
Теорія та історія держави і права

УДК 340.130(477)

DOI 10.33244/2617-4154.2(23).2026.149-157

О. М. Бодунова,

*доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри правничої лінгвістики,
Державний податковий університет*

O. M. Bodunova,

*Doctor of Law Sciences, Docent, Professor of the Department of Legal Linguistics
of the Educational and Scientific Institute of Law,
State Tax University*

email: olesalasuk@gmail.com

ORCID 0000-0001-9179-5985

ПРАВОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ

LAW-MAKING ACTIVITY IN UKRAINE IN THE CONDITIONS OF TRANSFORMATION OF THE LEGAL SYSTEM

Метою дослідження є теоретико-правовий аналіз правотворчої діяльності в Україні в умовах трансформації правової системи, визначення її сутності, змісту та особливостей нормативного регулювання відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність», а також обґрунтування напрямів її вдосконалення.

Зазначено, що актуальність дослідження зумовлена глибокими трансформаційними процесами, що відбуваються в правовій системі України в умовах воєнного стану, євроінтеграційного курсу та цифровізації суспільних відносин. У цих умовах зростає значення правотворчої діяльності як ключового інструменту формування зрозумілого й ефективного законодавства. Водночас наявні проблеми, зокрема нормативна фрагментарність, колізії та недостатня узгодженість нормативно-правових актів обумовлюють потребу в науковому осмисленні правотворчого процесу та пошуку способів його вдосконалення.



Ця робота ліцензується відповідно до [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

© Бодунова О. М., 2026

У процесі дослідження використано загальнонаукові та спеціально-юридичні методи, зокрема: діалектичний – для аналізу розвитку правотворчої діяльності; системно-структурний – для визначення її елементів і стадій; формально-юридичний – для дослідження норм законодавства; порівняльно-правовий – для зіставлення наукових підходів і нормативного регулювання; логіко-юридичний – для узагальнення отриманих результатів.

У дослідженні розкрито співвідношення понять «правова діяльність» і «юридична діяльність», визначено місце правотворчої діяльності в системі юридичної діяльності. Проаналізовано нормативне закріплення правотворчої діяльності в Україні, зокрема відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність», окреслено її зміст, стадії та принципи. Виявлено проблеми сучасної правотворчості, а саме недостатню системність, наявність колізій і прогалин у законодавстві, а також вплив трансформаційних процесів на її ефективність.

Обґрунтовано, що правотворча діяльність є ключовим інструментом формування зрозумілого законодавства та забезпечення належного правопорядку. Встановлено, що підвищення ефективності правотворчості потребує вдосконалення процесу її реалізації, посилення наукового обґрунтування нормативно-правових актів, забезпечення їхньої узгодженості та стабільності, а також врахування сучасних викликів, зокрема євроінтеграційних процесів і цифровізації.

Ключові слова: правотворча діяльність, юридична діяльність, правова діяльність, правотворчий процес, нормативно-правові акти, законодавство, законотворчість, підзаконна правотворчість, правова система, трансформація, якість законодавства, правопорядок, верховенство права.

The aim of the study is to conduct a theoretical and legal analysis of law-making activities in Ukraine against the backdrop of the transformation of the legal system, to define their essence, content and specific features of regulatory control in accordance with the Law of Ukraine 'On Law-Making Activities', and to propose directions for their improvement.

It is noted that the relevance of the study stems from the profound transformational processes taking place in Ukraine's legal system amidst martial law, the course towards European integration and the digitalisation of social relations. In these circumstances, the importance of law-making activities as a key instrument for shaping comprehensible and effective legislation is growing. At the same time, existing problems, in particular regulatory fragmentation, conflicts and insufficient coordination of regulatory acts, necessitate a scientific understanding of the law-making process and the search for ways to improve it.

The study employs general scientific and specialised legal methods, in particular: dialectical – for analysing the development of law-making activity; systemic-structural – for identifying its elements and stages; formal-legal – for examining legislative provisions; comparative-legal – for comparing scientific approaches and regulatory frameworks; logical-legal – for generalising the results obtained.

The study examines the relationship between the concepts of 'legal activity' and 'juridical activity', and defines the role of law-making activity within the system of juridical activity. It analyses the legal framework governing law-making activity in Ukraine, in particular as set

Бодунова О. М. Правотворча діяльність в Україні
в умовах трансформації правової системи

out in the Law of Ukraine 'On Law-Making Activity', and outlines its content, stages and principles. The problems of contemporary law-making are identified, in particular a lack of systematic approach, the presence of conflicts and gaps in legislation, as well as the impact of transformational processes on its effectiveness.

It is argued that law-making activity is a key instrument for the formation of comprehensible legislation and the assurance of proper rule of law. It has been established that improving the effectiveness of law-making requires refining the process of its implementation, strengthening the scientific basis of regulatory legal acts, ensuring their consistency and stability, as well as taking into account contemporary challenges, in particular European integration processes and digitalisation.

Keywords: law-making activity, legal activity, legal work, law-making process, regulatory acts, legislation, law-making, subordinate law-making, legal system, transformation, quality of legislation, rule of law, supremacy of law.

Постановка проблеми. Правотворча діяльність в Україні в сучасних умовах набуває особливого значення у зв'язку з глибокими трансформаційними процесами, що охоплюють правову систему держави. Вплив воєнного стану, євроінтеграційного курсу, потреба в адаптації національного законодавства до *acquis* Європейського Союзу, а також стрімка цифровізація суспільних відносин зумовлюють підвищені вимоги до якості, системності й ефективності правотворчості.

Водночас практика правотворчої діяльності в Україні характеризується низкою проблем, серед яких нормативна надмірність, фрагментарність правового регулювання, наявність колізій і прогалин у законодавстві, а також недостатній рівень наукового обґрунтування окремих нормативно-правових актів. Це негативно впливає на стабільність правової системи, ускладнює правозастосування та знижує рівень довіри до державних інститутів.

Особливої актуальності набуває дослідження правотворчої діяльності в умовах трансформації правової системи, що передбачає не лише оновлення законодавства, але й переосмислення принципів, форм і методів правотворчості з урахуванням сучасних викликів. У цьому контексті важливим є формування цілісного підходу до вдосконалення правотворчого процесу як ключового інструменту забезпечення верховенства права, правової визначеності та ефективного функціонування держави.

Важливим етапом у розвитку правового регулювання цієї сфери стало ухвалення Закону України «Про правотворчу діяльність», який визначає правові та організаційні засади здійснення правотворчості, її принципи та стадії [1]. Проте, незважаючи на нормативне закріплення основ правотворчого процесу, практика його реалізації виявляє низку проблем, зокрема нормативну фрагментарність, наявність колізій, недостатню узгодженість і системність нормативно-правових актів, що зумовлює потребу в подальшому науковому аналізі та вдосконаленні правотворчої діяльності. Отже, попит у науковому аналізі правотворчої діяльності в Україні в умовах трансформації правової системи обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика правотворчої діяльності традиційно перебуває в центрі уваги вітчизняної юридичної науки та розглядається в

межах загальної теорії держави й права, конституційного права та галузевих правничих дисциплін. Значний внесок у дослідження теоретико-правових засад правотворчості, її сутності, принципів і форм здійснили такі вітчизняні науковці, як О. Ф. Скакун, М. В. Цвік, О. В. Петришин, Ю. М. Тодика, В. В. Копейчиков, П. М. Рабінович та інші.

Окремі аспекти правотворчої діяльності, зокрема питання законодавчої техніки, якості нормативно-правових актів, усунення колізій і прогалин у праві, досліджувалися в працях сучасних учених, серед яких С. В. Бобровник, Н. М. Оніщенко, В. В. Комаров, О. В. Зайчук та інші. У їхніх роботах розкриваються проблеми ефективності правового регулювання, удосконалення правотворчого процесу та забезпечення його наукового підґрунтя.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас, попри наявність значної кількості наукових праць, питання правотворчої діяльності в умовах трансформації правової системи України, зумовленої сучасними викликами, зокрема євроінтеграційними процесами, цифровізацією та впливом воєнного стану, потребують подальшого дослідження. Недостатньо розробленими залишаються проблеми адаптації правотворчості до нових соціально-економічних умов, підвищення якості нормативно-правових актів, а також формування ефективних механізмів забезпечення узгодженості та стабільності законодавства.

Мета дослідження полягає в теоретико-правовому аналізі правотворчої діяльності в Україні в умовах трансформації правової системи, визначенні її сучасних особливостей, проблем і тенденцій розвитку, а також обґрунтуванні напрямів удосконалення правотворчого процесу з урахуванням сучасних викликів і потреб держави.

Виклад основного матеріалу. Варто почати з того, що найбільш широким терміном для позначення діяльності, пов'язаної з правом, є поняття «правова діяльність». У науковій літературі воно трактується по-різному. Зокрема, вона визначається як сукупність дій суб'єктів права в різних сферах суспільного життя, що здійснюються на основі права та відповідно до нього. Науковці розглядають її як діяльність, що охоплює не лише дії суб'єктів публічної влади, а й усіх юридичних і фізичних осіб, підкреслюючи, що це поняття є ширшим за «юридичну діяльність» [2, с. 25].

С. Гусарев пропонує розглядати правову діяльність як різновид соціальної діяльності, що здійснюється в правовій сфері суб'єктами права із застосуванням правових засобів і спрямована на досягнення правового результату. У результаті такої діяльності відбувається створення, розвиток і реалізація права в процесі функціонування суспільних відносин. Водночас правова та юридична діяльність співвідносяться як загальне й часткове: юридична діяльність є різновидом правової, що здійснюється на професійній основі юристами у формах практичної, освітньої та наукової діяльності з метою задоволення потреб і інтересів соціальних суб'єктів [3, с. 16].

Водночас підхід, за яким критерієм відмежування юридичної діяльності є наявність юридичної освіти в суб'єкта, не можна визнати універсальним. Зокрема, діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування щодо ухвалення нормативно-правових актів за своєю природою є юридичною, однак не всі її суб'єкти мають юридичну освіту (народні депутати, Президент України, члени Кабінету Міністрів України, депутати місцевих рад).

*Бодунова О. М. Правотворча діяльність в Україні
в умовах трансформації правової системи*

Як слушно зауважує О. Ющик, у такому підході недостатньо чітко розмежовано поняття «юридична діяльність», «діяльність у сфері права» та «юридично значуща діяльність». Адже діяльність представника державного апарату, юрисконсульта приватної компанії чи уповноваженого представника за договором доручення має суттєві відмінності, хоча всі ці види діяльності пов'язані з правом [4, с. 416–417].

Варто зазначити, що правотворча діяльність як різновид юридичної діяльності полягає у встановленні, зміні та скасуванні норм права суб'єктами публічної влади в межах наданих їм повноважень за рахунок ухвалення нормативно-правових актів – як законодавчих, так і підзаконних.

У цьому контексті законодавство потрібно розуміти як форму існування норм права в системі джерел права. Воно функціонує на загальному рівні – через нормативно-правові акти найвищої юридичної сили (закони), а також на спеціальному рівні – через підзаконні нормативно-правові акти, що мають нижчу юридичну силу та забезпечують деталізацію законодавчих положень.

Отже, основною метою правотворчої діяльності є забезпечення належного правопорядку в суспільстві. Такий правопорядок формується за умови правильного й послідовного втілення вимог права в поведінці членів суспільства, що проявляється в сумлінному виконанні ними юридичних обов'язків, дотриманні встановлених заборон і правомірному здійсненні суб'єктивних прав [5, с. 337–338]. Водночас рівень якості законодавства безпосередньо впливає на його ефективність, яка зі свого боку є вагомим передумовою досягнення стабільного правопорядку.

З урахуванням викладеного правотворчу діяльність доцільно розглядати як діяльність органів публічної влади – органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямовану на реалізацію їхніх владних повноважень через ухвалення загальнообов'язкових рішень у формі законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів. Засобом здійснення цієї діяльності є правотворча техніка, об'єктом – законодавство, а результатом – його ефективне оновлення як за змістом, так і за формою. Кінцевою метою правотворчості існує досягнення належного правопорядку, важливою умовою якого є ефективне та якісне законодавство.

Звертаємо увагу на те, що нормативне визначення правотворчої діяльності закріплено в Законі України «Про правотворчу діяльність», який встановлює правові й організаційні засади підготовки, прийняття (видання), обліку, систематизації та реалізації нормативно-правових актів.

Відповідно до положень цього Закону правотворча діяльність розглядається як врегульована законодавством діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на формування системи нормативно-правових актів за рахунок їхнього розроблення, прийняття (видання), внесення змін, а також визнання такими, що втратили чинність. Така діяльність здійснюється в межах визначеної компетенції та відповідно до встановлених процедур [1].

Зміст правотворчої діяльності, згідно із законодавчим підходом, охоплює сукупність стадій правотворчого процесу, до яких належать планування правотворчої діяльності, підготовка проєктів нормативно-правових актів, проведення експертиз (правової, антикорупційної, фінансово-економічної тощо), погодження та громадське обговорення

проектів актів, ухвалення (видання) нормативно-правових актів, їхнє офіційне оприлюднення, набрання чинності, моніторинг реалізації та перегляд (внесення змін або скасування).

Особливістю правотворчої діяльності, визначеною Законом, є її здійснення виключно суб'єктами правотворчості, до яких належать органи державної влади, органи місцевого самоврядування та інші уповноважені суб'єкти, наділені правом ухвалювати нормативно-правові акти.

Водночас практика правотворчої діяльності в Україні на сучасному етапі характеризується низкою проблем, серед яких – фрагментарність нормативного регулювання, наявність колізій і прогалин у законодавстві, недостатня узгодженість нормативно-правових актів, а також обмежений рівень їхнього наукового обґрунтування [6].

Так, останнім часом спостерігається фрагментарність нормативного регулювання, коли суспільні відносини регулюються значною кількістю нормативно-правових актів різної юридичної сили, що нерідко дублюють або частково повторюють один одного. Особливо це характерно для сфер цифровізації, інформаційної безпеки, захисту персональних даних, відновлення зруйнованих територій і соціального забезпечення населення в умовах воєнного стану. Наприклад, питання кібербезпеки регулюються Конституцією України, законами України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», «Про національну безпеку України», численними підзаконними актами Кабінету Міністрів України та рішеннями Ради національної безпеки і оборони України, що ускладнює формування єдиного правового механізму регулювання відповідних відносин.

Суттєвою проблемою залишається наявність колізій між нормативно-правовими актами, які виникають унаслідок швидкого ухвалення законодавчих змін без належної систематизації. Особливо гостро ця проблема проявилася після запровадження воєнного стану, коли окремі положення законів потребували оперативного корегування. Так, у правозастосовній практиці виникали труднощі щодо співвідношення норм трудового законодавства та спеціальних законів, ухвалених на період воєнного стану, що зумовлювало неоднозначне трактування прав та обов'язків працівників і роботодавців.

Крім того, законодавство містить значну кількість прогалин правового регулювання, які не дають змогу належно реагувати на новітні суспільні виклики. Зокрема, стрімкий розвиток технологій штучного інтелекту, використання алгоритмічних систем прийняття рішень, поширення цифрових активів і криптовалют випереджають темпи правового регулювання відповідних відносин. У результаті виникають ситуації, коли правозастосовні органи змушені використовувати аналогію закону або права, що не завжди забезпечує належний рівень правової визначеності.

Також актуальною залишається проблема недостатньої узгодженості нормативно-правових актів, яка проявляється в невідповідності термінології, різному тлумаченні тотожних правових категорій і відсутності єдиного підходу до врегулювання споріднених суспільних відносин. Наприклад, у законодавстві використовуються різні підходи до визначення понять «інформаційна безпека», «кібербезпека», «цифрова безпека», що створює труднощі для правозастосування та розроблення єдиної державної політики у відповідній сфері.

Негативно на якість правотворчості впливає недостатній рівень наукового обґрунтування окремих законодавчих рішень. Нерідко законопроекти розробляються в умовах обмеженого часу або під впливом політичної кон'юнктури без проведення комплексних наукових досліджень, прогнозування наслідків їхньої реалізації та оцінювання регуляторного впливу. Як наслідок, окремі законодавчі новели потребують численних змін уже на початковому етапі їхнього застосування, що негативно впливає на стабільність правової системи та рівень довіри суспільства до законодавства.

Крім того, однією з важливих проблем є надмірна динамічність законодавства, коли нормативно-правові акти зазнають частих змін. З одного боку, це дає змогу державі оперативно реагувати на нові виклики, але з іншого – ускладнює діяльність органів державної влади, суб'єктів господарювання та громадян, які не завжди встигають адаптуватися до нових правових вимог.

Додатковим чинником ускладнення правотворчого процесу є дія воєнного стану, в умовах якого значна частина рішень ухвалюється оперативно, що не завжди забезпечує належний рівень системності та якості законодавства [7]. Водночас потрібно враховувати, що Закон України «Про правотворчу діяльність», покликаний удосконалити процедури правотворчості, набуде повної практичної реалізації після завершення воєнного стану. Це обумовлює потребу вже на сучасному етапі в науковому осмисленні проблем правотворчої діяльності та підготовці ефективних механізмів імплементації положень зазначеного Закону в умовах повоєнного відновлення правової системи України.

Висновки. У результаті проведеного дослідження встановлено, що правотворча діяльність є ключовим видом юридичної діяльності, спрямованим на формування й оновлення системи нормативно-правових актів, які забезпечують ефективне правове регулювання суспільних відносин. Визначено, що вона має комплексний характер, реалізується уповноваженими суб'єктами публічної влади та здійснюється у встановлених процедурних формах із використанням правотворчої техніки.

Обґрунтовано, що якість правотворчої діяльності безпосередньо впливає на ефективність законодавства, яка зі свого боку є вагомим передумовою досягнення стабільного правопорядку в суспільстві. Водночас сучасний стан правотворчості в Україні характеризується низкою проблем, зокрема нормативною фрагментарністю, наявністю колізій і прогалин, недостатньою системністю та узгодженістю нормативно-правових актів.

Встановлено, що ухвалення Закону України «Про правотворчу діяльність» є важливим кроком у вдосконаленні нормативного регулювання правотворчого процесу. Проте його повноцінна реалізація відтермінована в зв'язку з дією воєнного стану, що зумовлює потребу в підготовці до ефективного впровадження його положень у повоєнний період.

З урахуванням викладеного перспективними напрямками вдосконалення правотворчої діяльності в Україні є комплексне підвищення якості нормотворчого процесу, забезпечення системності законодавства, посилення наукової складової підготовки нормативно-правових актів та впровадження сучасних механізмів оцінювання їхньої ефективності.

Насамперед потребує вдосконалення якості нормативно-правових актів, що передбачає дотримання вимог юридичної техніки, чіткість та однозначність правових норм, уніфікацію законодавчої термінології, а також мінімізацію оціночних понять, які

можуть призводити до неоднакового правозастосування. Важливим напрямом є запровадження обов'язкової правової, антикорупційної, гендерної та цифрової експертизи законопроектів ще на стадії їхньої підготовки. Особливої актуальності це набуває в умовах євроінтеграційних процесів, коли українське законодавство має відповідати стандартам і принципам права Європейського Союзу.

Не менш важливим є забезпечення системності та узгодженості законодавства. Для цього доцільним є проведення постійного моніторингу нормативно-правової бази з метою виявлення колізій, дублювання правових норм і прогалин у регулюванні суспільних відносин. Важливим інструментом має стати подальша систематизація законодавства за рахунок його кодифікації, консолідації та інкорпорації. Особливо актуальним це є для сфер національної безпеки, цифрової трансформації, відновлення територій, антикорупційної діяльності та кримінальної юстиції, де нормативний масив постійно розширюється й потребує впорядкування.

Важливим напрямом удосконалення є посилення наукового обґрунтування правотворчих рішень. Розроблення законопроектів має здійснюватися на основі результатів фундаментальних і прикладних наукових досліджень, аналізу статистичних даних, судової практики, міжнародного досвіду та прогнозування можливих наслідків прийняття відповідних норм. Доцільним є розширення участі наукових установ, закладів вищої освіти, експертного середовища й представників громадянського суспільства в процесі підготовки законодавчих ініціатив. Особливо важливим є використання доказового підходу (evidence-based lawmaking), який передбачає прийняття правотворчих рішень на підставі об'єктивних даних, а не виключно політичної доцільності.

Окремої уваги потребує впровадження сучасних механізмів оцінювання ефективності законодавства. Традиційна практика оцінювання законопроектів до їхнього ухвалення повинна доповнюватися системою постзаконодавчого моніторингу, яка дає змогу аналізувати реальні результати дії нормативно-правових актів після набрання ними чинності. Такий підхід дає нагоду своєчасно виявляти недоліки правового регулювання, оцінювати рівень досягнення поставлених цілей, визначати соціально-економічні наслідки дії законодавства та за потреби оперативно вносити відповідні зміни.

В умовах цифрової трансформації державного управління перспективним напрямом є цифровізація правотворчої діяльності. Йдеться про використання сучасних інформаційно-аналітичних систем для аналізу законодавства, прогнозування наслідків правового регулювання, автоматизованого виявлення колізій і дублювання норм. Перспективним є застосування технологій штучного інтелекту для проведення правового аналізу законопроектів, оцінювання їхньої відповідності чинному законодавству та міжнародним стандартам.

Суттєве значення має також розширення участі громадськості в правотворчому процесі. Забезпечення відкритості та прозорості підготовки нормативно-правових актів, проведення публічних консультацій, громадських обговорень та електронних консультацій сприятиме підвищенню легітимності законодавчих рішень і врахуванню потреб різних соціальних груп. Такий підхід відповідає принципам демократичного врядування та належного управління, які є важливими складовими європейської правової традиції.

Особливого значення в сучасних умовах набуває гармонізація національного законодавства з правом Європейського Союзу та міжнародними стандартами. Реалізація євроінтеграційного курсу України вимагає не лише формального наближення законодавства до *acquis communautaire*, а й забезпечення ефективного механізму його практичної імплементації та застосування.

Отже, удосконалення правотворчої діяльності в Україні має здійснюватися на засадах науковості, системності, прогнозованості, цифровізації та відкритості. Реалізація зазначених напрямів сприятиме підвищенню якості законодавства, зміцненню принципу верховенства права, забезпеченню правової визначеності та підвищенню ефективності функціонування правової системи України в умовах сучасних викликів і європейської інтеграції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про правотворчу діяльність : Закон України 24 серпня 2023 року № 3354-IX / Верховна Рада України : офіційний вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
2. Настасяк І. Загальнотеоретичний аналіз правової діяльності (у контексті дослідження функційної частини правової системи). *Urnalul juridic național: teoriei practică*. 2018. С. 24–28.
3. Гусарєв С. Юридична діяльність: методологічні та теоретичні аспекти : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2007. 35 с.
4. Ющик О. Теоретичні основи законодавчого процесу : монографія. Київ : Парламентське вид-во, 2004. 519 с.
5. Теорія держави і права : підручник / О. Петришин та ін. ; за ред. О. Петришина. Харків : Право, 2015. 368 с.
6. Риндюк І. В. Вісник НТУУ «КПІ». *Політологія. Соціологія. Право*. 2019. Випуск 4 (44). С. 137–142. URL : <https://visnyk-psp.kpi.ua/article/view/199747/199939>
7. Бодунова О. М., Хмизова О. В. Розуміння правотворчості та нормотворчості в контексті проєкту закону «Про правотворчу діяльність». *Ірпінський юридичний часопис*. 2022. № 2 (9). С. 17–24. DOI : <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-1/54>

Дата надходження 27.02.2026

Дата прийняття 18.03.2026

Дата рекомендації 28.05.2026

Дата публікації 30.06.2026