткове теоретичне осмислення як поняття й ролі юридичної техніки в функціонуванні правової системи, так і практичних напрямів її розвитку в діяльності всіх публічно-владних інститутів – від законодавчої до правозастосовної діяльності на всіх рівнях влади. Все більш очевидною є потреба ґрунтовних наукових досліджень проблематики соціального управління в умовах інтенсивного впровадження науково-технічних досягнень у правове забезпечення державного управління суспільством.

Ревізія й розподіл *нормативних положень* чинного законодавства в текстах конституційних, органічних і ординарних законів є тільки першим *формальним* кроком на шляху їх системно-структурного впорядкування. Перетворити в єдине впорядковане нормативне поле *увесь* значний масив законодавства України, з його численними суперечностями, повторами та іншими техніко-юридичними вадами, навіть використовуючи найсучасніші інформаційні технології, уявляється справою проблематичною.

Через це другим, так само *формальним*, кроком до системно-структурного впорядкування законодавства слід визначити його *ревізію* з огляду на *консолідацію законів*, тобто злиття в один укрупнений закон кількох дрібних законів, що мають спільний предмет правового регулювання. На даному етапі необхідно здійснити сортування *чинних і нечинних* положень законів та «відсіяти» останні, що, власне, і становить *основний зміст ревізії* законодавства.

Це, так би мовити, «горизонтальний» пласт упорядкування законодавства на рівні самих лише *законів* України, який має бути доповнений його «вертикальним» упорядкуванням. Таким чином, наступний крок у системно-структурній організації законодавства – його аналіз і здійснення *інкорпорації* законодавства. Інкорпорація (пізньолат. *incorporation* – включення до складу) – об'єднання нормативно-правових актів у збірники чи зібрання, розташування їх у певному порядку, *без змінення змісту* актів. Результатом інкорпорації є зовнішнє опрацювання чинного законодавства [9, с. 690–691].

На цьому етапі впорядкування законодавства належить здійснити *перехід* від його формальної до *змістовної* структуризації. Під останньою ми розуміємо таке групування нормативних положень *різних за юридичною силою* нормативних актів, яке здійснюється за *предметним* критерієм. Мова йде про зібрання нормативних актів за *галузевим принципом*, включаючи в предметний збірник законодавства не лише закони, а й підзаконні нормативні акти центральних органів державної влади. Так, збірник законодавства України про освіту має включати закони України з питань освіти, положення інших законів, які стосуються освітньої галузі, а також укази Президента України й постанови Кабінету Міністрів України з питань освіти, акти галузевого міністерства й положення актів інших центральних органів влади щодо сфери освіти.

Завдання інкорпорації має полягати в: 1) порівнянні положень підзаконних нормативних актів із відповідними положеннями законів України й таким чином у *ревізії законності* підзаконних актів; 2) *консолідації* законодавства «по вертикалі», завдяки якій забезпечується предметне впорядкування законів і більш послідовне й чітке розмежування *предмета закону з предметною сферою* підзаконних актів. Завдяки цьому здійсниться *ревізія дотримання повноважень* владними суб'єктами в сфері законодавчої та підзаконної нормотворчої діяльності, що дасть можливість формального впорядкування законодавства за критерієм його *юридичної сили*.

Це *формально-предметне* впорядкування чинного законодавства необхідно доповнити його *структурно-предметним* упорядкуванням шляхом *конкретизації* предмета закону через його змістовний розподіл по трьох рівнях, умовно кажучи, трьох «поверхах» ієрархії законів. У цій ієрархії статус закону України зараз мають Конституція (Основний закон) України і звичайні (ординарні) закони. За умови запровадження органічних законів ієрархію складатимуть *три рівні законів із різною юридичною силою*: конституційні закони, органічні закони та звичайні закони. Відтак абстрактний загальний рівень предмета закону, як нормативного регулятора суспільних відносин загального характеру, змістом якого є *загальні* положення юридичних норм, розбивається на три частини, конкретизується в конституційних положеннях, органічних та звичайних законодавчих положеннях.

Логічну основу такої конкретизації становить розгортання нормативного змісту за формулою наукового поняття: «загальне – особливе – одиничне». Таким

чином, ми отримуємо *дійсне поняття предмета закону*, у відповідності з яким на законодавчому рівні встановлюється загальний зміст і базова структура системи чинного законодавства. У такому разі з'являється можливість більш послідовно та систематизовано «розкласти» нормативні положення різного ступеня конкретики по «поличках» законів певного рівня, а отже, більш чітко й якісно представити і сформулювати предмет закону в цілому.

Дану стадію умовно назвемо *предметною ревізією* сфери законодавчих актів, виходячи з якої відбувається даліше впорядкування чинного законодавства. На цій стадії здійснюється завершальна частина предметної ревізії законодавчих актів.

Насамперед, виходячи з визначення предметного поля законів за логічною схемою «загальне – особливе – одиничне», варто встановити відповідну формальну ієрархію законодавчих актів. Перший рівень (*загальносистемний*, конституційний) складають Конституція та конституційні закони. Другий рівень ієрархії (*галузевий*) складають органічні (предметно-системні) закони, до яких слід віднести кодекси та інші основоположні галузеві закони (органічні) некодифікованих галузей. Третій, «периферійний» рівень (*інституційно-спеціальний*) – це звичайні (ординарні) закони, що поділяються на *інституційні* (підсистемні) й спеціальні (допоміжні) закони. Цю структуру для наочності можна порівняти з адміністративним устроєм держави, в якому першому рівню відповідає столиця держави, другому – обласні центри, а третьому – районні центри, містечка, села та селища.

Зазначена ієрархія законів відбиває *галузеву структуру* правової системи й водночас ураховує *статичний* і *динамічний* аспекти законодавчого регулювання суспільних відносин, відповідно, його стратегічну й тактичну складові.

Предметне поле законів, відтак, може бути структуровано таким чином, щоб забезпечити його конкретизацію, – від загальних положень (Конституція) через принципи базові положення галузевого рівня (органічні закони) до положень менш загального характеру інституційного рівня та спеціальних «пограничних» законодавчих положень (звичайні закони).

У процесі структуризації нормативних положень єдиного предметного поля законів необхідно врахувати ту обставину, що так звані «перехідні положення» певного закону складають *предмет не цього закону*, а спеціального *допоміжного* закону про введення даного закону в дію. Так, за вимогами законодавчої техніки, розділ XV «Перехідні положення» Конституції України належало вмістити не в тексті самої Конституції, а в конституційному Законі України «Про прийняття та введення в дію Конституції України», ухваленому одночасно з Конституцією України 28 червня 1996 року. На це вже нами неодноразово зверталася увага. Так само певний органічний або звичайний закон, що передбачає перехідні положення в якості умов введення його в дію, належить вводити в дію окремим допоміжним законом про введення даного закону в дію.

Оскільки дія перехідних положень закону, як правило, розрахована на прямо визначений термін, то разом із фактичною реалізацією цих положень і завершен-

ням їх дії предмет допоміжного закону про введення певного закону в дію вичерпується й надалі він втрачає свою регулятивну дію й не впливає на предмет того *актуального* закону, який ним вводився в дію. Разом з тим у період дії допоміжного закону до нього можуть бути внесені зміни, якими, зокрема, змінюються певні терміни чи певні умови введення в дію тих або інших законодавчих положень залежно від суспільної ситуації. Саме тому допоміжний закон є *самостійним* законом, який має *інший предмет*, ніж введений ним у дію «актуальний» закон, оскільки він по-іншому та як виняток регулює суспільні відносини, доки не діє актуальний закон.

Зокрема, якщо уявити, що розділ XV «Перехідні положення» Конституції України міститься в окремому конституційному законі, то в цей закон могли бути внесені перехідні положення стосовно умов дії змінених іншим конституційним законом положень Конституції України, і не було потреби «засмічувати» вказаний розділ самої Конституції положеннями тимчасового другорядного характеру.

Виведення за межі предметного законодавчого поля тимчасових перехідних положень допоміжних законів можна визначити як ревізію предмета закону взагалі або *предметну ревізію* законодавчих актів.

У зв'язку з такою структуризацією та ревізією законодавчих актів виникає потреба в *інвентаризації обліку* цих актів, завданням якої має стати впорядкування вказаного обліку, найперше, в частині внесення змін у нумерацію законів. З цього приводу доцільно встановити додаткові техніко-юридичні правила, передбачивши в них низку додаткових вимог.

## ВИСНОВКИ

Передумовами й умовами для проведення ефективного аналізу чинного законодавства як першого кроку в алгоритмі підготовки Концепції є визначення критеріїв оцінки законодавства на предмет наявності в ньому проблемних зон, формування адекватної методики аналізу законодавства в контексті його належного розвитку, а також здійснення ревізії законодавства та облік законодавства для його аналізу.

Безумовною є необхідність усеохоплюючої правової реформи, яка дозволить великою мірою вирішити проблематику сучасного стану нормативно-правової бази України, до якої належать, зокрема, перевантаження національної правової системи надмірною кількістю законодавчих актів, неефективне державне управління та зростання кількості судових справ (однією з причин якого є недостатня узгодженість норм законодавства між собою). Юридична доктрина як цільовий орієнтир правової реформи становить її необхідну теоретичну передумову. У рамках правової реформи важливим є ухвалення закону про закони з відповідним внесенням змін до Конституції України. Після класифікації законів і розміщення їх нормативного змісту за категоріями конституційних, органічних та ординарних законів постане можливість здійснення ревізії чинного законодавства України на системній основі.

*Ревізія обліку* законодавчих актів становить необхідну умову для формування єдиної впорядкованої бази законів України, на фундаменті якої має здійснюватися впорядкування всього законодавства України.

Тільки після впорядкування предметного поля законодавчих актів та їх обліку настане черга для приведення у відповідність із ним масиву *підзаконних* нормативних актів різної юридичної сили, починаючи з актів глави держави та урядових актів. Проте для впорядкування законодавства підзаконного рівня належить спочатку ухвалити окремий закон про підзаконні нормативно-правові акти та підзаконну нормотворчість, в якому визначити поняття й види підзаконних нормативних актів та основні вимоги до них, а також основні правила підзаконної нормотворчості. Лише за наявності такого закону може бути на законній основі здійснено впорядкування всього масиву чинного законодавства України.

Отже, ревізія законодавства є досить складною справою, що передбачає комплексний системний підхід і включає низку заходів, реалізація яких потребує ґрунтового наукового підходу. У зв'язку з цим доцільно проводити дану роботу в *галузевому* аспекті через експеримент. Наприклад, взяти *галузь спортивного права* в якості експериментальної галузі й на її основі здійснити *модельну ревізію* законодавства України у сфері спорту.

Вище ми зазначили, що головною *політичною передумовою* здійснення упорядкування законодавства є наявність грамотного та дієздатного суб'єкта правової реформи в особі держави. Чи означає це, що без даної передумови немає можливості розпочати лікування «хворої» правової системи й що потрібно чекати появи та формування більш дієвої політичної системи? На нашу думку, ні.

Справа в тому, що запропонована методологія ревізії чинного законодавства може бути реалізована *незалежно* від наявності дієздатного суб'єкта правової реформи, навіть без волі парламенту, глави держави або уряду. Всі зазначені етапи ревізії законодавства спроможне реалізувати саме громадянське суспільство, його громадська ініціатива в співпраці з науковою спільнотою. Досить відповідного рішення парламенту або уряду, щоб розпочати таку роботу. А за час проведення ревізії законодавства формуватиметься дієздатний політичний суб'єкт реформ, і таким чином може бути реалізована ідея поєднання юридичної науки та практики державного нормотворення.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- [1] Сучасний тлумачний словник української мови: 65 000 слів / за заг. ред. В. В. Дубічинського. Харків : ВД «ШКОЛА», 2006. 1008 с.
- [2] Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і гол. ред. В. Т. Буссел. Київ, Ірпінь : ВТФ Перун, 2005. 1728 с.
- [3] Риндюк В. І. Упорядкування законодавства України: теоретико-методологічний та техніко-юридичний аспекти : монографія. Київ : КНЕУ, 2021. 407 с.

- [4] Теплюк М. О. Конституційно-правові проблеми організації публічної влади в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 ; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2008. 20 с.
- [5] Ющик О. І., Бошицький Ю. Л., Риндюк В. І. Конституційні основи розвитку законодавства України : навч. посіб. Київ : Юрид. думка, 2015. 156 с.
- [6] Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / Ю. С. Шемшученко, О. І. Ющик, Л. М. Горбунова, М. О. Теплюк, Л. В. Гульченко, В. І. Риндюк ; за заг. ред. О. І. Ющика. Київ : Парламент. вид-во, 2007. 208 с.
- [7] Теплюк М. О., Ющик О. І. Юридична доктрина: до визначення поняття. *Право України*. 2022. №10. С. 59–69.
- [8] Ющик О. І. До поняття «правотворчість» в юридичній науці (критичний аспект). *Актуальні проблеми державотворення та правозастосування: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 7 груд. 2023 р.)*. 2024. С. 36–40.
- [9] Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін.]. Київ : «Укр.енцикл.», 1998. Т. 2: Д-Й. 744 с.

## REFERENCES

- [1] *Modern Explanatory dictionary of Ukrainian language: 65000 words* (2006). In V. Dubichinsky (Ed.). Kharkiv: VD Shkola.
- [2] *Great Explanatory Dictionary of modern Ukrainian language*. In V. Busel (Ch. ed.). Kyiv, Irpin: VTF Perun.
- [3] Ryndiuk, V. I. (2021). *Systematization of Ukrainian Legislation: Theoretical Methodological and Technical Legal aspects*. Kyiv: KNEU.
- [4] Tepluk, M. O. (2008). *Constitutional and Legal Issues of Organization of Public Authority in Ukraine* (Candidate thesis, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine).
- [5] Yushchyk, O. I, Boshytsky, Yu.L., & Ryndiuk, V. I. (2015). *Constitutional Principles of the Development of Ukrainian Legislation: studybook*. Kyiv: Yurydychna dumka.
- [6] Shemshuchenko, Yu.S., Yushchyk, O. I., Gorbunova, L. M., Tepluk, M. O., Hulchenko, L. V., & Ryndiuk, V. I. (2007). *Codification of Ukrainian Legislation: Theory, Methodology, Technique*. In Yushchyk, O. I. (Ch. ed.). Kyiv: Parliamentary publishing.
- [7] Tepluk, M. O., & Yushchyk, O. I. (2016). Legal doctrine – on the definition of the concept. *Law of Ukraine*, 10, 59–69.
- [8] Yushchyk, O. I. On the concept of lawmaking in legal science (critical aspect) (2024). (pp. 36–40). *Current issues of state formation and law enforcement: Materials of the National scientific-practical conference (Dnipro, 7 Dec 2023)*.
- [9] *Legal Encyclopedia: in 6 vol.* (1998). Vol. 2: D-Y. In Yu. Shemshuchenko (Ch. ed.). Kyiv: Ukr. encycl.

## Олексій Іванович Ющик

Доктор юридичних наук, головний науковий співробітник  
Відділ конституційного права та місцевого самоврядування  
Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України  
01001, вул. Трьохсвятительська, 4, Київ, Україна

**Oleksii I. Yushchuk**

Doctor of Law, Professor

Chief Researcher Department of Constitutional Law and Local Government

V. M. Koretskiy Institute of State and Law of National Academy of Science of Ukraine

01001, 4 Triokhsviatytelska St., Kyiv, Ukraine

**Михайло Олексійович Теплюк**

Доктор юридичних наук

Дійсний член (академік) Національної академії правових наук України

Національна академія правових наук України

61024, вул. Григорія Сковороди, 70, Харків, Україна

Заступник Керівника Апарату Верховної Ради України – керівник

Головного юридичного управління

Апарат Верховної Ради України

01008, вул. Грушевського, 5, Київ, Україна

**Mykhailo O. Terliuk**

Doctor of Law

Full Member (Academician) of the NALS of Ukraine

National Academy of Legal Sciences of Ukraine

61024, 70 Hryhoriia Skovorody St., Kharkiv, Ukraine

Deputy Chief of Secretariat – Chief of Central Legal Department

Secretariat of the Verkhovna Rada (Parliament) of Ukraine

01008, 5 Hrushevskoho St., Kyiv, Ukraine

**Віра Іванівна Риндюк**

Доктор юридичних наук, професор

Професор кафедри теоретичної юриспруденції

Юридичний інститут Київського національного економічного університету

04050, вул. Юрія Ілленка, 81, Київ, Україна

Vira I. Ryndiuk

Doctor of Law, Professor

Professor of the Department of Theoretical Jurisprudence

Law Institute of Kyiv National Economic University

04050, 81 Yuriya Illenka St., Kyiv, Ukraine

**Рекомендоване цитування:** Ющик О. І., Теплюк М. О., Риндюк В. І. До наукової методології формування концепції розвитку законодавства України. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2025. Т. 32. № 3. С. 15–33.

**Suggested Citation:** Yushchuk, O. I., Tepluk, M. O., & Ryndiuk, V. I. (2025). The Scientific Methodology for Formulating the Concept of Legislative Development in Ukraine. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 32(3), 15–33.

Стаття надійшла / Submitted: 14/07/2025

Доопрацьовано / Revised: 14/08/2025

Схвалено до друку / Accepted: 29/09/2025