

## НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ, ОСНОВНІ ОЗНАКИ

**ГЕТЬМАН Євген Анатолійович** - кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, начальник відділу координації правових досліджень апарату президії Національної академії правових наук України

УДК 342.9

*В статті досліджується співвідношення понять правотворчості, нормотворчості, законотворчості. Визначаються основні відмінні ознаки нормотворчої діяльності органів виконавчої влади.*

**Ключові слова:** правотворчість, нормотворчість, законотворчість, співвідношення понять, суб'єкти, ознаки

Нормотворча діяльність органів виконавчої влади, її поняття, зміст, правове регулювання є актуальними питаннями сьогодення в Україні, які, незважаючи на досить великий обсяг теоретичних досліджень, залишають відкритою проблемою законодавчої регламентації та практичної реалізації нормотворчого процесу взагалі та органів виконавчої влади зокрема. Саме нормотворчість (нормотворча діяльність) займає одне з важливих місць у системі факторів, від яких залежать «позитивні результати формування правової системи країни в умовах проведення правової реформи», а результати нормотворчої діяльності відображають загальне «враження про правову систему держави, ступінь її демократичності, розвитку, цивілізованості» [1].

Питанням визначення дефініцій, основних ознак, стадій правотворчості, законотворчості, нормотворчості, співвідношень цих понять приділяли увагу такі українські та російські науковці, як Ю.Г. Арзамасов, Н.О. Зезека, В.С. Ковальський, І.П. Козінцев, В.В. Лазарев, А.В. Малько, М.Н. Мар-

ченко, Н.І. Матузов, А. Нечипоренко, І.М. Погребной, Ф.М. Раянов, О.Ф. Скакун, В.В. Форманюк, Ю.С. Шемшученко, зазначені питання стали предметом дисертаційних досліджень Н.Ф. Лати (2004), Л.М. Легін (2009), Я.І. Ленгер (2007), А.О. Рибалкіна (2005). Але враховуючи досить тривалий процес створення та обговорення проекту Закону України «Про нормативно-правові акти», велику кількість неузгоджених, проблемних питань, пов'язаних із реалізацією нормотворчої діяльності суб'єктів нормотворчості взагалі та органів виконавчої влади зокрема, зазначені питання залишаються актуальними та потребують додаткового дослідження.

Метою дослідження є визначення співвідношення понять правотворчості та нормотворчості, встановлення основних ознак нормотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні. Досягти поставленої мети передбачається шляхом ознайомлення із позиціями провідних українських та російських науковців щодо визначення поняття правотворчості, нормотворчості, їх співвідношення.

Перш за все слід зазначити, що предметом нашого дослідження є правова (юридична) нормотворчість, інші норми та діяльність з їх створення та закріплення (норми звичаїв, досвіду тощо) в даному випадку знаходяться поза межами вивчення. Правотворча діяльність є постійною діяльністю держави (її уповноважених органів), завданням якої є підвищення якості нор-

мативно-правих актів, зменшення кількості «неефективних нормативних актів», що також потребує постійної уваги до цієї діяльності, виявлення та вирішення її теоретичних та практичних проблем [2, с. 299]. Дійсно, нормативно-правові акти хоча й створюються уповноваженими органами різних рівнів та регулюють «широке коло інтересів» громадян, але інколи вони не відповідають потребам сучасності за будь-яких підстав та при їх розробці не завжди враховуються соціальні, економічні та інші чинники, не прогнозуються наслідки прийняття деяких нормативно-правових актів [1].

На сьогодні для визначення процесу формування (створення) норм права, нормативно-правових актів, законодавства та права взагалі застосовуються поняття правотворчості, нормотворчості та законотворчості. Разом із тим, ані законодавець, ані теоретики-науковці не дійшли єдиного, загальноприйнятого визначення цих понять, їх взаємозв'язків.

Так, у юридичній енциклопедії Ю.С. Шемшученко під поняттям правотворчості пропонує розуміти «напрям діяльності держави, пов'язаний з офіційним закріпленням норм права шляхом формування приписів, їх зміни, доповнення та скасування. ... спрямований на створення та вдосконалення єдиної, внутрішньо узгодженої системи норм, що регулюють суспільні відносини» та визначення нормотворчості відсилає до поняття правотворчості, тобто зазначені поняття, на думку Ю.С. Шемшученка, є ідентичними [3]. У сучасній правовій енциклопедії під правотворчістю розуміється «форма владної діяльності держави, спрямованої на створення нормативно-правових актів, за допомогою яких в чинній юридичній системі запроваджуються, змінюються чи скасовуються правові норми [4, с. 269]. І.М. Погребной зазначає, що правотворчість є однією з важливих правових форм, поряд із засновницькою, правозастосовною та контрольно-наглядовою діяльністю держави, шляхом реалізації яких вона і здійснює свої функції. Правотворчість, на його думку, є «діяльністю компетентних органів держави, посадових осіб,

спеціально уповноважених громадських організацій, трудових колективів або всього населення із встановлення, зміни, відміни та систематизації юридичних норм» [5]. Ф.М. Раянов під правотворчістю розуміє «особливу форму діяльності державних органів з розробки і прийняття нормативно-правових актів з метою встановлення, зміни або відміни юридичних норм» [6, с. 252]. М.Н. Марченко зазначає, що правотворчість є процесом втілювання волі держави в законі, оформлення її в певних нормативно-правових актах, надання правилам поведінки загальнообов'язкового характеру [7, с. 402]. О.Ф. Скакун під правотворчістю розуміє правову форму державної діяльності, яка пов'язана «із встановленням (санкціонуванням), зміною, скасуванням юридичних норм» [8, с. 294]. В.В. Лазарев вважає, що правотворчість та нормотворчість є ідентичними поняттями та розуміє під ним діяльність держави із втілення у формі закону державної волі. Він зазначає, що правотворчий процес – це послідовні організаційні дії, які і складають зміст нормотворчості [9]. Я.І. Ленгер, у свою чергу, зазначає, що процес нормотворчості є складним соціальним процесом, який «поєднує дію нормативно-правових актів об'єктивної дійсності та суб'єктивну думку нормотворчого органу» та вважає, що «основою ефективного законодавства, основним показником» реальної дії норм права буде лише «розробка об'єктивно обумовлених нормативно-правових актів, які відображають суспільні потреби» [1]. Ю.А. Ведерніков вважає, що правотворчість – це «діяльність компетентних державних органів, уповноважених державою громадських об'єднань, трудових колективів або ... народу, чи його територіальних спільнот зі встановлення (санкціонування), зміни чи скасування юридичних норм [10].

Л.М. Легін у своєму дисертаційному дослідженні розмежовує поняття нормотворчого та правотворчого процесів. Під правотворчістю вона пропонує розуміти «процесуальну діяльність, спрямовану на формування права держави та прийняття нормативно-правових актів, яка здійснюється уповноваженими суб'єктами у визна-

чених процедурних рамках». Разом із тим, Л.М. Легін зазначає, що під правотворчою діяльністю слід розуміти діяльність, спрямовану на «створення та підтримання системи права в стані, який відповідає потребам правового регулювання суспільних відносин у конкретних історичних умовах» та під нормотворчою діяльністю – створення нормативно-правових норм і одночасно зазначає, що завданням нормотворчості є встановлення нових норм, скасування або заміна раніше прийнятих [11, с. 7]. Але діяльність держави із підтримання системи права і законодавства у «контрольному» стані і є діяльністю із створення, відміни, скасування, зміни і доповнення нормативно-правових актів, тому, на нашу думку, позиція Л.М. Легін щодо розмежування понять нормо- та правотворчості на таких підставах є нелогічною та недоцільною.

Таким чином вбачається, що деякі науковці при дослідженні зазначеного питання застосовують поняття правотворення, деякі – нормотворення, але всі вони у ці поняття закладають однаковий зміст та сенс. Також можна зробити висновок, що поняття нормотворчості (правотворчості) застосовується науковцями у двох формах. Так, одна група науковців (В.В. Лазарев, Н.М. Марченко та інші) під цим поняттям розуміє втілення волі держави в законодавстві, а інша (Я.І. Ленгер, І.М. Погребной, Ф.М. Раянов, О.Ф. Скакун та інші) – діяльність держави зі створення, відміни, зміни та доповнення нормативно-правових актів. Ми вважаємо, що обидві точки зору є доцільними, але вони начебто доповнюють одна одну та мають бути об'єднані в одному понятті. Лише таким чином дефініція нормотворчості буде викладена в повному обсязі.

Разом із тим, деякі науковці розмежовують зазначені поняття. Так, Я.І. Ленгер виокремлює два взаємопов'язані та взаємозумовлюючі юридичні процеси: законодавчий та нормотворчий, які відрізняються суб'єктним складом, метою, процесом реалізації і саме результатом [1]. Н.О. Зезека зазначає, що термін «правотворчість» має бути застосовано як родове, а його різновидами є законотворчість (створення пра-

вових норм, закріплених у законах) та нормотворчість (діяльність зі створення правових норм на підставах та відповідно до законів) [12, с. 168]. Тобто у цьому випадку під нормотворчістю розуміється створення підзаконних нормативних актів. А. Нечипоренко також вважає, що нормотворчість є різновидом правотворчості, яка спрямована «на створення норм права з їх наступною об'єктивацією в законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах» і пропонує визначення поняття нормотворчості наступним чином: «урегульований законодавством вид цілеспрямованої юридичної діяльності суб'єктів, спеціально уповноважених приймати, змінювати чи скасовувати нормативно-правові акти, що здійснюється в межах компетенції в установлених процедурно-процесуальних формах» [13, с. 377-378]. В.В. Форманюк дуже влучно зазначає, що існування різноманітних наукових доробок щодо проблем нормотворчості свідчить про її складність та багаторівневність та на відміну від попередніх авторів вважає, що «правотворчість і законотворчість містять у собі нормотворчість» через те, що нормотворчість має «більш вузький і конкретний характер». Тобто норма права регулює конкретні відносини, нормативний акт – «область суспільних відносин», право – «весь спектр суспільних відносин» [14, с. 126]. А.О. Рибалкін вважає нормотворчість підвидом правотворчості та пропонує розуміти під нею нормативно впорядковану, офіційну «діяльність компетентних суб'єктів зі створення, зміни або скасування правових норм, метою якої є конкретизація актів вищої юридичної сили» [15, с. 7].

Відомо, що законодавство складається з системи нормативно-правових актів, центральну (найбільшу) частину яких складають закони (які є видом нормативно-правового акту) та підзаконні нормативно-правові акти (укази, постанови, накази тощо), та всі вони складаються з норм права. Разом із тим, структурними елементами системи права є: «1) норми права; 2) інститути права; 3) підгалузі права; 4) галузі права», тобто норма права, є «цеглинкою» системи права, первинним компонентом,

який складає інститути, підгалузі і галузі права [8, с. 241]. Таким чином, діяльність щодо створення (зміни, відміни, доповнення) норми права є діяльністю зі створення і системи права, і системи законодавства та відповідно може бути визначена і правотворенням і нормотворенням.

Таким чином, поняття нормотворення та правотворення можуть бути визнані ідентичними поняттями та застосовуватися для визначення процесуальної діяльності уповноважених органів із реалізації функцій держави щодо формування законодавства шляхом створення, відміни, зміни, доповнення нормативно-правових актів. Саме таким чином державна воля втілюється у законодавстві (законах, підзаконних нормативних актах тощо) і набуває загальнообов'язкового характеру.

Разом із тим, на нашу думку, дуже важливо відрізнити ці два поняття. Тому ми погоджуємося із пропозиціями тих авторів, які вважають, що поняття правотворення є більш узагальнюючим поняттям, під яким треба розуміти діяльність усіх уповноважених органів із формування права. Враховуючи, що результатами діяльності органів виконавчої влади зі створення нормативно-правових актів є підзаконні нормативно-правові акти, вважаємо за доцільне щодо цієї діяльності використовувати термін нормотворча діяльність, що має більшою мірою відобразити зміст цього виду процесуальної діяльності системи органів виконавчої влади в Україні. Вище визначене підтверджується також нормами Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, яким визначено, що суб'єктами нормотворення є міністерства та інші органи виконавчої влади [16, ч. 1 п.1].

Важливе значення при розмежуванні понять правотворчість, законотворчість та нормотворчість є визначення суб'єктного складу кожного з процесів. Так, Н.І. Матузов суб'єктами правотворчості зазначає державні органи, недержавні структури, наділені відповідними повноваженнями, до яких він відносить органи місцевого самоврядування, профспілки тощо, а також

громадяни, за умови проведення референдумів [17]. І.М. Погребной вважає, що суб'єктами правотворчості є державні органи; громадські організації; трудові колективи; населення держави при проведенні референдумів, а також можуть бути органи місцевого самоврядування і адміністрації підприємств та установ [5]. Ю.А. Ведерніков зазначає, що правотворчість здійснюється державою (її органами та посадовими особами) і «громадянським суспільством та його суб'єктами» [10].

Таким чином вбачається, що коло суб'єктів правотворчості дійсно набагато ширше, ніж коло суб'єктів нормотворення, а це підтверджує нашу позицію, що правотворення є більш узагальненим, широким поняттям, ніж нормотворення, коло суб'єктів якого обмежується органами виконавчої влади різних рівнів [16, ч. 1 п. 1].

Правотворча діяльність відрізняється від інших видів державної (санкціонованої) діяльності певними специфічними ознаками. Науковці виділяють наступні ознаки правотворчості: здійснюється державою (безпосередньо або з її дозволу), а також народом; проявляється у створенні, зміні чи скасуванні норм права; реалізується у нормативно-правовому акті; здійснюється відповідно до встановленої процедури; «має конкретно-цільову і організаційну спрямованість» (Ю.А. Ведерніков, О.Ф. Скакун) [10; 8, с. 294]. Правотворчість є активною, творчою державною діяльністю; основним результатом правотворчості є юридичні норми, втілені у нормативно-правових актах; є засобом управління суспільством, бо саме у нормативних актах закріплюються правила поведінки; якість нормативних актів є основним показником цивілізованості та демократії в державі (Н.І. Матузов, А.В. Малько) [17]. На думку В.С. Ковальського та І.П. Козінцева, правотворчість характеризується наступними ознаками: по-перше, правотворчість є «юрисдикційною діяльністю держави (або) уповноваженого органу, організації; по-друге, «має об'єктивну спрямованість»; по-третє, «відображається в актах, що містять норми права чи скасовують, змінюють їх»; по-четверте, «суворо

регламентується правовими нормами» [18, с.16]. Вище визначені ознаки є специфічними характерними особливостями правотворчості. До речі, в юридичній періодичній, науковій та навчальній літературі переважно приділяється увага виділенню основних ознак саме правотворчості та окремо не визначаються ознаки нормотворчої діяльності органів виконавчої влади. Так, ми вважаємо, що нормотворчість, як вид спеціальної діяльності системи органів виконавчої влади, має свої, притаманні їй ознаки, які відображають її специфіку та відрізняють від інших видів діяльності. Так, основними ознаками нормотворчості органів виконавчої влади, на нашу думку, є: 1) державна діяльність, яка реалізується через систему органів виконавчої влади; 2) здійснюється в порядку і процедурі регламентованих чинним законодавством; 3) результатом її є нові чи удосконалені підзаконні нормативно-правові акти.

Підсумок: враховуючи, що, по-перше, коло суб'єктів правотворчості є більш широким, ніж суб'єктів нормотворення (що обмежується органами виконавчої влади різних рівнів), по-друге, результатами діяльності органів виконавчої влади із створення нормативно-правових актів є підзаконні нормативно-правові, по-третє, правотворчість є більш узагальнюючим поняттям, під яким треба розуміти діяльність всіх уповноважених органів із формування права, по-четверте, термін «нормотворча» більш точно відображає зміст цього виду процесуальної діяльності системи органів виконавчої влади в Україні, слід використовувати термін «нормотворча», а не правотворча, діяльність органів виконавчої влади. При цьому, нормотворча діяльність органів виконавчої влади складає сутність та зміст нормотворчого процесу, який є різновидом правотворчості і полягає у діяльності уповноважених органів (державної виконавчої влади України та їх посадових осіб) із створення нормативно-правових актів в порядку суворо регламентованому законодавством (залежно від органу нормотворення та виду нормативно-правового акта, який створюється).

### Література

1. Ленгер Я.І. Реформування правової системи як засіб підвищення її ефективності: автореф. дис. на здоб. наукового ступеня кандидата юр. наук: спеціальність 12.00.01 – теорія держави і права; історія політичних і правових учень / [Електронний ресурс] : Веб-сайт Національної бібліотеки України ім. В.І. Вернадського. – Режим доступу: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r\\_81/cgiirbis\\_64.exe](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r_81/cgiirbis_64.exe).

2. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-ое изд., изм и доп. – М.: Издательство Норма (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002. – 616с.

3. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол) та ін. – К.: «Укр.енцикл.», 1998 / [Електронний ресурс] : Веб-сайт Лексика – українські енциклопедії та словники. – Режим доступу: // [leksika.com.ua/legal](http://leksika.com.ua/legal).

4. Сучасна правова енциклопедія / О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко; за аг. Ред.. О.М. Зайчук; Ін-т законодавства ВР України. – К.: Юрінко Інтер, 2010. – 384 с.

5. Погребной И.М. Теория права: Учебное пособие. 3-е изд. испр. и дораб – Харьков: Государственное специализированное издательство «Основа», 2003. – 128 с. / [Електронний ресурс]: Веб-сайт економіко-правової бібліотеки Vuzlib. – Режим доступу: [http://www.pravo.vuzlib.org/book\\_z544\\_4.html](http://www.pravo.vuzlib.org/book_z544_4.html).

6. Раянов Ф.М. Проблемы теории государства и права (Юриспруденция): Учебный курс. М.: Право и государство. 2003. – 304 с.

7. Теория государства и права: Курс лекций / под ред. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало, 1997. – 475с.

8. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.

9. Общая теория права и государства / под. ред.. В.В. Лазарева – М.: Юрист, 2001 / [Електронний ресурс]: Веб-сайт Электронной библиотеки Библиотекарь. Ru. – Режим доступу: <http://www.bibliotekar.ru>.



**АНОТАЦІЯ**

*У статті досліджується співвідношення понять правотворчість, нормотворчість, законотворчість. Визначаються основні відмінні ознаки нормотворчої діяльності органів виконавчої влади.*

**SUMMARY**

*This paper examines the correlation between law-making, rule-making, law-making. The basic distinctive features rulemaking authorities.*

ru/teoria-gosudarstva-i-prava-7/108/htm.

10. Ведерніков Ю.А. Теорія держави і права: навч. посібник / Ю.А. Ведерніков, А.В. Папіна. – К.: Знання, 2008. — 333 с. / [Електронний ресурс] : Веб-сайт Українські підручники он-лайн. – Режим доступу: [http://pidruchniki.ws/15840720/pravo/teoriya\\_derzhavi\\_i\\_prava\\_-\\_vedernikov\\_yua](http://pidruchniki.ws/15840720/pravo/teoriya_derzhavi_i_prava_-_vedernikov_yua).

11. Легін Л.М. Законодавчий процес в Україні та його вдосконалення: автореф. дис. на здоб. наукового ступеня кандидата юр. наук: спеціальність 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. – К. – 2009. – 19 с.

12. Зезека Н.О. Особливості правотворчої діяльності державної служби зайнятості України / Н.О. Зезека // Форум права. – 2009. – № 1. – С.168-173.

13. Нечипоренко А. Нормотворча діяльність у правовій державі // Публічне право. – 2012. – № 4. – С. 375- 381.

14. Форманюк В.В. Поняття локальної нормотворчості / В.В. Форманюк / [Електронний ресурс]: Веб-сайт Національної бібліотеки України ім. В.І. Вернадського.

– Режим доступу: [www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/App/2012\\_44/Forman\\_V\\_V.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/App/2012_44/Forman_V_V.pdf).

15. Рибалкін А.О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії): автореф. дис. на здоб. наукового ступеня кандидата юр. наук: спеціальність 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. – Х. – 2005. – 19 с.

16. Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 року № 731 / [Електронний ресурс] : Веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/731-92-p>.

17. Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М. : Юрист, 2004 / [Електронний ресурс]: Веб-сайт економіко-правової бібліотеки Vuzlib. – Режим доступу: [http://www.pravo.vuzlib.org/book\\_21598\\_page\\_1.html](http://www.pravo.vuzlib.org/book_21598_page_1.html).

18. Ковальський В.С. Правотворчість: теоретичні та логічні засади / В.С. Ковальський, І.П. Козінцев. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 192 с.