

УДК: 340.115:340.142:342.924(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.1.5>

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ В УМОВАХ УДОСКОНАЛЕННЯ ЇЇ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Кротюк О.В.,
доцент кафедри філософії, права
та соціально-гуманітарних дисциплін,
Національна академія статистики, обліку та аудиту
ORCID: 0009-0008-9439-3218

Кротюк О.В. Концептуалізація правотворчої діяльності в Україні в умовах удосконалення її правового забезпечення.

У статті розглядається проблема концептуалізації правотворчої діяльності в Україні як окремої стадії планування правотворчості, що полягає в науковому осмисленні, прогнозуванні та формалізації державної правової політики. Ми акцентуємо увагу на тому, що попри прийняття Законів України «Про правотворчу діяльність», «Про лобіювання», «Про публічні консультації», які вже є чинними, однак ще не введені в дію, правова система України й надалі демонструє фрагментарність у плануванні та реалізації правотворчих ініціатив, зокрема через відсутність системного створення прогнозних документів публічної політики. У статті піддано критиці чинне правове регулювання цих документів та юридичного прогнозування в цілому, зокрема статтю 22 вищезазначеного акта, яка містить як прогресивні положення щодо структури документів прогнозного характеру, так і низку змістовних техніко-юридичних недоліків, зокрема щодо їх рекомендаційного характеру, нечіткості процедур «врахування» наукових концепцій та відсутності обов'язкової участі публічних суб'єктів правотворчої діяльності.

Нами обґрунтовано, що періодичність підготовки Наукової концепції розвитку законодавства України раз на п'ять років, хоч і підтримується науковим товариством, усе ж є надто короткою для досягнення стабільності правової системи й пропонується її продовження до щонайменше десятирічного терміну. У підсумку доводиться необхідність реформування концептуального підходу до правотворчості через посилення координації між науковими та публічними суб'єктами, а також обов'язкової інтеграції результатів наукових досліджень у процес нормотворення з метою забезпечення правової визначеності, стабільності та передбачуваності законодавства України.

Акцентовано увагу на тому, що концептуалізація правотворчої за своєю сутністю являє собою процес систематизації узгоджених наукових позицій, векторів розвитку політики держави, тенденцій розвитку суспільства, наслідком чого є створення прогнозного документа публічної політики. Правове забезпечення концептуалізації правотворчої діяльності в Україні на сьогодні перебуває в стані зародження і формування. Перші правові норми, які стосуються концептуалізації правотворчої діяльності не позбавлені ряду недоліків, тому відзначено, що ще є час для удосконалення правового забезпечення концептуалізації правотворчої діяльності, що стане основою для подальшої практики посилення правотворчої діяльності в Україні, приведення не лише законодавства України до правових стандартів ЄС, але і правотворчої діяльності, як основи адаптації, гармонізації та подальшого розвитку вітчизняного законодавства.

Ключові слова: правотворча діяльність, планування правотворчої діяльності, прогнозні документи публічної політики, концепція розвитку законодавства, юридичне прогнозування, правова політика.

Krotyuk O.V. Conceptualization of law-making activities in Ukraine in the context of improving its legal framework.

The article considers the problem of conceptualization of law-making activity in Ukraine as a separate stage of law-making planning, which consists in scientific understanding, forecasting, and formalization of state legal policy. We emphasize that despite the adoption of the Laws of Ukraine "On Law-Making Activities", "On Lobbying", "On Public Consultations", the legal system of Ukraine continues to demonstrate fragmentation in the planning and implementation of law-making initiatives, in particular due to the lack of systematic creation of public policy forecast documents. The article criticizes the current legal regulation of these documents and legal forecasting in general, in particular Article 22 of the above-mentioned act, which contains both progressive provisions regarding the structure of forecast documents and a number of technical and legal shortcomings, in particular regarding their recommendatory nature, the vagueness of the procedures for "taking into account" scientific concepts,

and the lack of mandatory participation of public entities in law-making activities.

We have substantiated that the current frequency of preparing the Scientific Concept for the Development of Ukrainian Legislation once every five years, although supported by the scientific community, is still too short to achieve stability in the legal system, and we propose extending it to at least ten years. As a result, there is a need to reform the conceptual approach to lawmaking by strengthening coordination between scientific and public entities, as well as the mandatory integration of scientific research results into the rule-making process in order to ensure legal certainty, stability, and predictability of Ukrainian legislation.

Attention is drawn to the fact that the conceptualization of law-making is essentially a process of systematizing agreed scientific positions, vectors of state policy development, trends in the development of society, which results in the creation of a forecast document of public policy. The legal support for the conceptualization of law-making activity in Ukraine is currently in a state of emergence and formation. The first legal norms related to the conceptualization of law-making activity are not without a number of shortcomings, therefore it is noted that there is still time to improve the legal support for the conceptualization of law-making activity, which will become the basis for further practice of strengthening law-making activity in Ukraine, bringing not only Ukrainian legislation into line with EU legal standards, but also law-making activity, as the basis for adaptation, harmonization and further development of domestic legislation.

Key words: law-making, law-making planning, public policy forecasting documents, concept of legislation development, legal forecasting, legal policy.

Постановка проблеми. Правотворча діяльність як форма реалізації публічної влади відіграє важливу роль у формуванні та розвитку правової системи держави, а отже забезпеченні верховенства права, законності, правової визначеності, передбачуваності та стабільності законодавства України. У зв'язку із введенням на території України Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022 [1], затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року [2], правового режиму воєнного стану правотворча діяльність набуває ще більшої актуальності, оскільки саме на неї покладається основна функція забезпечення своєчасності оновлення законодавства та виконання ним безпекових функцій в умовах відсічі збройній агресії. Проте практика правотворення в Україні останніх років засвідчує високий рівень непослідовності та, подекуди, хаотичності. Особливо це стосується таких сфер як соціальне забезпечення, антикорупційна сфері, сфера мобілізації та військової підготовки, що відбивається на якості законодавства, призводить в кращому випадку до недовіри таких правотворчих положень, а в гіршому – до маніпулювання настроями населення, підвищення рівня соціальної напруженості та конфліктності, що засвідчують останні події, пов'язані із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливостей досудового розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із зникненням осіб безвісти за особливих обставин під час дії воєнного стану» від 22.07.2025 № 4555-IX [3], який потенційно спроможний призвести до колапсу діяльності антикорупційних інституцій в Україні. В таких умовах знову набуває особливої, як пізнавальної, так і практичної, актуальності питання концептуалізації правотворчої діяльності в Україні, забезпечення її прогнозованості, зрозумілості, недопущення відхилення правотворчості від положень затверджених актів-концепцій.

Актуальність тематики цієї наукової роботи також доводиться прийняттям у 2024 році Закону України «Про лобювання» [4], який за статусом є чинним, проте ще не введений в дію. Прийняття вказаного закону є вимогою Європейського Союзу в частині можливості в майбутньому повноправного членства України в європейській спільноті держав. Високий рівень популізму правотворчості в Україні, безсистемне та хаотичне лобювання різноманітних правотворчих актів та їх положень, непоодинокі випадки корупції в правотворчій сфері доводять те, що лобістська діяльність не лише потребує правового забезпечення, але і серйозного правового обмеження лобювання, недопущення реалізації в положеннях правотворчих актів суб'єктивних антисоціальних інтересів, запровадження юридичної відповідальності за якість пролобіюваних правотворчих актів та правових наслідків, які вони породжують. Вказаний законодавчий акт, так само як і Закон України «Про правотворчу діяльність», націлені на те, щоб трансформувати правотворчу діяльність та перевести практику її здійснення на засади концептуальності, оскільки раніше в Україні системно не розробляються і не затверджувались акти-концепції чи акти-стратегії правового регулювання. Переважно вони носили ситуативний характер і не породжували правових наслідків. Тому важливо, насамперед посилити наукове дослідження та наукове забезпечення концептуалізації правотворчої діяльності в нашій країні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика концептуалізації правотворчої діяльності не є новою в юридичній науці, проте вітчизняні дослідники переважно вивчали її з точки зору недоліків правотворчості, низької якості законодавчої бази України, тривалих та не завжди ефективних реформ механізму правотворення в Україні. Серед вчених, що вивчали окремі аспекти правотворчої діяльності, варто назвати Л. Ваолевську, С. Бобровник, Ж. Дзейко, М. Косовича, О. Кота, Н. Пархоменко, Р. Стефанчука та ін. Однак, зауважимо, що більшість із вчених усе ж зосереджували свою увагу на більш загальних темах, як-то: теоретичні засади правотворчої діяльності чи планування правотворчої діяльності. Крім того більшість їх наукових досліджень було проведено ще до останніх змін законодавства України в сфері правотворчої діяльності, тобто до 2022 року.

Метою статті є аналіз та висвітлення, через призму оновленого правового забезпечення концептуалізації правотворчої діяльності теоретичних та практичних питань посилення концептуальних основ правотворення в Україні

Виклад основного матеріалу. Почати розгляд проблематики варто з того, що в юридичній літературі концептуалізація правотворчої діяльності розглядається як нормативно врегульована скоординована діяльність державних органів, що базується на результатах прогнозів та моніторингу, які дають можливість виключити випадкові, непродумані кроки в правозакріпленні, уникнути стихійності та безсистемності правотворчої діяльності, усунути дублювання та колізії в нормативно-правових актах, встановити послідовність їх ухвалення, узгодити роботу державних органів різних рівнів, створити необхідні умови для підготовки документів високої якості [5, с. 74]. Вказаний підхід досить цікавий для осмислення і врахування, оскільки надає подвійне розуміння феномену концептуалізації. З одного боку, концептуалізація правотворчої діяльності являє собою процес теоретичного осмислення правотворчості як явища, його принципів, сутності, природи тощо, а з іншого боку – є окремою стадією планування, змістом якої є процес систематизації узгоджених наукових позицій, векторів розвитку політики держави, майбутніх тенденцій, наслідком чого є створення документа, зокрема концепції, тактики, стратегії саме правового регулювання однорідних суспільних відносин.

Концептуалізацію правотворчості в юридичній літературі також пов'язують з явищем юридичного прогнозування. Зокрема В. Нагребельний звертає увагу на те, що концепція правотворчості є нічим іншим як науковим передбаченням майбутнього стану державно-правових процесів, їхнього характеру та особливостей, темпів і етапів, напрямів і шляхів розвитку тощо. Вона ґрунтується на певних закономірностях соціального, економічного та політичного розвитку суспільства й застосування загальнонаукових та спеціальних методів досліджень. Учений констатує цікаву тезу, що юридичне прогнозування мають вести спеціально організовані наукові колективи на засадах загальної теорії держави і права та соціальної прогностики, які безпосередньо пов'язані з розробкою стратегії правотворчості та перспективного й поточного планування [7, с. 14]. Частково, вищезначена думка В. Нагребельного була реалізована в Законі «Про правотворчу діяльність», про що ми скажемо далі.

В свою чергу О. Дзера та Н. Міловська також акцентують увагу на даній проблематиці, зазначаючи, що сьогодні в Україні відсутнє довгострокове планування правотворчої діяльності, що передбачає, насамперед, її концептуалізацію. Це проявляється у проблемах із системністю законотворчої роботи, відсутністю належної фахової комунікації та регламентації взаємодії між суб'єктами правотворчої діяльності, зокрема й координації цієї роботи. Реалізація абсолютно різних законодавчих ініціатив, що часто є неузгодженими між собою або з програмними документами, не може забезпечити стабільний і поступовий розвиток України у визначеному напрямку [5, с. 77]. Попри прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» у 2023 році (далі – Закон) [6], який хоч і став важливим кроком у галузі нормотворення, усе ж він має недоліки техніко-юридичного характеру.

Зважаючи на тему цього наукового дослідження, мова має йти про прогнозні документи публічної політики (відповідно до правового інституту, закріпленого Законом України «Про правотворчу діяльність». – Прим. авт.), адже саме вони розробляються з метою визначення перспективного правового регулювання суспільних відносин, підвищення ефективності планування правотворчої діяльності, уніфікації та систематизації законодавства України [6]. Одразу хочу зацентувати увагу на змістовному юридико-технічному недоліку статті 22 Закону, який полягає у відсутності можливостей громадянських та державницьких інституцій впливати на формування таких документів та контролювати їх подальшу реалізацію. Їх підготовка, розгляд, затвердження і подальша реалізація покладається на самих суб'єктів правотворчості і погоджувати їх чи враховувати думку інших суб'єктів не є обов'язковим. Водночас, відповідно до частини 2 статті 22 Закону документи юридичного прогнозування можуть розроблятися суб'єктами правотворчої діяльності на підставі рекомендацій суб'єктів наукової, науково-технічної діяльності, суб'єктів забезпечення правотворчої діяльності [6]. Проте, гарантами стабільності, передбачуваності, якості законодавства України є

суб'єкти правотворчої діяльності, зокрема Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України тощо. Недолік даної статті полягає у лексемі «можуть», оскільки відсутність обов'язку їх розробляти з певною періодичністю також спричиняє ризики недовіри даного положення. Переконали, що лише спільна скоординована праця усіх зацікавлених суб'єктів правотворчості, самих суб'єктів правотворчості здатна створити якісні документи юридичного прогнозування, що у свою чергу позитивно вплине на дотримання усіх елементів принципу верховенства права.

Попри певні недоліки правового забезпечення концептуальності правотворчості в Україні, варто зауважити і про ряд переваг. Мова йде про правове забезпечення юридичної техніки актів-концепцій. Відповідно до частини 3 статті 22 Закону, такий документ має містити: 1) тенденції розвитку сучасної правової системи; 2) соціальні потреби, публічні інтереси та суспільні відносини, що потребують врегулювання шляхом правотворчої діяльності; 3) перспективні форми і методи правового регулювання суспільних відносин; 4) системність регулювання суспільних відносин; 5) оцінка впливу на суспільні відносини запропонованого правового регулювання. Проте, знову ж таки недоліком залишається невизначеність форми такого акту, і саме головне – його юридичної сили та правового статусу (нормативний чи індивідуальний, обов'язковий чи необов'язковий, матеріальний чи процесуальний тощо). Вважаю за потрібне наголосити на можливості модернізації даної структури, додавши положення щодо обов'язкового зазначення прикладів правового регулювання таких або подібних правовідносин в країнах ЄС.

Законодавець поділяє прогнозні документи публічної політики на різновиди, складовими яких є 2 підвиди актів-концепцій: наукова концепція розвитку законодавства України та концепція проекту нормативно-правового акту. Варто зауважити, що відповідно до абзацу 1 частини 4 статті 22 Закону наукова концепція розвитку законодавства України – це документ юридичного прогнозування рекомендаційного характеру, в якому на теоретико-емпіричній основі здійснюється системне прогнозування розвитку законодавства України, його окремих сфер, галузей та напрямів [6]. Водночас згідно із абзацом 3 частини 4 статті 22 того ж Закону наукова концепція розвитку законодавства України надсилається до Кабінету Міністрів України для її врахування під час планування правотворчої діяльності [6]. У цих положеннях вбачається своєрідна неузгодженість, адже з одного боку ця наукова концепція містить рекомендаційний характер, а з іншого боку має надсилатися до Кабінету Міністрів України для врахування під час планування правотворчої діяльності. Таким чином маємо певну конкуренцію норм, одна з яких має явно рекомендаційний характер, а інша – обов'язковий характер. Окрім цього, не підтримую вживання лексеми «врахування», адже достеменно невідомо з огляду на ці положення, наскільки саме має бути врахована наукова концепція розвитку законодавства України та чи може Кабінет Міністрів України повністю відмовитися від розгляду результатів роботи наукового співтовариства і т.п.

Продовжуючи думку, зауважу, що згідно абзацу 2 частини 4 статті 22 Закону [6] розроблення Наукової концепції розвитку законодавства України здійснюється один раз на п'ять років Національною академією наук України. В юридичній літературі, зокрема Л. Ваолевська та І. Мищак, позитивно оцінюють виключну суб'єктну юрисдикцію Національної академії наук України, зазначивши, що на законодавчому рівні вперше визначено не лише необхідність підготовки науково обґрунтованої Наукової концепції розвитку законодавства України, а й залучення до цього процесу вчених та фахівців-практиків [8, с. 26]. Водночас ми зауважуємо, що ігнорування залучення суб'єктів громадянського суспільства, органів державної влади та у деяких випадках суб'єктів місцевого самоврядування в певній мірі не відповідає сутності концепції розвитку законодавства, де має бути відображена модель збалансування інтересів різних соціальних груп, націленість на досягнення соціального компромісу, протидія конфліктності в соціумі. Під час такого важливого процесу як створення прогнозних документів публічної політики важливо дотримуватися комплексного підходу і до такої діяльності мають бути залучені не лише науковці, а й публічні суб'єкти правотворчої діяльності, громадськість, міжнародні експерти (особливо в частині імплементації норм права ЄС та гармонізації вітчизняного законодавства) тощо.

Ще один недолік того ж положення полягає у часовому проміжку – один раз на 5 років, що є відверто нераціональним рішенням. Можливо законодавець вирішив передбачити такий строк підкаденцію Президента України, парламенту чи уряду України, протягом якої будуть підготовлені та реалізовані власні прогнозні документи публічної політики. Проте з юридичної точки зору, коли мова йде про право та законодавство, а не про популізм та політичні ідеології, такі строки матимуть скоріше негативний вплив на передбачуваність законодавства та його сталість. Ми вважаємо, що строк їх дії та реалізації має починатися від 10 років і більше – це посилить послідовність реалізації права законодавчої ініціативи відповідними суб'єктами, не допустить розпорошеності діяльності парламенту, сприятиме сталості вітчизняного законодавства. Особливо це характерно для сфери господарювання, де інвестиційна діяльність, як правило, розраховується на 10 і більше

років, і невизначеність розвитку законодавства призводить до підвищення ризиків господарювання та інвестування.

Згідно частини 1 статті 27 Закону України «Про правотворчу діяльність» концепція проекту нормативно-правового акта містить обраний підхід до регулювання суспільних відносин, мету і завдання правового регулювання, обґрунтування необхідності прийняття нормативно-правового акта, описує нові права і обов'язки учасників суспільних відносин (зміну прав і обов'язків учасників суспільних відносин), а також прогнозовані соціально-економічні та інші наслідки його реалізації. Розроблення концепції проекту кодексу або первинного закону є обов'язковим, а розроблення концепції проектів інших нормативно-правових актів є факультативним і здійснюється за рішенням суб'єкта правотворчої діяльності (частина 2 статті 27 Закону). Вказаний підхід в цілому чітко встановлює підстави для підготовки концепцій проектів, проте не вирішує одну з ключових проблем практики правотворчості – що робити із проектами актів, якими пропонується вносити зміни до чинних правотворчих актів. Враховуючи, що сьогодні більше 70% законопроектів – це законопроекти про внесення змін до чинних законодавчих актів, зрозуміло, що на них не поширюється вимога щодо попередньої підготовки концепції. Проте виникає питання, чи повинен зміст таких пропонуєваних змін відповідати положенням концепції основного законодавчого акту, до положень якого пропонується зміни? Якими мають бути наслідки для законопроекту, який не відповідатиме положенням попередньо затвердженої концепції? Вказані питання мають знайти свою відповідь у змісті Закону України «Про правотворчу діяльність».

Окрім цього, питання виникають і до змісту частин 1 і 4 статті 27 Закону, де закріплено, що структурним обов'язковим елементом концепції є демонстрація результатів проведених аналітичних досліджень. Останні не мають відсильної норми до документів публічної політики, а розробником таких досліджень має виступати суб'єкт правотворчої ініціативи. У будь-якому випадку достеменно невідомо хто буде уповноважений робити такі дослідження чи має / може відбутися делегування повноважень в частині проведення аналітичних досліджень, наскільки вони будуть відповідати дійсності тощо. Таке дублювання вкотре підтверджує, що використаний підхід до визначення концепції проекту нормативно-правового акта не позбавлений недоліків.

Відповідно до частини 4 статті 27 Закону передбачено структуру концепції проектів нормативно-правових актів, що в цілому є позитивним, адже передбачені блоки сприятимуть комплексності майбутньої концепції, що неодмінно призведе до підвищення рівня якості як правотворчої діяльності, так і законодавства. Водночас зауважуємо, що відповідно до Закону України «Про публічні консультації» [9], який набуде чинності через 12 місяців після скасування чи припинення воєнного стану, електронні консультації як форма публічних консультацій, обов'язково проводяться щодо всіх проектів нормативно-правових актів (стаття 10), тому ми ставимо під сумнів використання у відповідному пункті Закону словосполучення «у разі їх проведення». Таке формулювання може поставити під сумнів однозначність правового регулювання та призведе до неузгодженості між двома нормативно-правовими актами.

Висновки. Підбиваючи підсумки проведеному дослідженню, хотів би акцентувати увагу на тому, що концептуалізація правотворчої діяльності за своєю сутністю являє собою процес систематизації узгоджених наукових позицій, векторів розвитку політики держави, тенденцій розвитку суспільства, наслідком чого є створення прогнозного документа публічної політики. Правове забезпечення концептуалізації правотворчої діяльності в Україні на сьогодні перебуває в стані зародження і формування. Перші правові норми, які стосуються концептуалізації правотворчої діяльності не позбавлені ряду недоліків. Відзначаючи те, що Закони України «Про правотворчу діяльність», «Про лобювання», «Про публічні консультації» вже є чинними, однак ще не введені в дію, вважаю, що це є час для удосконалення правового забезпечення концептуалізації правотворчої діяльності, що стане основою для подальшої практики посилення правотворчої діяльності в Україні, приведення не лише законодавства України до правових стандартів ЄС, але і правотворчої діяльності, як основи адаптації, гармонізації та подальшого розвитку вітчизняного законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022: станом на 19 квіт. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>.
2. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24.02.2022 № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>.
3. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливостей досудового розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із зникненням осіб безвісти за особливих обставин під час дії воєнного стану»: Закон України від 22.07.2025

- № 4555-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4555-20#Text>.
4. Про лобіювання: Закон України від 23.02.2024 № 3606-IX: станом на 1 січ. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3606-20#Text>.
 5. Дзера О., Міловська Н. Планування правотворчої діяльності як важливий етап її ефективної організації. *Право України*. 2021. № 12. С. 74–89.
 6. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX : станом на 19 квіт. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.
 7. Нагребельний В. П. Прогнозування у законодавчій діяльності. *Держава і право*. 2009. № 45. С. 13–20.
 8. Vaolevska L A., Myshchak I.M. Planning the legislative activity of the verkhovna rada of ukraine: current status and prospects. *Scientific notes of taurida national V.I. vernadsky university. series: juridical sciences*. 2025. No. 2. P. 21–29. URL: <https://doi.org/10.32782/tnu-2707-0581/2025.2/03>.
 9. Про публічні консультації: Закон України від 20.06.2024 № 3841-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3841-20#Text>.