

ІНСТИТУТ ПРАВОТВОРЧОСТІ ТА НАУКОВО-ПРАВОВИХ ЕКСПЕРТИЗ  
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ

НАУКОВО-КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА  
ПРИ ГОЛОВІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

# НАУКОВА КОНЦЕПЦІЯ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ: ОБҐРУНТУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ НАПРЯМІВ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

МОНОГРАФІЯ

За загальною редакцією

**Р. О. Стефанчука,**

доктора юридичних наук, професора,  
академіка Національної академії правових наук України,

та

**Н. С. Кузнецової,**

доктора юридичних наук, професора,  
академіка Національної академії правових наук України



ЮРИНКОН ІНТЕР  
Київ–2025

УДК 34(477):340.13](02)  
НЗ4

*Рекомендовано до друку Вченою радою Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України (протокол № 10 від 30 жовтня 2025 року)*

Рецензенти:

**Костицький М. В.** – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри теорії, історії та філософії права Навчально-наукового інституту права та психології Національної академії внутрішніх справ, дійсний член (академік) НАПрН України, почесний академік НАПН України, заслужений юрист України;

**Шепітько В. Ю.** – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри криміналістики Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, дійсний член (академік) НАПрН України, заслужений діяч науки і техніки України

**Наукова концепція розвитку законодавства України: обґрунтування та прогнозування напрямів правотворчої діяльності** : монографія / за заг. ред. Р. О. Стефанчука та Н. С. Кузнецової. Київ : Юрінком Інтер, 2025. 1060 с.

ISBN 978-966-667-934-8

Монографію присвячено аналізу сучасного стану національного законодавства та прогнозуванню основних напрямів його розвитку. У роботі представлено цілісне бачення законодавства як структурованої системи, що розвивається на засадах верховенства права, конституціоналізму та європейської інтеграції. Розкрито закономірності функціонування національного законодавства, обґрунтовано потребу його реформування, визначено пріоритети правотворчої діяльності держави у публічно-правовій, приватноправовій та соціальній сферах. Значну увагу приділено конституційним засадам розвитку законодавства, ролі наукового прогнозування у формуванні ефективної правової політики та забезпеченні узгодженості системи нормативних актів.

Видання спрямоване на формування наукових засад державної правотворчої політики, забезпечення узгодженості системи нормативних актів та розробку системної моделі розвитку національного законодавства в контексті європейської інтеграції та глобальних правових трансформацій.

Монографія розрахована на широке коло фахівців у галузі права, представників органів державної влади, правотворчих та правозастосовних інституцій, чия діяльність пов'язана з розробленням та вдосконаленням законодавства України.

**УДК 34(477):340.13](02)**



Видавництво «Юрінком Інтер» прагне сталого майбутнього для нашого бізнесу, наших читачів і нашої планети. Ця книга виготовлена з паперу, сертифікованого FSC® та PEFC™

ISBN 978-966-667-934-8

- © Інститут правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України, 2025
- © Колектив авторів, 2025
- © Юрінком Інтер, 2025

# ЗМІСТ

Передмова .....	8
-----------------	---

## Розділ I

### **ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ, СИСТЕМА, АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ**

1.1. Поняття та загальна характеристика законодавства України .....	12
1.2. Система законодавства України, принципи її побудови.....	26
1.3. Закон, законодавство і верховенство права в регулюванні суспільних відносин .....	42
1.4. Взаємозв'язок і взаємообумовленість системи права та системи законодавства.....	57
1.5. Збалансованість методів приватноправового та публічно-правового регулювання в законодавстві України .....	76

## Розділ II

### **ЗАГАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**

2.1. Визначення загальних пріоритетів у законодавчому регулюванні суспільних відносин .....	90
2.1.1. Формування доктрини національної безпеки та правове забезпечення національних інтересів України.....	91
2.1.2. Посилення внутрішніх спроможностей України як основа повоєнного відродження України .....	106
2.1.3. Теоретико-методологічна доктрина європеїзації розвитку України.....	111
2.2. Забезпечення європейських цінностей як ключовий елемент євроінтеграційного напрямку розвитку законодавства України .....	115
2.3. Реалізація принципу комплексності законодавчих актів.....	130
2.4. Забезпечення пропорційного розвитку галузей публічного та приватного законодавства.....	144
2.5. Наукове забезпечення та обґрунтування напрямів розвитку законодавства.....	162

**Розділ III****КОНСТИТУЦІЙНА ОСНОВА РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**

3.1. Система конституційного законодавства та його розвиток.....	182
3.2. Втілення засадничих конституційних принципів у практиці Конституційного Суду України .....	207
3.3. Конституційне судочинство як механізм забезпечення верховенства Конституції України у чинному законодавстві .....	222
3.4. Галузева структура законодавства України, її відповідність Конституції України .....	240

**Розділ IV****РОЗВИТОК ГАЛУЗЕЙ ЗАКОНОДАВСТВА ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО  
СПРЯМУВАННЯ**

4.1. Адміністративне законодавство.....	274
4.2. Фінансове, податкове, бюджетне законодавство.....	292
4.2.1. Фінансове законодавство.....	292
4.2.2. Податкове законодавство.....	310
4.2.3. Бюджетне законодавство .....	323
4.3. Законодавство про судоустрій, прокуратуру, адвокатуру.....	338
4.4. Процесуальне законодавство .....	376
4.4.1. Цивільне процесуальне законодавство .....	376
4.4.2. Господарське процесуальне законодавство України .....	390
4.4.3. Адміністративне процесуальне законодавство.....	409
4.5. Публічно-правове впорядкування економічних відносин.....	421
4.5.1. Визнання Господарського кодексу України таким, що втратив чинність, і законодавче регулювання відносин у секторі державної та комунальної власності у перехідний період .....	421
4.5.2. Загальні засади державної регуляторної політики.....	433
4.5.3. Законодавство про цінні папери .....	442
4.5.4. Антимонопольне законодавство. Законодавство про захист економічної конкуренції.....	452
4.5.5. Законодавство про банкрутство .....	479

4.6. Земельне законодавство.....	490
4.7. Аграрне законодавство .....	513
4.8. Законодавство про природні ресурси.....	532
4.9. Екологічне законодавство.....	550

## **Розділ V**

### **РОЗВИТОК ГАЛУЗЕЙ ЗАКОНОДАВСТВА ПРИВАТНОПРАВОВОГО СПРЯМУВАННЯ**

5.1. Цивільне законодавство .....	590
5.1.1. Стан сучасного цивільного законодавства України .....	590
5.1.2. Передумови і основні чинники оновлення цивільного законодавства України .....	600
5.1.3. Напрями оновлення цивільного законодавства.....	610
5.2. Сімейне законодавство .....	620
5.2.1. Розвиток законодавства про сім'ю та шлюб .....	620
5.2.2. Розвиток законодавства про права та обов'язки подружжя .....	627
5.2.3. Розвиток законодавства про шлюбний договір .....	632
5.2.4. Розвиток законодавства про визначення походження дитини від матері, батька.....	639
5.2.5. Розвиток законодавства про права та обов'язки матері, батька і дитини (повнолітньої дитини) .....	644
5.2.6. Розвиток законодавства про форми влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування.....	652
5.2.7. Розвиток законодавства про права та обов'язки інших членів сім'ї та родичів .....	659
5.3. Міжнародне приватне право .....	663
5.4. Корпоративне законодавство.....	679
5.5. Комерційне законодавство .....	701
5.6. Законодавство про інтелектуальну власність .....	713
5.7. Законодавство про альтернативне вирішення спорів.....	746

**Розділ VI****КРИМІНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПРАВОПОРЯДКУ**

6.1. Сучасний стан кримінального законодавства України та загальні перспективи його вдосконалення.....	772
6.2. Реформування національного кримінального законодавства з урахуванням європейського та воєнного досвіду України.....	783
6.3. Необхідність підготовки та перспективи ухвалення нового КК України.....	796
6.4. Концептуальні засади та основні положення проєкту нового Кримінального кодексу України .....	803
6.5. Кримінально-виконавче законодавство України .....	810
6.6. Кримінальне процесуальне законодавство .....	817
6.7. Законодавство про оперативно-розшукову діяльність .....	831

**Розділ VII ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК СОЦІАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

7.1. Трудове законодавство .....	846
7.1.1. Концептуальні напрями реформування трудового законодавства в процесі євроінтеграції України .....	846
7.1.2. Стан систематизації трудового законодавства на сучасному етапі.....	854
7.1.3. Розвиток договірної регулювання трудових відносин між працівником і роботодавцем .....	861
7.1.4. Основні напрями розвитку правового регулювання колективних трудових відносин.....	871
7.2. Законодавство про соціальний захист та соціальне забезпечення.....	878
7.3. Законодавство про охорону здоров'я (медичне законодавство) .....	894
7.3.1. Концептуальні засади реформування медичного законодавства України.....	894
7.3.2. Стан та перспективи вдосконалення правового регулювання системи охорони здоров'я .....	906
7.4. Освітнє законодавство .....	916
7.4.1. Конституційні засади освітнього права України.....	916

7.4.2. Право на освіту в міжнародно-правових актах .....	919
7.4.3. Освітнє право і освітня політика в державах – членах Ради Європи і державах – членах Європейського Союзу .....	921
7.4.4. Стан законодавства України про освіту та напрями його оновлення .....	924
7.5. Законодавство про науку та наукову діяльність .....	950
7.6. Законодавство про забезпечення соціальним житлом .....	977

## **Розділ VIII**

### **ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ ПРАВА І НАУКОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ЗАСАД РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**

8.1. Поняття політики права та її співвідношення з державною правовою політикою .....	1004
8.2. Законодавче закріплення основних засад правотворчої діяльності в Україні.....	1011
8.3. Значення прогнозування та планування правотворчої діяльності .....	1020
8.4. Наукова концепція розвитку законодавства України як основний документ юридичного прогнозування.....	1040
Авторський колектив .....	1048

## Передмова

Правотворча діяльність в Україні у сучасних умовах державотворення набуває особливого значення та постає одним із ключових чинників забезпечення демократичного розвитку нашої країни. Саме від якості та ефективності правотворчих процесів залежить здатність держави долати виклики сучасних суспільних трансформацій.

Важливим кроком на шляху утвердження концептуальних засад правотворчої діяльності в Україні, спрямованих на реалізацію засад демократії та верховенства права в державі, стало прийняття Верховною Радою України 24 серпня 2023 року Закону України «Про правотворчу діяльність». У цьому законодавчому акті почесне місце в правотворчому процесі відведено науці, важливим завданням якої є сприяння у побудові сучасного, справедливого, дієвого законодавства, забезпечення його якості й системності з урахуванням викликів євроінтеграційних процесів та післявоєнного відновлення України.

Уперше на законодавчому рівні Законом України «Про правотворчу діяльність» виокремлений принцип наукового забезпечення правотворчості, а Національну академію наук України визначено одним із ключових суб'єктів, залучених до правотворчого процесу як головну експертну установу у проведенні незалежної юридичної експертизи проєктів законів, а також покладено відповідальну місію здійснення системного прогнозування розвитку вітчизняного законодавства шляхом розроблення раз на п'ять років Наукової концепції розвитку законодавства України.

Як документ юридичного прогнозування, Наукова концепція розвитку законодавства України покликана забезпечити комплексне, системне та перспективне бачення розвитку національного законодавства, його окремих сфер та галузей, з метою узгодженості законів й підзаконних актів між собою та формування цілісного, ефективного нормативно-правового середовища для всіх сфер суспільного життя.

У контексті забезпечення виконання Національною академією наук України завдань, покладених на неї Законом України «Про правотворчу діяльність», у травні 2024 року при Президії Національної академії наук України створено Науково-координаційну раду з питань правотворчої діяльності, яка взаємодіє з усіма учасниками правотворчого процесу, представниками інститутів громадянського суспільства, органів державної влади та місцевого самоврядування, Науково-консультативною радою при Голові Верховної Ради України, національними галузевими академіями наук та закладами вищої освіти.

Науково-координаційна рада з питань правотворчої діяльності при Президії Національної академії наук України є ключовим координаційним та науково-консультативним органом, покликаним об'єднати потенціал наукових установ Національної академії наук України. Базовою установою Науково-координаційної ради з питань правотворчої діяльності при Президії Національної академії наук України визначено Інститут правотворчості та науково-правових експертиз, який організаційно забезпечує її діяльність.

Наразі реалізація Національною академією наук України стратегічних завдань, визначених Законом України «Про правотворчу діяльність», здійснюється через Цільову програму Національної академії наук України «Правотворчість в Україні: доктринальні засади, правове регулювання і практика здійснення (2025–2027)», метою якої є забезпечення наукового підґрунтя для розвитку законодавства України в контексті євроінтеграційних прагнень України та її післявоєнного відновлення.

Підсумковим результатом виконання Цільової програми Національної академії наук України має стати підготовка Наукової концепції розвитку законодавства України як стратегії розвитку правової системи України на найближчі п'ять років з урахуванням усіх основних галузей та інститутів права.

Наукова концепція розвитку законодавства України як комплексний та системний документ має стати дороговказом, своєрідною «дорожньою картою» законодавчих змін, що спрямовуватиме законотворчу діяльність на найближчі роки, забезпечуючи її послідовність, наукову обґрунтованість і відповідність стратегічним цілям держави. У цьому контексті наукові розробки щодо модернізації та розвитку законодавства України є важливими для вироблення концептуальних підходів з урахуванням усіх наявних викликів, які впливають і визначають якість законодавства та ефективність правового регулювання суспільних відносин.

У представленому монографічному дослідженні, присвяченому підготовці Наукової концепції розвитку законодавства України, пошуки вчених спрямовані на визначення сучасного стану законодавства України, його дієвості та ефективності, збалансованості методів приватноправового та публічно-правового регулювання в законодавстві України, визначення загальних пріоритетів у законодавчому регулюванні суспільних відносин, забезпечення європейських цінностей як ключового елемента євроінтеграційного напрямку розвитку законодавства України, дослідження його конституційних засад, визначення перспектив розвитку публічного та приватного, кримінального законодавства, а також законодавства про діяльність органів правопорядку, соціального законодавства. Особливу увагу в монографії приділено питанню формування політики права і наукового забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України.

Теоретичні напрацювання та практичні рекомендації вітчизняних учених, що відображені у монографічному дослідженні, сприятимуть вирішенню проблемних питань у сфері правотворчої діяльності на шляху розвитку українського законодавства з огляду на євроінтеграційні процеси та завдання післявоєнного відновлення України.

Впевнений, що спільними зусиллями науковців, у тісній взаємодії з парламентами, урядовцями та міжнародними партнерами, ми створимо сучасне, ефективне та гармонійне законодавство, яке стане запорукою розвитку і процвітання Української держави.

**Анатолій ЗАГОРОДНІЙ,  
президент Національної академії наук України,  
академік НАН України**

**Розділ I**

**ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ:  
ПОНЯТТЯ, СИСТЕМА, АНАЛІЗ  
СУЧАСНОГО СТАНУ**

## 1.1. Поняття та загальна характеристика законодавства України

Розроблення Наукової концепції розвитку законодавства України, яке відповідно до вимог частини четвертої статті 22 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX<sup>1</sup> має здійснюватися один раз на п'ять років Національною академією наук України з метою системного «прогнозування розвитку законодавства України, його окремих сфер, галузей та напрямів», обумовлює об'єктивну потребу в з'ясуванні самого поняття «законодавство», яке досить широко використовується в Конституції і законах України та інших нормативно-правових актах.

Необхідність постановки даної проблеми зумовлена відсутністю в теорії і практиці правотворчості та правозастосування однозначного розуміння поняття «законодавство» та його обсягу (складу). Багато в чому це зумовлено тим, що термін «законодавство» використовується в Конституції та законах України в різних значеннях. В одних випадках цей термін вживається без визначення його змісту, тобто кола нормативно-правових актів, які охоплюються цим терміном, а в інших – його застосування супроводжується визначенням певного кола нормативно-правових актів, що складають його зміст. Наприклад, такий характер властивий положенням частини першої статті 9, частини першої статті 19, частини восьмої статті 118 та пункту 12 Розділу «Перехідні положення» Конституції України<sup>2</sup>, в яких вживається термін «законодавство» без визначення його змісту. У підсумку деякі автори навіть пропонують визначити цей термін шляхом внесення відповідних змін до Конституції.

Чимало непорозумінь виникає і за змістом відповідних положень законів та інших нормативно-правових актів України, в яких дефініція «законодавство» вживається в різних значеннях, що призводить до виникнення практичних проблем у правозастосовній діяльності органів публічної влади, підприємств, організацій та установ. Прикладом може слугувати Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР<sup>3</sup>, в якому термін «законодавство» вживається 82 рази. Про наявність таких проблем свідчить, зокрема, й те, що термін «законодавство», який міститься у частині третій статті 21 Кодексу законів про працю України і яким визначається сфера застосування контракту як особливої форми трудового договору, був свого часу об'єктом офіційного тлумачення Конституційним



<sup>1</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення: 25.05.2025).

<sup>2</sup> Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 27.05.2025).

<sup>3</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 25.05.2025).

Судом України за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок<sup>4</sup>.

Тому не дивно, що сьогодні в юридичній науці як загальнотеоретичного, так і галузевого характеру відсутнє єдине розуміння категорії «законодавство» та його змісту. Ця проблема не є новою, відсутність єдиного підходу щодо його розуміння була притаманна й радянській юридичній науці. Зокрема, термін «законодавство» в одних випадках використовувався для позначення лише законів, указів та нормативних постанов Верховної Ради УРСР та її Президії, а в інших – для всіх нормативних актів зазначених органів та Уряду. Та найчастіше в загальнотеоретичній літературі термін «законодавство» використовувався для визначення всієї сукупності законів і підзаконних нормативних актів.

Відповідна нормативно-правова та доктринальна невизначеність терміна «законодавство» певною мірою характерна і для вітчизняної юридичної теорії і практики, що відображається в наявності різних підходів щодо розуміння цього терміна як на нормативному рівні, так і у доктрині. При цьому головним питанням, довкола якого триває перманентна дискусія, що розпочалася ще за радянських часів, є наступне: чи термін «законодавство» включає в себе всі нормативно-правові акти, які є чинними та діють у державі, чи воно включає лише закони та інші акти, які мають силу закону.

В Юридичній енциклопедії, в якій узагальнені здобутки вітчизняної науки з цього питання, термін «законодавство» залежно від його обсягу вживається у «вузькому», «широкому» та «найширшому» значеннях<sup>5</sup>.

У вузькому значенні термін «законодавство» використовується лише для позначення системи законів України та інших актів, які мають силу закону.

У широкому значенні термін «законодавство» розуміється як система законів України та частини підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих (виданих) лише вищими органами державної влади (Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України).

У найширшому значенні поняття «законодавство» трактується як система всіх нормативно-правових актів, що включає Конституцію та закони України, а також підзаконні нормативно-правові акти, що видаються (приймаються) органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених Конституцією України.

У спеціальній юридичній літературі можна зустріти й інші підходи щодо розуміння терміна «законодавство», які кваліфікуються в тому чи іншому варіанті як

<sup>4</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство»): Рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998 № 12-пп/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98#Text> (дата звернення: 24.05.2025).

<sup>5</sup> Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю. С. Шемшученко. Київ: Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1999. Т. 2: Д – Й. С. 499.



традиційний (проміжний, серединний), поміркований (універсальний, компромісний). Вони здебільшого відрізняються від згаданих вище підходів лише за обсягом поняття «законодавство», тобто за колом нормативно-правових актів, що включаються до його складу.

Сьогодні найбільш вживаним вважається широке розуміння категорії «законодавство», яке визначається як система чи сукупність всіх упорядкованих певним чином нормативно-правових актів даної держави<sup>6</sup>. Таке трактування терміна «законодавство» впливає зі змісту відповідних положень Конституції України, в якій ідеться не тільки про закони, а й про інші нормативно-правові акти, які мають підзаконний характер. Відповідна природа цих актів обумовлена тим, що вони приймаються (видаються) уповноваженими органами державної влади на основі та на виконання Конституції і законів України, що свідчить про системні зв'язки між законами та підзаконними нормативно-правовими актами. Такі зв'язки відображаються, зокрема, в тому, що внесення змін до законів тягне за собою необхідність внесення кореспондуючих змін і до підзаконних актів. Якщо ж розглядати законодавство лише як сукупність законів, то за такого підходу є підстави вести мову про порушення принципів побудови цілісної системи нормативно-правових актів, об'єднаної єдністю цілей і завдань правового регулювання.

Водночас у юридичній літературі досить поширеним є також вузьке розуміння терміна «законодавство», яке використовується для позначення лише системи законів та інших законодавчих актів (указів Президента України й декретів Кабінету Міністрів України), які за юридичною силою прирівнюються до законів. В Україні прибічниками такого підходу є Г. І. Дутка, Є. П. Євграфова, П. Б. Євграфов, А. П. Заєць, М. І. Козюбра, М. Г. Кравченко, О. С. Лисенкова, Н. М. Пархоменко, С. П. Погребняк та інші вчені.

При цьому О. С. Лисенкова, за результатами дослідження системи законодавства України, пропонує вживати термін «законодавство» не у вузькому, а у «буквальному, спеціально-юридичному значенні» – як «систему нормативно-правових актів вищої юридичної сили у державі, а саме – законів як результату безпосереднього волевиявлення народу (референдуму) або волі його представницького органу

---

<sup>6</sup> Бобровник С. В., Богінич О. Л. Система законодавства України: актуальні проблеми та перспективи розвитку. Київ : Наук. думка, 1994. С. 6; Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / А. М. Колодій та ін. ; за ред. В. В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 2000. С. 174; Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік та ін. ; за ред.: М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. С. 261–262; Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. 5-те вид. Київ : Атіка, 2001. С. 120; Теорія держави та права України : підручник / О. М. Бандурка та ін. ; за заг. ред. О. Бандурки. Харків : МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2018. С. 218; Дашковська О. Р. Системність законодавства як його конститутивна ознака. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2013. Т. 1, № 6-2. С. 34; Суходубова І. В. Стабільність і динамізм законодавства: поняття, співвідношення, засоби забезпечення : монографія. Харків : Право, 2016. С. 11; Тополевський Р. Б., Федіна Н. В. Теорія держави і права : навч. посіб. Львів : ЛьвДУВС, 2020. С. 171.

## 1.1. Поняття та загальна характеристика законодавства України

---

та чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України<sup>7</sup>. Таке визначення категорії «законодавство», на її думку, «сприятиме встановленню верховенства закону у системі нормативно-правових актів, ефективності правового регулювання в державі взагалі», що є «продовженням принципу верховенства права в державі і водночас одним із чинників його утвердження»<sup>8</sup>.

Необхідність застосування вузького підходу щодо розуміння терміна «законодавство» обґрунтовується, зокрема тим, що широке його розуміння зменшує значущість закону, нівелює межі між законом і правом, що, у свою чергу, відкриває шлях до створення неправових законів<sup>9</sup>, а тому є зручним для органів виконавчої влади і може використовуватися як легальний засіб «розмивання» закону, підміни його підзаконними актами<sup>10</sup>. У зв'язку з чим чимало вітчизняних учених-правознавців кваліфікують «широке» розуміння терміна «законодавство» як таке, що не є «науково коректним і практично ефективним для правової держави»<sup>11</sup>.

Однак такі ідеї виглядають значною мірою вразливими як у теоретичному, так і в нормативно-правовому відношеннях та такими, що не узгоджуються з сучасними державно-правовими реаліями. Адже в сучасних умовах органи законодавчої влади через ускладнення суспільства як соціальної системи об'єктивно не можуть охопити детальним правовим регулюванням увесь спектр суспільних відносин, що виникають у процесі спільної діяльності людей, що, своєю чергою, зумовлює об'єктивну потребу в підзаконному регулюванні суспільних відносин. Тенденція до підвищення ролі підзаконного регулювання з боку урядів і відомств є типовою практично для всіх зарубіжних країн.

У спеціальній літературі об'єктивна потреба в підзаконному регулюванні обґрунтовується тим, що «законодавець не має можливості в процесі правового регулювання досконало встановити правила поведінки суб'єктів для всіх правовідносин», в результаті чого він (законодавець) «конкретизацію правил поведінки [...] передає іншим суб'єктам правотворчості відповідно до їхньої компетенції»<sup>12</sup>; «виконавча

---

<sup>7</sup> Лисенкова О. С. Система законодавства України: структурно-функціональна характеристика : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2001. С. 35, 171.

<sup>8</sup> Лисенкова О. С. Система законодавства України: структурно-функціональна характеристика : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2001. С. 23

<sup>9</sup> Скакун О. Ф. Теорія права і держави (Енциклопедичний курс) : підручник. 2-ге вид. Харків : Еспада, 2009. С. 368.

<sup>10</sup> Кравченко М. Г. Поняття та елементи національного законодавства України. *Держава і право*. 2009. № 46. С. 48

<sup>11</sup> Лисенкова О. С. Система законодавства України: структурно-функціональна характеристика : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2001. С. 18; Погребняк С. П. Колізії у законодавстві України та шляхи їх переконання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2001. С. 12; Дутка Г. І. Закон у системі нормативно-правових актів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2003. 19 с.

<sup>12</sup> Шутак І. Юридична техніка підзаконної правотворчості. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2021. № 1(29). С. 81–82.

влада за відсутності нормотворчих повноважень не може ефективно функціонувати; законодавець не здатен передбачити і регламентувати всю сукупність різноманітних суспільних відносин, які мають у цьому потребу; підзаконні акти можуть значно оперативніше, ніж закони, реагувати на зміни в об'єкті правового регулювання»<sup>13</sup>; «від якості саме підзаконних нормативно-правових актів цілком і повністю залежить якість правового регулювання суспільних відносин у державі, захист інтересів, прав і свобод громадян, оскільки якими б досконалими законодавчими актами не було врегульовано ту чи іншу сферу суспільного життя, без належного впровадження законодавчих положень органами виконавчої влади правове регулювання ефективно здійснюватися не зможе».

Необхідність запровадження підзаконного нормативно-правового регулювання обумовлена тим, що правове регулювання суспільних відносин є складовою такої загальної функції держави як державне регулювання, зміст якої полягає в їх упорядкуванні. При цьому особливістю цієї функції є те, що в її реалізації беруть участь у межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, практично всі органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Проте якщо Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади реалізує її здійснення шляхом прийняття законів, то інші органи публічної влади, зокрема органи виконавчої влади, реалізують її шляхом видання відповідних підзаконних нормативно-правових актів у формі указів, постанов, рішень, наказів, розпоряджень. Зазначені вище органи наділяються компетенцією приймати такі нормативно-правові акти з метою виконання законів. Регулятивна роль цих актів відображається у створенні механізмів реалізації та конкретизації приписів законів та інших нормативно-правих актів вищої юридичної сили.

У правовому відношенні ідеї про необхідність застосування вузького підходу щодо розуміння категорії «законодавство України» як виключно сукупності законів заперечується змістом відповідних положень Конституції та законів України, за змістом яких підзаконні нормативно-правові акти повинні видаватися на основі та на виконання Конституції і законів. Це означає, що Конституція, закони України та підзаконні нормативно-правові акти утворюють єдину цілісну систему нормативно-правових актів, що позначається узагальнюючим терміном «законодавство».

Таке розуміння терміна «законодавство» як системи всіх нормативно-правових актів дістало відображення у статті 9 Закону України «Про правотворчу діяльність», згідно з якою «законодавство України – це взаємопов'язана та упорядкована система нормативно-правових актів України і чинних міжнародних договорів», яка включає: Конституцію України – Основний Закон України; закони; підзаконні нормативно-правові акти (частини перша та друга).

Органічний зв'язок підзаконних нормативно-правових актів із Конституцією та законами України відображений у частині першій статті 17 цього Закону, згідно з

---

<sup>13</sup> Романов Я. В. Підзаконні акти: загальнотеоретична характеристика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2015. С. 12.

## 1.1. Поняття та загальна характеристика законодавства України

---

якою підзаконний нормативно-правовий акт – це акт, прийнятий (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності на основі та на виконання Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України та спрямований на їх реалізацію; підзаконні нормативно-правові акти мають відповідати Конституції України, законам, чинним міжнародним договорам України, підзаконним нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та узгоджуватися між собою. У такому сенсі є підстави вважати, що підзаконне правове регулювання суспільних відносин є логічним продовженням законодавчого регулювання.

Виходячи з викладеного, слід зазначити, що реалізація ідей про необхідність запровадження вузького підходу щодо обмеженого розуміння категорії «законодавство» (виключно закони) на практиці може призвести до перетворення системи нормативно-правових актів на своєрідну сумативну сукупність не пов'язаних між собою нормативно-правових актів, а це об'єктивно створюватиме небезпеку розбалансованості системи законодавства в цілому, а також поставити під загрозу соціально-економічний та культурний розвиток відповідних територій.

При цьому в разі запровадження в теорію і практику правотворчості та правозастосування терміна «законодавство» у вузькому значенні як системи законів виникає закономірне питання: яким терміном слід позначати сукупність різних видів нормативно-правових актів? Вбачається, що використання таких термінів як «нормативний масив» і «правова система» навряд чи може бути виправданим, оскільки жодне з них не відображає повною мірою сутність цього явища. Тому запровадження нового терміна для позначення окремої системи підзаконних нормативно-правових актів може зумовити виникнення певних труднощів, пов'язаних з необхідністю його наукового обґрунтування.

Принагідно слід зазначити, що прихильники вузького розуміння терміна «законодавство» також ставлять під сумнів обґрунтованість відповідних ідей. Так, С. П. Погребняк, визнаючи найбільш науково коректною концепцію розуміння законодавства винятково як сукупності законів, у той же час підкреслив, що «це питання перспективи», що сьогодні «під терміном «законодавство» прийнято розуміти як закони, так і засновані на них підзаконні нормативні акти, а також акти СРСР та Української РСР, що не втратили силу»<sup>14</sup>. Аналогічну позицію займає М. І. Дутка, яка теж стверджує, що «найбільш науково коректним є розуміння законодавства виключно як системи законів», але в той же час вважає, що «таке розуміння можливе нині виключно на теоретичному рівні», що його практична реалізація «можлива лише після внесення змін до Конституції України»<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Погребняк С. П. Колізії у законодавстві України та шляхи їх переборення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2001. 201 с.

<sup>15</sup> Дутка Г. І. Закон у системі нормативно-правових актів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2003. С. 7, 15.

Як уже зазначалося, у спеціальній юридичній літературі можна зустріти й інші підходи щодо розуміння терміна «законодавство». Зокрема, різновидом вузького розуміння поняття «законодавство» вважається так званий традиційний підхід, відповідно до якого до обсягу цього поняття включають закони та частину підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих (виданих) вищими органами державної влади (Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України). Його особливістю є те, що до обсягу традиційного поняття «законодавство» не включаються нормативно-правові акти міністерств та інших центральних і місцевих органів публічної влади. На думку деяких учених, це означає визнання фрагментарного характеру законодавства, що «негативно позначиться на всій системі, оскільки дозволить кожній, тепер уже окремії ланці функціонувати самостійно, не забезпечуючи єдність і взаємодію всіх ланок»<sup>16</sup>.

З іншого боку, деякі вітчизняні науковці включають до складу законодавства України не тільки нормативно-правові акти, прийняті (видані) Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Національним банком України, міністерствами та іншими центральними органами державної виконавчої влади, а й рішення Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення Конституції України і законів України<sup>17</sup>.

Так, Є. П. Євграфова включення рішень та висновків Конституційного Суду до складу «нетрадиційних актів національного законодавства» обґрунтовує тим, що їм «властиві деякі риси нормативно-правового акта», оскільки вони хоч і не встановлюють нових правових норм, проте «фактично скасовують (визнають) законодавчі положення, які суперечать Основному Закону»<sup>18</sup>.

Очевидно, що такими ж міркуваннями керується і Б. В. Малишев, який вважає, що «рішення Конституційного Суду України, якими скасовуються правові акти (або їх частини) на підставі їх неконституційності, а також рішення щодо офіційного тлумачення Конституції та законів, відносяться до джерел (форм) права України», а це означає, що у вказаних випадках цей орган займається правотворчістю<sup>19</sup>. Крім того, автор пропонує включити до переліку актів законодавства також рішення судів адміністративної юрисдикції, які визнають незаконними нормативно-правові акти<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Шутак І. Д., Онищук І. І. Юридична техніка : навч. посіб. Івано-Франківськ : Коло, 2013. С. 108.

<sup>17</sup> Енциклопедія законодавства (матеріали до спецкурсу) / С. І. Алаїс та ін. ; за заг. ред. В. П. Самохвалова. Київ : Укр. центр духов. культури, 2003. С. 111–116; Євграфова Є. П. Формування системи національного законодавства (деякі питання теорії і практики) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2005. С. 8, 107–108.

<sup>18</sup> Євграфова Є. П. Формування системи національного законодавства (деякі питання теорії і практики) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2005. С. 8, 107–108.

<sup>19</sup> Малишев Б. В. Судовий прецедент у правовій системі Англії (теоретико-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2002. С. 12.

<sup>20</sup> Малишев Б. В. Правова система (телеологічний вимір) : монографія. Київ : «ВД «Дакор», 2012. С. 239.

Вбачається, що такий підхід не узгоджується з природою Конституційного Суду України, який не уповноважений Конституцією України здійснювати правове регулювання суспільних відносин у формі відповідних рішень і висновків, які за своїми юридичними властивостями є актами застосування норм Конституції України, а тому не можуть розглядатися як нормативно-правові акти, що входять в єдиному контексті із законами до системи законодавства України.

В. М. Шаповал, оцінюючи рішення Конституційного Суду України у справі щодо статусу депутатів рад, в якому, на його думку, була, по суті, утворена нова норма, зазначив, що «Конституційний Суд України не уповноважений займатися реальною нормотворчістю у процесі ухвалення рішень і дачі висновків», які «не існують самостійно і можуть бути належним чином враховані тільки в процесі нормозастосування щодо Конституції України і законів України. Визнання нормотворчої природи діяльності Конституційного Суду України в реалізацію повноважень, по суті, поставило б його над усім державним механізмом і призвело б до порушення вимоги поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, визначеної в Конституції України»<sup>21</sup>.

До речі, таке розуміння природи рішень і висновків Конституційного Суду дістало відображення в Законі України «Про правотворчу діяльність», в якому рішення та висновки Конституційного Суду не включені до числа нормативно-правових актів, що входять до складу поняття «законодавство України», визначеного в частині другій статті 9 цього Закону.

Обґрунтовуючи необхідність відмови від тлумачення терміна «законодавство» в широкому розумінні та забезпечення поступового переходу до використання цього терміна у вузькому значенні, деякі автори пропонують внести до Конституції України відповідні зміни, які б усунули існуючу в ній термінологічну нечіткість і багатозначність у цьому важливому питанні<sup>22</sup>.

Такі ідеї виглядають недостатньо переконливими, оскільки вони значною мірою не узгоджуються з природою Конституції як Основного Закону України, який не призначений для регулювання таких питань. З іншого боку, проблема з'ясування змісту терміна «законодавство», що вживається в Конституції, може вирішуватися шляхом тлумачення відповідних конституційних положень, в яких містяться основні орієнтири щодо розуміння терміна «законодавство», яке вживається не тільки в Конституції, а й у законах України (зокрема, положення Конституції

---

<sup>21</sup> Окрема думка судді Конституційного Суду України Шаповала В. М. у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 3 та 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа щодо статусу депутатів рад). *Вісник Конституційного Суду України*. 1998. № 3. С. 15–16.

<sup>22</sup> Погребняк С. П. Колізії у законодавстві України та шляхи їх переборення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2001. С. 15; Дутка Г. І. Закон у системі нормативно-правових актів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. Київ. 2003. С. 7, 13.

України, в яких визначається коло об'єктів законодавчого регулювання статті 92, 120, 140, 145 та ін.).

Завершуючи огляд існуючих у спеціальній юридичній літературі підходів щодо розуміння категорії «законодавство», можна констатувати, що фіналізував цю дискусію Закон України «Про правотворчу діяльність», з прийняттям якого розпочався, по суті, новий етап її теоретичного осмислення. Адже в цьому Законі була вперше матеріалізована ідея про необхідність визначення відповідного поняття на рівні закону. Так, у частині першій статті 9 цього Закону «законодавство України» визначено як «взаємопов'язана та упорядкована система нормативно-правових актів України і чинних міжнародних договорів, що структурується від актів вищої юридичної сили до актів нижчої юридичної сили з урахуванням: 1) засад конституційного ладу в Україні; 2) компетенції та територіальної юрисдикції суб'єкта правотворчої діяльності, визначеної Конституцією України та (або) законом; 3) інших особливостей, визначених Конституцією України та (або) законом».

Відповідно до частини другої цієї ж статті законодавство України включає: 1) Конституцію України – Основний Закон України; 2) закони; 3) підзаконні нормативно-правові акти, до яких віднесені: а) постанови Верховної Ради України, що містять норми права; б) укази Президента України, що містять норми права; в) постанови Кабінету Міністрів України, що містять норми права; г) накази міністерств, що містять норми права; ґ) акти інших державних органів, що містять норми права; д) постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, накази міністерств Автономної Республіки Крим, що містять норми права; е) розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, накази керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, що містять норми права; є) акти органів місцевого самоврядування, що містять норми права.

Крім того, відповідно до частини третьої вказаної статті частиною національного законодавства України є чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також інші чинні міжнародні договори України.

У такий спосіб Закон України «Про правотворчу діяльність» закріпив поняття «законодавство України», у широкому значенні яке включає систему всіх нормативно-правових актів, які приймаються (видаються) органами публічної влади в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України. У структурному відношенні вона включає: підсистему законів, прийнятих Верховною Радою України та на всеукраїнському референдумі, й підсистему підзаконних нормативно-правових актів, виданих відповідними органами державної влади та органами місцевого самоврядування на основі та на виконання Конституції і законів України.

Такий підхід дістав відображення у переважній більшості законів України, в яких термін «законодавство України» вживається в широкому значенні для позначення

## 1.1. Поняття та загальна характеристика законодавства України

як законів, так і підзаконних нормативно-правових актів різних видів. При цьому в межах такого підходу можуть бути виокремлені три основні способи визначення терміна «законодавство України», що вживається майже у всіх законах України.

1. До складу законодавства України включаються Конституція України, профільні закони України та різні види підзаконних нормативно-правових актів, що видаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з метою регулювання суспільних відносин у відповідних галузях. Зокрема, у такий спосіб визначені поняття та склад:

– бюджетного законодавства України, яке відповідно до частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI складається з: 1) Конституції України; 2) цього Кодексу; 2<sup>1</sup>) Бюджетної декларації; 3) закону про Державний бюджет України; 4) інших законів, що регулюють бюджетні відносини, передбачених статтею 1 цього Кодексу; 5) нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, прийнятих на підставі і на виконання цього Кодексу та інших законів України, передбачених пунктами 3 та 4 цієї частини статті; 6) нормативно-правових актів органів виконавчої влади, прийнятих на підставі і на виконання цього Кодексу, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, передбачених пунктами 3, 4 та 5 цієї частини статті; 6<sup>1</sup>) прогнозів місцевих бюджетів; 7) рішень про місцевий бюджет; 8) рішень органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийнятих відповідно до цього Кодексу, нормативно-правових актів, передбачених пунктами 3, 4, 5, 6 і 7 цієї частини статті<sup>23</sup>;

– податкового законодавства України, яке відповідно до пункту 3.1 статті 3 Податкового кодексу України від 02.12.2010 № 2755-VI складається з Конституції України; цього Кодексу України; Митного кодексу України та інших законів з питань митної справи у частині регулювання правовідносин, що виникають у зв'язку з оподаткуванням митом операцій з переміщення товарів через митний кордон України (далі – законами з питань митної справи); чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України і якими регулюються питання оподаткування; нормативно-правових актів, прийнятих на підставі та на виконання цього Кодексу та законів з питань митної справи; рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з питань місцевих податків та зборів, прийнятих за правилами, встановленими цим Кодексом<sup>24</sup>;

– цивільного законодавства України, яке відповідно до статті 4 Цивільного кодексу України від 16.01.2003 № 435-IV включає Конституцію України, Цивільний кодекс України, інші закони України, нормативно-правові акти Президента України,

<sup>23</sup> Бюджетний кодекс України : Кодекс України від 08.07.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 24.05.2025).

<sup>24</sup> Податковий кодекс України : Кодекс України від 02.12.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 24.05.2025).



Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим<sup>25</sup>.

2. До складу законодавства України включаються Конституція України, профільні закони та інші акти законодавства та/або інші нормативно-правові акти без визначення їх природи підзаконного характеру у відповідних галузях суспільних відносин. Наприклад, у такий спосіб визначені поняття та склад:

– законодавства про працю, яке відповідно до статті 4 Кодексу законів про працю України складається з цього кодексу та інших актів законодавства України, прийнятих відповідно до нього<sup>26</sup>;

– земельного законодавства, яке відповідно до статті 4 Земельного кодексу України від 25.10.2001 № 2768-III включає «цей Кодекс, інші нормативно-правові акти у галузі земельних відносин»<sup>27</sup>;

– лісового законодавства України, яке відповідно до статті 3 Лісового кодексу України від 21.01.1994 № 3852-XII включає Конституцію України, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», цей Кодекс, інші законодавчі акти України, а також прийняті відповідно до них нормативно-правові акти<sup>28</sup>;

– водного законодавства України, яке відповідно до частини другої статті 2 Водного кодексу України від 06.06.1995 № 213/95-ВР включає цей Кодекс, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» та інші акти законодавства<sup>29</sup>;

– законодавство про надра, яке відповідно до статті 3 Кодексу України про надра 27.07.1994 № 132/94-ВР включає Конституцію України, закони України «Про адміністративну процедуру», «Про охорону навколишнього природного середовища», цей Кодекс та інші акти законодавства України, що видаються відповідно до них<sup>30</sup>.

3. До складу законодавства України включаються Конституція України, профільні закони України та підзаконні акти вищих органів держави – Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України. Зокрема, у такий спосіб визначається склад:



25



26



27



28



29



30

<sup>25</sup> Цивільний кодекс України : Кодекс України від 16.01.2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 24.05.2025).

<sup>26</sup> Кодекс законів про працю України : Кодекс України від 10.12.1971 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 25.05.2025).

<sup>27</sup> Земельний кодекс України : Кодекс України від 25.10.2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 25.05.2025).

<sup>28</sup> Лісовий кодекс України : Кодекс України від 21.01.1994 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text> (дата звернення: 26.07.2024).

<sup>29</sup> Водний кодекс України : Кодекс України від 06.06.1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр#Text> (дата звернення: 25.05.2025).

<sup>30</sup> Про надра : Кодекс України від 27.07.1994 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-вр#Text> (дата звернення: 25.05.2025).

## 1.1. Поняття та загальна характеристика законодавства України

– законодавства з питань цивільного захисту, до складу якого відповідно до статті 3 Кодексу цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI включається Конституція України, цей Кодекс, інші закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також акти Президента України та Кабінету Міністрів України<sup>31</sup>;

– законодавства з питань організації та діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, що включає Конституцію України та закони України, нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України<sup>32</sup>.

Розглянуті способи широкого підходу щодо визначення терміна «законодавство України» об'єднує те, що останнє включає не тільки різні види законів України, а й підзаконні нормативно-правові акти, що прийняті (видані) відповідними органами державної влади та органами місцевого самоврядування на основі та на виконання Конституції та законів України.

У той же час закріплення в Законі України «Про правотворчу діяльність» широкого підходу щодо визначення терміна «законодавство України», яке трактується як система всіх чинних нормативно-правових актів, не виключає можливості його використання у вузькому значенні як системи законів України. При цьому в межах вузького розуміння можна виділити два підходи:

1. *Законодавство України складається лише з одного закону.* Правові передумови такого розуміння вказаного поняття містить стаття 3 Кримінального Кодексу України, згідно з якою: законодавство України про кримінальну відповідальність становить Кримінальний кодекс України, який ґрунтується на Конституції України та загально-визнаних принципах і нормах міжнародного права (частина перша); закони України про кримінальну відповідальність, прийняті після набрання чинності цим Кодексом, включаються до нього після набрання ними чинності (частина друга); кримінальна протиправність діяння, а також його караність та інші кримінально-правові наслідки визначаються тільки цим Кодексом (частина третя); застосування закону про кримінальну відповідальність за аналогією заборонено (частина четверта)<sup>33</sup>.

2. *Законодавство України складається з двох і більше законів.* Зокрема, у такий спосіб визначено поняття та склад:

<sup>31</sup> Кодекс цивільного захисту України : Кодекс України від 02.10.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення: 24.05.2025).

<sup>32</sup> Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 25.05.2025); Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 25.05.2025); Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 25.05.2025).

<sup>33</sup> Кримінальний кодекс України : Кодекс України від 05.04.2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 25.05.2025).



– кримінального процесуального законодавства України, яке відповідно до частини другої статті 1 Кримінального процесуального кодексу України від 13.04.2012 № 4651-VI складається з відповідних положень Конституції України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, цього Кодексу та інших законів України<sup>34</sup>;

– законодавства про цивільне судочинство, яке відповідно до частини першої статті 3 Цивільного процесуального кодексу України від 18.03.2004 № 1618-IV складається з Конституції України, цього Кодексу, Закону України «Про міжнародне приватне право», законів України, що визначають особливості розгляду окремих категорій справ, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України<sup>35</sup>;

– законодавства України про адміністративні правопорушення, яке відповідно до частини першої статті 2 Кодексу України про адміністративні правопорушення 07.12.1984 № 8073-X складається з цього Кодексу та інших законів України<sup>36</sup>.

Крім того, слід зазначити, що в деяких законах України термін «законодавство» в одних положеннях вживається у широкому, а в інших – у вузькому значенні. Зокрема, у вузькому значенні термін «законодавство» вживається у частині першої статті 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою правовий статус місцевого самоврядування в Україні має визначатися Конституцією і законами України<sup>37</sup>. Такий підхід до визначення складу законодавства про місцеве самоврядування в Україні впливає зі змісту відповідних положень Конституції України, яка визначила місцеве самоврядування правом територіальної громади «самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України», у зв'язку з чим всі питання організації та здійснення місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування мають визначатися законом (статті 140, 141, 143, 144, 146).

У широкому значенні термін «законодавство» вживається в тих положеннях Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якими органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані вирішувати віднесені до їх відання питання не тільки у «межах Конституції і законів України», як це задекларовано в статті 140 Основного Закону, а й «відповідно до чинного законодавства», «в порядку, передбаченому законодавством», «в порядку і межах, визначених

34



35



36



37



<sup>34</sup> Кримінальний процесуальний кодекс України : Кодекс України від 13.04.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 25.05.2025).

<sup>35</sup> Цивільний процесуальний кодекс України : Кодекс України від 18.03.2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text> (дата звернення: 25.05.2025).

<sup>36</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 – 212<sup>24</sup>) : Кодекс України від 07.12.1984 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 26.05.2025).

<sup>37</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 25.05.2025).

законодавством», «в порядку, встановленому законодавством» тощо. Зокрема, численні формулювання відповідного змісту (понад 80) містяться в статтях 24, 26, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 36<sup>1</sup>, 38, 38<sup>1</sup>, 42,43, 44,46, 50, 55, 60 згаданого вище Закону.

Зокрема, правові передумови для широкого розуміння законодавства про місцеве самоврядування, що включає не тільки Конституцію і закони України, а й підзаконні нормативно-правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, місцевих державних адміністрацій, інших державних органів, передбачені в Конституції України (статті 106, 117), законах «Про Кабінет Міністрів України» (стаття 49), «Про центральні органи виконавчої влади» (стаття 15), «Про місцеві державні адміністрації» (стаття 6). Відповідно до цих законів нормативно-правові акти, видані вказаними органами державної влади в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, є обов'язковими до виконання всіма органами, в тому числі органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами тощо.

Обов'язок органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб керуватися у своїй діяльності не лише Конституцією і законами України, а й підзаконними нормативно-правовими актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим – також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції, впливає також зі змісту частини третьої статті 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

У підсумку слід зазначити, що термін «законодавство України», яке визначене в статті 9 Закону України «Про правотворчу діяльність» як «взаємопов'язана та упорядкована система нормативно-правових актів України і чинних міжнародних договорів», що «включає 1) Конституцію України – Основний Закон України; 2) закони; 3) підзаконні нормативно-правові акти» (частини перша, друга), за ступенем нормативного узагальнення є універсальним (загальним) поняттям, яке охоплює всі чинні в Україні нормативно-правові акти незалежно від їх галузевої приналежності. Іншими словами, якщо норми статті 9 цього Закону є нормами загальними, то норми галузевих законів, які визначають поняття галузевого законодавства, – спеціальними. Тільки так можна розв'язати існуючу суперечність між відповідними положеннями статті 9 цього Закону, в якому міститься широке визначення поняття «законодавство України», та положення відповідних галузевих законів України, в яких вживається в тому чи іншому варіанті вузько визначене поняття законодавства України.

Аналіз статті 9 Закону України «Про правотворчу діяльність» дає підставу для загального висновку, що поняття «законодавство України» характеризує систему законодавства України в цілому, тобто систему всіх нормативно-правових актів, які приймаються (видаються) всіма органами публічної влади в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України. Водночас це не виключає вживання в окремих законах України відповідного поняття у вужчому значенні як системи законів України чи системи законів і нормативно-правових актів Верховної Ради

України, Президента України, Кабінету Міністрів України як вищих органів держави, що, до речі, передбачено в чинному законодавстві України. Тому при вирішенні питання, в якому саме значенні – широкому чи вузькому – вживається термін «законодавство України», слід виходити зі змісту відповідних положень галузевих законів України, в яких визначається склад законодавства, що регулює конкретні суспільні відносини.

З приводу дискусії, яка ведеться в юридичній науці довкола питання, яке саме значення терміна «законодавство України» – широке чи вузьке – є правильнішим, слід зазначити, що ця дискусія виглядає дещо штучною, оскільки сьогодні в законах України, як уже зазначалося, цей термін може вживатися (і реально вживається) як у вузькому, так і в широкому значеннях.

Для цілей же розроблення наукової концепції розвитку законодавства України, яка в частині четвертій статті 22 Закону «Про правотворчу діяльність» визначена як документ юридичного прогнозування рекомендаційного характеру, в якому на теоретико-емпіричній основі здійснюється системне прогнозування розвитку законодавства України, його окремих сфер, галузей та напрямів, під цим терміном (законодавством України) слід розуміти виключно систему законів України як нормативно-правових актів, прийнятих Верховною Радою України та (або) на всеукраїнському референдумі в установленому Конституцією України та законом порядку, що регулюють найбільш важливі суспільні відносини. Орієнтовний перелік суспільних відносин, які мають регулюватися виключно законами України, визначений у статті 92 Конституції України.

## 1.2. Система законодавства України, принципи її побудови

Тривалий час вітчизняна юридична наука та практика оперували терміном «законодавство», ґрунтуючись переважно на його розумінні Конституційним Судом України, викладеним у рішенні від 9 липня 1998 року № 12-рп/98: «Термін «законодавство», що вживається у частині третьій статті 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України»<sup>38</sup>.



<sup>38</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 9 липня 1998 року № 12-рп/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98#Text> (дата звернення: 06.01.2025).