

ФЕНОМЕН НОРМОТВОРЧОСТІ ТА ЙОГО СПІВВІДНОШЕННЯ ІЗ СУМІЖНИМИ КАТЕГОРІЯМИ: ПРАВОТВОРЧІСТЬ, ЗАКОНОТВОРЧІСТЬ, ПРАВОТВОРЧИЙ ТА ЗАКОНОТВОРЧИЙ ПРОЦЕСИ

Розглядаються проблеми визначення суміжних категорій нормотворчості. Автор обґрунтовує власний підхід до їх розмежування і враховує не лише зовнішні їх зв'язки, а й внутрішні елементи їх змісту.

Ключові слова: *нормотворчість, правотворчість, законотворчість, правотворчий та законотворчий процеси, нормотворча діяльність.*

Плавич В.П. Феномен нормотворчества и его соотношения со смежными категориями: правотворчество, законотворчество, правотворческий и законотворческий процессы

Рассматриваются проблемы определения смежных категорий нормотворчества. Автор обосновывает собственный подход их разграничения и учитывает не только внешние их связи, но и внутренние элементы их содержания.

Ключевые слова: *нормотворчество, правотворчество, законотворчество, правотворческий и законотворческий процессы, нормотворческая деятельность.*

Plavych Volodymyr. The phenomenon of rule-making and its relationship to adjacent categories: law-making and law-making processes

The article consists the problems of determining of related categories of rulemaking. The author grounds his own approach in their differentiation and considers not only their relationship, but also the internal elements of the content.

Key words: *rule-making, law-making, law-making and rule-making processes, rule-making activities.*

Феномен нормотворчості має дискусійний характер для наукового розуміння та використовується в юридичній літературі переважно в межах вивчення проблем формування (виникнення) соціальних норм регулювання поведінки суб'єктів (у тому числі правових норм). Нормотворчість розглядається як «творення норм», що є більш загальним поняттям, ніж правотворчість, виступає як родові поняття щодо творення соціальних норм, різновидами якої є правова нормотворчість, релігійна, мовна нормотворчість тощо¹; або як процес творення

© ПЛАВИЧ Володимир Петрович – доктор філософських наук, кандидат юридичних наук, завідувач кафедри загальноправових дисциплін та міжнародного права ОНУ імені І.І. Мечникова

соціально-правових норм²; або як певна діяльність по виробленню норм органами громадських об'єднань комерційних корпорацій та трудовими колективами³; або як спільне із поняттям правотворчість⁴.

Процес нормотворення є невід'ємною частиною існування будь-якого суспільства і держави в цілому. Незалежно від часу, історичних чи економічних умов та форм держав, залишалася незмінною мета – забезпечення порядку, розвиток різних соціальних процесів у правових рамках, удосконалення права і розвиток суспільства. З того моменту, коли виникла необхідність регулювання відносин між державою і суспільством у цілому й окремо у кожному з цих елементів, і виникло нормотворення.

Зародження права в період становлення класового суспільства відбувалося насамперед у сферах, розвиток яких був вигідний державі. Передусім це стосувалося товарних відносин та закріплення прав і привілеїв. Але у цей же час санкціонувалося вбивство, тілесні ушкодження, образи, які вважалися допустимими нормами моралі та релігії та справою особистої розправи. Тобто відбувалося перетворення права індивідів у норми загального характеру, що захищалися державою. Це й становить, на думку деяких вітчизняних дослідників, сутність нормотворення, коли його соціальна основа (норми моралі, релігії, звичаїв, ритуалів) слугувала передумовою для розвитку права в цілому.

Отже, сутність нормотворення полягає в тому, що воно має дві основи: соціальну і правову, які паралельно розвиваються і взаємодіють між собою протягом усього етапу становлення суспільства і держави⁵.

У науковій літературі, як правило, нормотворення та правотворчість використовуються як тотожні поняття⁶, оскільки правники вбачають у правотворчості процес створення правових норм з метою регулювання суспільних відносин. Дана розуміння дійсно має сенс, усе ж, на нашу думку, правотворчість стосується офіційної діяльності держави, її органів та посадових осіб і здійснюється з дотриманням певної процедури їх прийняття та має відповідний механізм забезпечення та реалізації, а створення взагалі соціальних норм (які, до речі, можуть бути правовими, моральними, технічними, релігійними, статутними тощо) може не мати офіційного характеру та визначеної процедури встановлення та здійснюватися будь-якими громадськими, господарськими та іншими недержавними організаціями.

Ми дотримуємося позиції, що нормотворча діяльність стосується не лише сфери проектування нормативно-правових актів. Це не є перешкодою до використання терміну «нормотворчість» в процесі правотворчої та законотворчої діяльності.

Виходячи з цього під нормотворенням ми розуміємо діяльність суб'єктів права по створенню соціальних (у тому числі й правових) норм з метою регулювання відповідної сфери суспільних відносин, результатом якої є прийняття (затвердження) нормативно-правового акту, статуту, положення тощо. Тобто поняття нормотворення є ширшим за поняття правотворчості.

В юридичній літературі поняття правотворчості часто ототожнюють із поняттям законотворчості, але існують вагомі підстави відокремлювати дані категорії. Це пов'язане з тим, що останнім часом відбувається переоцінка цінностей, перегляд деяких позицій повернення до природно-правової доктрини, і в юридичній літературі спостерігається розмежування права від закону. Відповідно до цього право розуміється, передусім, як система права, а не система норм. За своєю

сутністю право має соціальне, а не державне походження. Тому правотворчість не є привілеєм лише держави⁷.

Природне та позитивне право, за Г. Гегелем, – майже тотожні поняття, лише образ права, який міститься у свідомості індивідів, «підправляє», змінює позитивне право відповідно до соціальних умов, які змінилися⁸.

Правотворчість є найважливішим засобом управління суспільством і безпосередньо пов'язана з типом держави, її формою, механізмом і функціями. Шляхом правотворчості норма природного права набуває форми нормативно-правових актів та стає позитивним правом, яке існує у вигляді законодавства. Процедура введення у закон норм і принципів природного права, соціальних потреб та інтересів громадян становить зміст правотворчості⁹.

Тривалий час в юридичній науці домінував позитивістський підхід до визначення правотворчості та законотворчості. Нормативно-правовий акт – закон – вважався основним джерелом права. Законотворчість ототожнювалася з правотворчістю. У сучасній теорії права, як бачимо, сформувався новий підхід до визначення названих категорій.

Згідно з дефініцією, яку пропонує М. Желєзняк, правотворчість – це діяльність суб'єктів державної влади зі створення правових норм¹⁰. У дещо іншому вигляді, але, по суті, так само, це визначення можна репрезентувати наступною тезою: «правотворчість – це процес перетворення державної волі в закон, її оформлення у вигляді різноманітних нормативно-правових актів шляхом її фіксації органами державної влади в різноманітних нормативно-правових актах»¹¹.

Дане визначення за своїм змістом зводиться до поняття законотворчості. С. Алексєєв, наприклад, не відокремлює поняття правотворчість та законотворчість і визначає його як спеціальну діяльність компетентних органів, яка завершує процес право творення, внаслідок якої набуває юридичної сили та вступає в дію закон¹². Як видно з даного визначення, відокремлюються лише поняття право творення та законотворчості (правотворчості); правотворення ж передусе процесу законотворчості.

В. Кудрявцев та В. Казимирчук законотворчість вважають частиною процесу правотворчості і розуміють правотворчість як соціальну та суспільну державну діяльність, у результаті якої створюється, підтримується та розвивається система законодавчих актів та інших правових норм. Частиною правотворчості є суто законодавча діяльність (законотворчість)¹³.

Отже, в чому суть особливостей законотворчості?

Також, відповідно до ст. 75 Конституції України, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України¹⁴.

Основним джерелом права в Україні є нормативний правовий акт. У зв'язку з цим весь масив правотворчої діяльності насамперед пов'язаний зі створенням нормативних правових актів. Законотворчість є складовим, автономним елементом правотворчості та нормотворчості, яка має визначальне значення для вироблення та введення в дію законодавчих нормативно-правових актів.

Самостійне визначення поняття «законотворчість» у словниках практично відсутнє та часто ототожнюється з поняттям «законодавчий процес», що визначається як «встановлений порядок прийняття закону, починаючи від внесення законопроекту в парламент та завершуючи опублікуванням прийнятого закону та його вступу в силу»¹⁵ або як «нормативно регламентована сукупність послідовно здійснюваних дій щодо розробки, прийняття (зміни) законів та інших законодавчих актів і їх оприлюднення»¹⁶.

Винятком із вказаних юридичних енциклопедичних видань є Міжнародна поліцейська енциклопедія, яка надає характеристику проблематиці розвитку законотворчості на сучасному етапі, визнаючи негативні і позитивні тенденції¹⁷, та вітчизняна Юридична енциклопедія, що в контексті тлумачення поняття «правотворчість» визначає тісний взаємозв'язок із поняттям «законотворчість», яка має вужчий зміст, оскільки стосується процесу прийняття як законів, так і інших нормативно-правових актів¹⁸.

Отже, категорія «законотворчість» вказує на певну творчу діяльність, яка спрямована на появу (виникнення) системи встановлених нормативно-правових актів, які містять загальнообов'язкові правила поведінки, що втілюють державну волю, та приймаються представницьким органом держави або шляхом народного волевиявлення (референдуму), мають креативний характер здійснення та залежать від людської свідомості.

Зміст поняття законотворчості, таким чином, охоплює всі характерні особливості процедурної діяльності суб'єктів по дослідженню суспільних відносин, виробленню єдиного документа – нормативно-правового акта (від проекту до прийнятого нормативно-правового акта), а також введення юридичного документа в дію.

Усвідомлення основних характеристик цього явища надасть можливість дослідити законотворчість, з одного боку, як самостійний інститут діяльності компетентних державних органів, а з іншого – розглянути законотворчість як різновид правотворчої діяльності, який займає центральне місце в системі правотворення, функціонує під впливом інших державно-правових інститутів та спрямований на формування системи нормативно-правових актів, що мають форму закону.

Таким чином, законотворчості притаманна низка особливостей, які не дають підстав для отождення її з поняттям правотворчості. Основне для законотворчості – це формування, прийняття законів, які хоча і є важливими, але все ж не єдиними поряд з іншими джерелами права. Загальновідомим є й те, що поняття закону не збігається з поняттям права ні за змістом, ні за формою. Тому ми погоджуємося з думкою Ю.Бойко, що найбільш коректним було б використання поняття правотворчості для відображення процесу об'єктивування правових норм взагалі, а поняття законотворчості – для відображення процесу творення закону¹⁹. Отже, особливістю законотворчості є те, що вона є різновидом правотворчої діяльності та її метою є прийняття законів.

Серед ознак законотворчості можна відокремити її офіційний характер та наявність відповідного правового забезпечення; є результативною діяльністю; має творчий характер; здійснюється уповноваженими суб'єктами та відповідає регламенту роботи законотворчого органу; має певний ступінь наукового обґрунтування та забезпечення. Аналіз змісту процесу створення нормативно-правових актів, у тому числі законів, у юридичній літературі також має дискусійний характер. Створення нормативно-правових актів розглядається як: «...вільний продуманий, ретельний процес, що підпорядковується чітко визначеному переліку вимог, що мають обов'язковий характер»²⁰; як «...сукупність чітко визначених організаційних форм, дотримання та вдосконалення яких сприяє розвитку демократії, забезпечує підготовку та введення в дію нормативно-правових актів»²¹.

Для позначення процесу створення законів поряд з терміном «законотворчий процес» часто використовується термін «законодавчий процес». Ці терміни

цілком можуть використовуватися як тотожні. Але водночас вони несуть у собі змістовні акценти, які часом не співпадають. Якщо в терміні «законодавчий процес» на перший план виходить офіційна, владна сторона цього процесу, а також процедура створення закону, то термін «законотворчий процес» вказує на інтелектуальне, творче начало аналізованої діяльності. Поняття «законодавчий процес» вказує саме на виключну функцію законодавчого органу по виданню законів і є частиною законотворчого процесу.

Аналогічно й деякі автори розглядають законодавчий процес як частину процесу законотворчості, включаючи в останній поряд із законодавчим процесом дії й відносини, що випереджають законодавчий процес (виявлення потреби в прийнятті закону, наукова, експертна й організаційна підготовка тощо). На їх думку, законотворчість не вичерпується власне створенням закону, а може включати оцінку його ефективності й можливе наступне коригування²². На наш погляд, дане визначення є більш вдалим щодо розмежування законодавчого й законотворчого процесів.

Законотворчість – це процес, який формується безпосередньо практикою і вимогами життя, спираючись на величезний обсяг знань, накопичений усім цивілізованим людством «саме наукові засади розвитку законодавства, як підкреслює О.Копиленко, дадуть змогу подолати труднощі, суперечності, уникнути законодавчих помилок, більш впевнено й результативно просуватися в сучасне поле цивілізованого й результативного правового життя»²³.

Отже, правотворчість не можна зводити до законотворчості. Законотворчість є виключною монополією представницьких вищих органів держави (в Україні – Верховної Ради) у передбачених законом випадках, законотворчість – важлива складова частина правотворчості, яка забезпечується прийняттям законів.

Також суттєва відмінна риса між правотворчим та законодавчим процесом характеризується наступним. Так, виникнення правотворчого процесу зазвичай пов'язується із появою об'єктивної необхідності правового регулювання тих чи інших суспільних відносин. У законодавчому процесі це виражається у вигляді законодавчої ініціативи. Таким чином можуть починатися правотворчі процеси органів державного управління. Відмінність лише у тому, що законодавчий процес, як правило, є продовженням процесу правотворення, у той час як процеси видання нормативно-правових актів органами управління часто є продовженням нормоустановчого процесу того чи іншого органу державної влади. Органи управління практично організують здійснення норм закону, у тому числі і в формі правотворчої діяльності. Досліджуючи відмінні риси зазначених вище категорій, слід враховувати не лише зовнішні їх зв'язки, а й внутрішні елементи їх змісту.

1. *Ющик О.І.* Теоретичні основи законодавчого процесу: монографія / Ющик О.І. – К.: Парламентське видавництво, 2004. – С. 70. 2. *Вишневский А.Ф.* Теория и практика подготовки проекта нормативно-правового акта / А.Ф. Вишневский, В.Н. Дмитрук. – Мн.: Дикта, 2005. – С. 15. 3. *Скакун О.Ф.* Теорія держави і права: підручник. – 2-ге вид / Скакун О.Ф.; пер. з рос. – Х.: Консум, 2005. – С. 303-305. 4. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (голова ред.кол.) та ін. – К.: Укр. енциклопедія, 2002. – Т.4. – С. 193. 5. *Стьопіна Н.О.* Нормотворення в юридичних клініках: навч. посіб./ Стьопіна Н.О., Грушкевич Т.В., Монастирський Д.А.; за наук. ред. В.М. Олуйка. – Хмельницький: ПП Петришин Г.М., 2006. – С. 10-11. 6. *Харитонов Є.* Деякі міркування з приводу нормотворчості / Є.Харитонов, О.Підпригора // Право України. – 2000. – № 8. – С. 81–84; *Плавич В.П.* Сучасна правотворчість; Проблеми теорії і методо-

логії [монографія] / В.П. Плавич, С.В. Плавич. – Одеса: Астропринт, 2013. – С. 102-105.

7. *Пархоменко Н.М.* Стан і перспективи розвитку системи джерел права України / Н.М. Пархоменко // *Правова держава: Щорічник наук. праць Ін-ту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України.* – К., 2000. – Вип. 11. – С. 76 – 89.

8. *Гегель Г.* Філософія права: пер. с нем. / Гегель Г.; Ред. и сост. Д.А. Керимов и В.С. Нерсесянц. – М.: Мысль, 1990. – С. 86.

9. *Богініч О.Л.* Природно-правові та державно-правові засади правової системи України: монографія / Богініч О.Л. // *Вступ до теорії правових систем / за заг. ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко.* – К.: Юрид. Думка, 2006. – С. 322.

10. *Железняк Н.* Правові й організаційні форми діяльності органів юстиції в здійсненні державної правової політики / Н. Железняк // *Право України.* – 2001. – № 6. – С. 48.

11. *Марченко М.Н.* Проблемы теории государства и права: курс лекций. – Изд. 2-е, перераб. и доп. / Марченко М.Н.; под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Проспект, 2001. – С. 660.

12. *Алексеев С.С.* Государство и право / Алексеев С.С. – М.: Юрид. лит., 1996. – С. 115.

13. *Кудрявцев В.Н.* Современная социология права: Учебник для вузов / В.Н. Кудрявцев, В.П. Казимирчук. – М.: Юрист, 1995. – С. 37.

14. *Конституція України: Офіційний текст, прийнятий на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.: зі змінами та доп. станом на 1 січня 2006 р.* – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2006. – 144 с.

15. *Юридическая энциклопедия / Отв. ред. Б.Н. Топорнин.* – М.: Юрист, 2001. – С. 326.

16. *Шемшученко Ю.С.* Законодавчий процес / Ю.С. Шемшученко, С.В. Бобровник // *Юридична енциклопедія: В 6 т. / Ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (голова ред. кол.) та ін.* – К.: Укр. енциклопедія, 1999. – Т. 2. – С. 504.

17. *Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. / Відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.І. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко.* – Т. 1: Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – С. 231-233.

18. *Бобровник С.В.* Правотворчість / Бобровник С.В., Щербельський В.Є. // *Юридична енциклопедія: В 6 т. / ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (голова ред. кол.) та ін.* – К.: Укр. енциклопедія, 2003. – Т. 5. – С. 51.

19. *Бойко Ю.О.* Загальні проблеми теорії та практики вітчизняної законотворчості / Ю.О. Бойко // *Проблеми законності: Республіканський міжвідомчий науковий збірник.* – Х., 2000. – Вип. 41. – С. 8–9.

20. *Правотворчество в СССР / под ред. А.В. Мицкевича.* – М.: Юрид. лит., 1974. – С. 174-175.

21. *Абдуллаев Н.Д.* Диалектика правотворчества / Абдуллаев Н.Д. – Баку: Азерб. гос. изд-во, 1972. – С. 104-105.

22. *Бобылев А.И.* Власть и закон в контексте иррационального / А.И. Бобылев, И.А. Исаев // *Государство и право.* – 2006. – № 7. – С. 117.

23. *Копиленко О.Л.* Наукові засади розвитку законодавства / О.Л. Копиленко // *Правова держава: щорічник наук. праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України.* – К., 2006. – Вип. 17. – С. 515.