



**СТЕФАНЧУК**  
**Руслан Олексійович** —  
доктор юридичних наук,  
академік НАПрН України,  
Голова Верховної Ради України

## ПРО НАУКОВУ КОНЦЕПЦІЮ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

### Стенограма доповіді на засіданні Президії НАН України 11 грудня 2024 року

*У доповіді розглянуто комплекс невідкладних завдань, які постають перед науковцями НАН України в процесі реалізації Закону України «Про правотворчу діяльність». Підготовка Наукової концепції розвитку законодавства України має спрямовуватися на забезпечення правових та організаційних засад правотворчої діяльності з метою подальшого вдосконалення правотворчого процесу в Україні, врегулювання суспільних відносин, пов'язаних із плануванням, розробленням, прийняттям, застосуванням нормативно-правових актів та наближенням українського законодавства до стандартів ЄС.*

Шановний пане президенте НАН України!

Шановні члени Президії! Шановні колеги!

Уже понад 30 років, починаючи з відновлення незалежності у 1991 р., Україна веде боротьбу за її перетворення на сучасну, ефективну, демократичну, соціальну та правову державу. За своїм змістом цей процес є продовженням кількострічної боротьби з Російською імперією, яка з розпадом СРСР зменшилася в кордонах, втратила контроль над частиною територій, які всіма правдами і неправдами завойовувала протягом усього часу свого існування, і зараз називається Російська Федерація.

Державна політика Росії полягає не в поліпшенні життя її громадян чи організації належного функціонування величезної території, а зводиться до меркантильного прагнення захопити нові території та нові народи. Тому якщо ця імперія не розпадеться під тиском внутрішніх або зовнішніх чинників, вона продовжить впливати на своїх сусідів у той чи інший спосіб, зокрема намагатиметься нав'язувати правила гри, які були б вигідні їй. Насамперед це правила гри, які б дозволяли їй впливати на країни, що раніше входили до складу імперії, а ще краще — контролювати їх або повернути назад до свого складу. Це ми не лише відчуваємо на собі з моменту проголошення неза-

лежності України, а й бачимо на прикладі майже всіх республік колишнього Радянського Союзу — Білорусі, Вірменії, Грузії, Молдови тощо. Саме це за великим рахунком стало причиною неспровокованої воєнної агресії та нападу на Україну і саме тому наша сьогоднішня війна за своєю суттю є національно-визвольною війною, війною за незалежність.

Крім того, правила, які Росія нав'язує сусіднім країнам, повинні забезпечити їх неуспішність. Адже успіх молодих держав, які були частиною імперії і стали незалежними, підірве авторитет метрополії та поставить під сумнів владу керівників імперії. Тому від самого початку, з 1991 р., Україна розвивалася в постійній боротьбі зі згубним впливом РФ, яка діяла щодо нас за принципом «чим гірше, тим краще».

Відтак, для України є один шлях для виживання — стати успішною та ефективною демократичною державою, побудованою на засадах верховенства права.

Що означає верховенство права і чому воно є таким важливим?

По-перше, тому що всі сфери суспільного життя мають бути побудовані на основі законів, які відповідають певним вимогам щодо їхньої якості, а також застосовуються в передбачуваний та зрозумілий спосіб. Це означає, що будь-яка особа може ознайомитися із законом та зрозуміти, що їй потрібно зробити для досягнення необхідного результату, й чітко спрогнозувати як позитивні, так і можливі негативні наслідки своїх дій.

По-друге, верховенство права є ключовою відмінністю країн західної цивілізації від нашого автократичного північного сусіда, про якого його ж класики літератури писали, що «суворість законів компенсується необов'язковістю їх виконання». Адже за відсутності верховенства права діє «право сили, а не сила права». В такій ситуації незаконне побажання керівника або будь-якої іншої владної особи має більше значення, ніж вимоги закону, — покарання за порушення закону може і не бути, а от керівник точно влаштує неприємності.

Відтак, верховенство права — це основа організації сучасного суспільства та успішної

держави, а фундаментом верховенства права є передусім якісне законодавство.

Чи є сьогоднішнє українське законодавство якісним? На жаль, очевидно, що ні.

Почнімо з того, що на сьогодні в Україні існує понад один мільйон (!) нормативно-правових актів. При їх застосуванні часто виникають як протиріччя між різними законодавчими актами, так і внутрішні суперечності між положеннями одного й того самого акта. Неузгоджена термінологія, нечітке, незбалансоване, десь недостатнє, а десь надмірне регулювання певної сфери, невідповідність реаліям та сучасному рівню розвитку суспільства і технологій — на це часто скаржаться не лише юристи, а й усі ті, хто підпадає під сферу дії певного нормативного акта або стикається з необхідністю його застосування.

Тому в стінах Верховної Ради України минулого року було розроблено та прийнято Закон України «Про правотворчу діяльність», метою якого є, зокрема, впорядкування такої діяльності та забезпечення якості законодавства України. Особливий акцент у цьому законі зроблено на важливості ролі, яку наука та науковці мають відігравати у формуванні законодавчої бази нашої держави, а саме:

- наукове забезпечення правотворчої діяльності закріплено в законі як один із головних принципів здійснення такої діяльності;
- передбачено розроблення прогностичних документів публічної політики, які створюють з метою визначення перспективного правового регулювання суспільних відносин, уніфікації та систематизації законодавства України, на підставі рекомендацій суб'єктів наукової та науково-технічної діяльності;
- встановлено, що проект нормативно-правового акта підлягає обов'язковій науковій експертизі, а головною експертною установою з проведення юридичної (правової) експертизи проектів законів визначено Національну академію наук України.

Звісно, в подібній діяльності провідну роль мають відігравати установи НАН України юридичного профілю, передусім Інститут правотворчості та науково-правових експертиз, інші

інститути правового спрямування в системі НАН України.

Право регулює відносини між людьми, але це відносини, які виникають у дуже різних сферах людського буття (можна навіть сказати — в усіх без винятку сферах життєдіяльності людини), а тому воно має враховувати не лише соціальні чи філософські закони, а й закони природи і навіть математики. Економіка, демографія, енергетика, екологія, надрокористування, медицина, генетика, біотехнології, телекомунікації, штучний інтелект — у будь-якій з цих та в багатьох інших сферах ухвалення якісного та ефективного законодавства неможливе без глибокого розуміння відповідних соціальних або природних явищ, забезпечити яке може лише наука.

Нерозуміння або ігнорування відповідних соціальних законів або законів природи при здійсненні правотворчої діяльності може призвести до ухвалення актів законодавства, які не тільки не поліпшать відповідну сферу людського буття, а й можуть створити реальні перешкоди для прогресу суспільних відносин чи взагалі унеможливлять їх реалізацію.

Ще Альберт Ейнштейн зазначав, що «немає для уряду та законодавства країни нічого більш згубного, ніж ухвалення законів, які неможливо виконати». Зауважу, що цей коментар один із найвидатніших науковців в історії людства зробив не стосовно неврахування законів фізики чи хімії — так він оцінив соціальні та політичні наслідки прийняття у США так званого «сухого закону».

Отже, творення якісного законодавства на засадах верховенства права, яке б забезпечило стратегічний розвиток нашої держави, можливе лише за умови активного залучення до правотворчого процесу науковців, а тому роль НАН України в цьому процесі має істотно зрости вже найближчим часом.

Визнаючи провідну роль НАН України у формуванні наукових позицій, у Законі України «Про правотворчу діяльність» на Національну академію наук України покладено функцію розроблення Наукової концепції розвитку законодавства України, в якій на теоретико-ем-

піричній основі має бути здійснено системне прогнозування розвитку законодавства України, його окремих сфер, галузей та напрямів.

Право як потужний та універсальний регулятор суспільних відносин є інструментом забезпечення найбільш важливих та чутливих напрямів суспільного розвитку через формування громадянського суспільства і правової держави. Це охоплює такі аспекти:

1. *Забезпечення національної безпеки та захисту національних інтересів*, адже саме вони, з огляду на війну, що триває, є ключовими аспектами для виживання України як самостійної та незалежної держави.

2. *Європеїзація розвитку України*. Незворотність стратегічного європейського та євроатлантичного курсу України закріплено на конституційному рівні. У червні 2024 р. розпочалися офіційні переговори про вступ України до Європейського Союзу. Разом з тим приведення українського законодавства у відповідність до законодавства Європейського Союзу, що є обов'язковою умовою вступу, потребуватиме значних зусиль та часу, зокрема з точки зору наукового забезпечення цього процесу.

3. *Відбудова України як правової демократичної держави*. Саме це стане нашим основним завданням у післявоєнний час. Причому йдеться не тільки про відбудову зруйнованого чи пошкодженого майна, промисловості чи економічних зв'язків. Ми потребуватимемо якісно нового законодавства, яке створить фундамент для відновлення України відповідно до тих принципів, на яких побудовані країни європейської цивілізації.

Отже, забезпечення національної безпеки та національних інтересів, європеїзація України та її відбудова як правової демократичної держави — це «три кити» стратегічного розвитку України.

Основне завдання сучасної української науки — визначення та обґрунтування мети і стратегічних напрямів розвитку суспільства у науково-технічній, економічній, правовій, соціальній і духовній сферах.

Досягти поставленої мети — зробити Україну повноцінним учасником Європейського

Співтовариства — можна лише шляхом забезпечення принципу єдності цих завдань. Механізми їх реалізації повинні бути унормовані в приписах законодавства.

Наукова концепція розвитку законодавства має стати обґрунтуванням як стратегії правового забезпечення, так і механізмів реалізації поставлених цілей та завдань.

Уперше на законодавчому рівні вирішено питання розроблення такої концепції як прогностичного документа публічної політики, а її підготовку покладено на головну наукову установу держави — Національну академію наук України.

Чому в Законі України «Про правотворчу діяльність» закріплено ідею підготовки саме наукової концепції розвитку законодавства?

Панівна правова доктрина юридичного позитивізму впродовж вже не одного століття формує «образ (обличчя)» законодавства так, що воно має спрямовуватися на виявлення і вирішення практичних завдань сьогодення. Водночас виключно практична орієнтація на поточний стан розвитку істотно обмежує можливості права — воно тоді виконує функції «швидкої допомоги», а інколи навіть «пожевної бригади».

На сучасному етапі розвитку України завдання кардинально змінилися в бік їх ускладнення. Вже недостатньо адекватно реагувати на необхідність вирішення поточних проблем. Саме правові (як і будь-які інші наукові) теорії, концепції, вчення здатні передбачити нові факти, прогнозувати майбутній розвиток подій, і якщо законодавство втілює в собі ці якості (не лише орієнтується на «зараз», а й уявляє прогнози на майбутнє), таке законодавство буде стабільним інструментом нормативного впорядкування та ефективного впливу на суспільні відносини.

Забезпечення стратегічного прогнозування є першочерговим завданням політики права, тобто такої сфери юридичної діяльності (насамперед наукової), яка на основі виявлених закономірностей обґрунтовує тенденції і перспективи розвитку майбутнього законодавства — законодавства *de lege ferenda*, права як цілісної системи, а також її складових, здатних

забезпечити як вирішення поточних завдань, так і подальший послідовний розвиток суспільних відносин.

Які чинники потрібно враховувати при розробленні Наукової концепції розвитку законодавства України?

Принцип єдності завдань, які стоять перед Україною в усіх сферах суспільного розвитку, насамперед передбачає системний і комплексний підхід до формування національного законодавства. Адже ухвалення законодавчих актів на основі миттєвих потреб, внесення точкових змін, які не враховують інших нормативних актів, суперечать їм або не відповідають суті регульованих відносин, — усе це призводить до незбалансованості та неефективності правової системи.

Не менш важливими завданнями є аналіз та «інвентаризація» нормативного масиву з метою виявлення й усунення застарілих, суперечливих, неефективних норм (а подекуди — і цілих нормативних актів), заповнення наявних лакун прогресивними правовими приписами, зокрема з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду. Виявлення та аналіз найкращих світових практик та підходів до організації тієї чи іншої сфери суспільного життя мають стати пріоритетними завданнями юридичної, політичної, економічної та інших галузей науки, що дозволить спочатку включити такі практики та підходи до Наукової концепції розвитку законодавства України, а в подальшому — реалізувати у правотворчій діяльності на всіх рівнях.

Загалом на законодавчому рівні має бути закріплено основоположні принципи права як безпосереднє вираження, уособлення загальнолюдських суспільних цінностей (людської гідності, особистої автономії, солідарності, довіри тощо). Ці основні засади права спрямовано на утвердження зазначених цінностей, їх забезпечення та захист. Загальні принципи права символізують дух права, пов'язують право з мораллю, політикою, економікою.

У правовій науці справедливо підкреслюється, що принципи права репрезентують інтелектуально-ціннісні настанови й тенденції і виражають їх мовою правових категорій.

Що означає системний і комплексний підхід до формування законодавства?

Він має забезпечити використання всіх можливих способів і прийомів правового регулювання та правового впливу на суспільні відносини у їх взаємодії і з урахуванням їхніх особливостей.

Поділ права на публічне і приватне передбачає використання двох основних методів правового регулювання: субординації (імперативного) і координації (диспозитивного).

При регулюванні відносин у сфері адміністративного, фінансового, антимонopolного законодавства використовуватиметься метод субординації, який забезпечить належний рівень державного регулювання та контролю, а при регулюванні підприємницьких, комерційних, приватних відносин застосовуватиметься метод координації, який сприятиме розвитку приватної ініціативи.

Поєднання цих різних за своїми характером і природою способів впливу на суспільні відносини, врахування їхніх функцій, взаємозв'язку — це і є системний і комплексний підхід до процесу унормування суспільних відносин, вирішення як поточних проблем, так і тих, що можуть виникнути в майбутньому.

Отже, наукова концепція розвитку законодавства є ключовим документом, який має визначити стратегічні напрями правового регулювання суспільних відносин, забезпечити стабільність та ефективність унормування найважливіших суспільних процесів, вирішен-

ня основних науково-технічних, економічних, соціальних завдань шляхом активного використання правових засобів.

І насамкінець. Впевнений, і хочу відповідально запевнити вас, що залишилися в минулому «ідеї» деяких «гарячих голів» перетворити Національну академію наук України на громадську організацію. Академія була, є і буде концентратом інтелекту, мудрості і духовної спроможності української нації. Від 24 серпня 2023 р. її функції у сфері правотворчої діяльності закріплено на законодавчому рівні.

Уже зроблено перші важливі кроки на шляху реалізації цих завдань:

1) Академії підпорядковано Інститут правотворчості та науково-правових експертиз;

2) створено Науково-координаційну раду з питань правотворчої діяльності при Президії НАН України на чолі з віцепрезидентом НАН України академіком НАН України Сергієм Івановичем Пирожковим;

3) заплановано проведення низки наукових заходів, серед яких науково-практична конференція «Наукова концепція розвитку законодавства України: теоретико-методологічні засади і напрями практичної реалізації».

Попереду багато роботи, і я впевнений, що Національна академія наук України з нею успішно впорається.

Дякую за увагу!

*За матеріалами засідання підготувала О.О. Мележик*

Ruslan O. Stefanchuk

*National Academy of Legal Sciences of Ukraine*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6385-0131>

#### ABOUT THE SCIENTIFIC CONCEPT OF THE DEVELOPMENT OF UKRAINIAN LEGISLATION

Transcript of scientific report at the meeting of the Presidium of NAS of Ukraine, December 11, 2024

The report examines a set of urgent tasks facing scientists of the National Academy of Sciences of Ukraine in the process of implementing the Law of Ukraine “On Lawmaking Activity”. The preparation of the Scientific Concept for the Development of Ukrainian Legislation should be aimed at providing the legal and organizational foundations of lawmaking activity in order to further improve the lawmaking process in Ukraine, regulate social relations related to the planning, development, adoption, application of regulatory legal acts and the approximation of Ukrainian legislation to EU standards.

**Cite this article:** Stefanchuk R.O. About the Scientific Concept of the Development of Ukrainian Legislation. *Visn. Nac. Akad. Nauk Ukr.* 2025. (2): 49—53. <https://doi.org/10.15407/visn2025.02.049>

ISSN 1027-3239. *Вісн. НАН України*, 2025, № 2