

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

**НЕЧИПОРЕНКО АНТОН ОЛЕКСАНДРОВИЧ**

УДК 340.13(477)

**НОРМОТВОРЧИСТЬ В УКРАЇНІ:  
ПОНЯТТЯ, ВИДИ, НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ**

12.00.01 – теорія та історія держави і права;

історія політичних і правових учень

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

Харків – 2015

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі теорії держави та права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

***Науковий керівник:***

доктор юридичних наук, доцент **Процюк Ігор Валерійович**, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, декан заочного факультету № 2

***Офіційні опоненти:***

– доктор юридичних наук, професор **Наливайко Лариса Романівна**, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, завідувач кафедри загальноправових дисциплін;

– кандидат юридичних наук, доцент **Передерій Олександр Сергійович**, Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, доцент кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету

Захист відбудеться «07» липня 2015 року о «10» годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.02 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70.

Автореферат розіслано « 03» червня 2015 року.

**Учений секретар**

**спеціалізованої вченої ради**

**Ю.С. Атаманова**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Проголошення України правовою соціальною державою зумовлює необхідність не лише закріплення верховенства права в усіх сферах життєдіяльності суспільства, а й гарантування його впровадження в практику суспільного і державного будівництва, підвищення рівня законності та правопорядку. У зв'язку з цим, збільшується роль для реформування держави і права наукових розробок проблем сутності, природи та значення інститутів правоутворення, правотворчості та нормотворчості.

Прогалина у пізнанні функціонального зв'язку права і суспільства, динамічних процесів обміну інформацією між ними ускладнює завдання формування національної правової системи, заснованої на гуманістичній правовій традиції, що відповідає сучасним стандартам правової культури, очікуванням і потребам суспільства. Сьогодні фундаментом оновлення законодавчої бази, формування правових норм, що ґрунтуються на принципах справедливості, рівності, захисту прав та свобод людини і громадянина, повинен стати науково обґрунтований процес правоутворення.

З урахуванням багатогранності та багатоаспектності такого явища як права і багатофакторності такого процесу як правоутворення на сьогодні в юридичній літературі гостро відчувається недостатність наукових досліджень проблематики їх сутності, змісту та значення, що створює передумови непослідовності в практичній сфері вироблення та закріплення норм права (нормотворчості).

Серед відомих вітчизняних і зарубіжних учених, до сфери наукового інтересу яких увійшли питання праворозуміння, правотворчості і нормотворчості, зокрема, можна назвати таких, як С.С. Алексєєв, Ю.Г. Арзамасов, Ю.Г. Барабаш, С.В. Бобровник, О.А. Гаврилов, В.В. Головченко, В.М. Горшеньов, Т.О. Дідич, М.І. Козюбра, А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, В.М. Косович, В.В. Лемак, А.В. Міцкевич, Л.Р. Наливайко, В.С. Нерсесянц, Н.М. Оніщенко, Н.М. Пархоменко, О.С. Передерій, А.С. Піголкін, С.П. Погребняк, С.В. Поленіна, П.М. Рабінович, В.О. Сєрьогін, В.М. Сирих, О.Ф. Скакун, О.В. Скрипнюк, Р.О. Халфіна, Л.О. Харитонов, Г.О. Христова, І.Л. Честнов, М.В. Цвік, Л.С. Явич та ін.

Віддаючи належне результатам наукових досліджень у цій сфері, можна констатувати, що інститут правоутворення потребує комплексного наукового розроблення, яке повинне бути спрямоване на вироблення цілісної науково обґрунтованої концепції правоутворення, що, в свою чергу, сприятиме ефективному правовому регулюванню модернізації вітчизняних державно-правових інституцій за посередництвом нормотворчості.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконане на кафедрі теорії держави і права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого в межах цільової комплексної програми наукової діяльності № 0111U000969 «Теоретичні проблеми розвитку державотворчих процесів та правової системи України». Тема дисертації затверджена Вченою радою Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, протокол № 4 від 23.12.2011 р.

**Мета і задачі дослідження.** Метою дисертаційної роботи є з'ясування сутності і характерних рис нормотворчості на сучасному етапі розвитку правової державності в Україні, виявлення причин недостатньої ефективності нормотворчої діяльності та розроблення практичних заходів і механізмів їх подолання.

Для досягнення мети в дисертації поставлені такі *задачі*:

- проаналізувати існуючі в доктрині погляди на проблематику процесу правоутворення, правотворчості та нормотворчості в контексті класичних та сучасних підходів до праворозуміння;
- сформулювати поняття нормотворчості й виявити її змістовні характеристики у зв'язку із такими правовими категоріями, як праворозуміння та правоутворення;
- визначити місце нормотворчості в механізмі правоутворення та правового регулювання;
- виявити причини недостатньої ефективності нормотворчої діяльності в Україні;
- виявити основні підходи до розуміння ефективності законодавства, способів та критеріїв оцінки та шляхів підвищення його ефективності;
- розкрити основні аспекти взаємозв'язку та взаємовпливу процесу правоутворення і нормотворчої діяльності та її результатів;
- проаналізувати та узагальнити стан нормативно-правового регулювання відносин у зазначеній сфері в Україні щодо нормотворчої діяльності уповноважених публічно-владних суб'єктів;
- визначити перспективні напрямки оптимізації нормотворчої діяльності в Україні, сформулювати відповідні пропозиції і рекомендації щодо її вдосконалення.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають в процесі здійснення нормотворчості в Україні.

*Предметом дослідження* є нормотворчість, теоретико-методологічні засади здійснення та нормативно-правові основи її регулювання в Україні.

**Методи дослідження.** Методологічною основою дослідження є сукупність філософсько-світоглядних, загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання правових явищ.

Зокрема, використання *діалектичного методу* уможливило з'ясування сутності та змісту нормотворчої діяльності, як явища реальної дійсності, в її динаміці, постійному розвитку та взаємозв'язку з іншими політико-правовими явищами. *Порівняльно-історичний* метод

використовувався для встановлення взаємозв'язку та взаємодії між процесом правоутворення та нормотворчістю в контексті трансформації державно-правового впливу на суспільство. *Системно-структурний метод* дозволив визначити роль і місце нормотворчої діяльності в механізмі правоутворення та правового регулювання, з'ясувати її сутнісні ознаки як різновиду правотворчої діяльності. *Формально-юридичний метод* обумовив послідовний аналіз правового змісту конституційно-правових норм та особливостей нормативно-правового забезпечення нормотворчої діяльності в Україні. *Логіко-семантичний метод* надав можливість сформулювати рекомендації для внесення змін і доповнень до вітчизняного законодавства. *Прогностичний метод* сприяв окресленню перспектив розвитку правового забезпечення нормотворчості в майбутньому. У роботі над усіма структурними підрозділами дисертації широко використовувалися такі логічні прийоми, як аналіз та синтез, визначення й класифікація тощо.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Дисертація є однією з перших у вітчизняній юридичній науці наукових праць, в якій здійснено комплексний теоретико-правовий аналіз сучасного стану та перспектив розвитку нормотворчості в Україні в контексті трансформації державно-правового впливу на суспільство. Результати дослідження відображені у таких положеннях, що виносяться на захист:

*вперше:*

- запропоновано авторське визначення поняття «нормотворчості» як врегульованої законодавством цілеспрямованої юридичної діяльності суб'єктів, уповноважених приймати, змінювати чи скасовувати нормативно-правові акти, що здійснюється в межах компетенції у встановлених процедурно-процесуальних формах;

- обґрунтовано, що «нормотворчість» є комплексною науковою категорією, яка характеризується тим, що вона є: початковою стадією механізму правового регулювання, елементом правової системи і правової культури суспільства, в процесі якого відбувається перетворення потреб та інтересів у загальнообов'язкові, формально-визначені приписи і правила; засобом організації соціального управління, однак при цьому процес нормотворчості сам врегульований правом й іншими соціальними нормами; цілеспрямованою діяльністю, що триває в певних часових проміжках і містить внутрішні елементи – етапи процесу зародження правової норми і набрання нею чинності, за допомогою якої відбувається зміна суспільного життя;

- доведено, що методологічною основою визначення змісту та значення нормотворчості повинна бути концепція правоутворення, яка розкриває процес формування права із соціального середовища і є початковою стадією зародження норм права;

- аргументовано, спираючись на концепцію розмежування права і закону, згідно з якою в процесі нормотворчої діяльності створюються нормативно-правові акти, а не право як соціальне явище, а також на основі аналізу співвідношення таких суміжних категорій, як «праворозуміння»,

«правоутворення» та «правотворчість», що нормотворчість є різновидом правотворчості, спрямованої на створення норм права з їх наступною об'єктивацією в законах і підзаконних нормативно-правових актах, види якої відбивають її суб'єктивний склад;

- зроблено висновок, що ефективність законодавства, як його якісний показник, закладається і формується на всіх етапах правоутворення, що поєднують елементи, як спонтанного (загальносоціального) так і планомірно-раціонального (формування права) характеру;

*удосконалено:*

- поняття «нормотворчого процесу» як системи регламентованих взаємоузгоджених процедурно-процесуальних дій, починаючи від ініціювання і закінчуючи прийняттям (переглядом) та введенням в дію (скасуванням, втратою чинності) нормативно-правових актів;

- теоретичні підходи щодо здійснення моніторингу стану законодавства, зокрема, обгрунтовано необхідність його інституціоналізації, що дозволить отримати об'єктивну і повну інформацію про існування необхідності удосконалення, систематизації законодавства, а також визначити основні проблеми, що потребують нагального вирішення та шляхи їх подолання;

*дістали подальшого розвитку:*

- положення щодо необхідності залучення громадян до участі у нормотворчій діяльності, у тому числі із застосуванням таких правових механізмів, як перегляд чинного законодавства з питань організації і проведення референдумів, доступ до публічної інформації, розгляд звернень громадян, організація громадського контролю та ін.;

- наукові положення і пропозиції щодо подолання негативних аспектів практики нормотворчої діяльності в Україні, виходячи із пріоритету впровадження принципу верховенства права в усі сфери суспільного життя;

- характеристика стану законодавчого регулювання нормопроекування, нормотворчої діяльності та нормотворчого процесу в Україні із з'ясуванням особливої ролі у цій сфері Міністерства юстиції України;

- пропозиції щодо прийняття та змісту Закону України «Про нормативно-правові акти», яким повинні встановлюватися: поняття «нормативно-правовий акт»; система нормативно-правових актів за їх юридичною силою; правила їх оприлюднення і набуття ними чинності; дія нормативно-правового акта у часі, просторі та за колом осіб; техніко-технологічні засоби нормотворення та правила їх використання; правила тлумачення та систематизації нормативно-правових актів.

**Практичне значення одержаних результатів.** Основні положення та висновки дисертаційного дослідження можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері – в процесі подальших наукових досліджень проблемних питань нормотворчої діяльності в Україні та її правового забезпечення, а також правоутворення;

– у правотворчій сфері – при вдосконаленні чинного законодавства в сфері нормотворчої компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, розроблені та реалізації нормативно-правових актів;

– у навчальному процесі – при підготовці підручників і навчальних посібників з курсів «Теорія держави і права», «Нормопроектувальна техніка та державна реєстрація нормативно-правових актів», при викладанні відповідних курсів у навчальних закладах правового спрямування, у науково-дослідницькій роботі студентів;

– у правовиховній роботі – можуть слугувати підвищенню рівня правової культури посадових осіб, державних і муніципальних службовців, народних депутатів тощо.

**Апробація результатів дослідження.** Результати дисертації обговорювались на засіданнях кафедри теорії держави і права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Положення дисертації доповідалися й обговорювались на міжнародних, республіканських та регіональних наукових та науково-практичних конференціях: «Проблеми розвитку юридичної науки в дослідженнях молодих учених» (Харків, 2012 р.); «Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин» (Одеса, 2012 р.); «Сучасні проблеми правового забезпечення державних реформ» (Львів, 2012 р.); «Юридична Осінь» (Харків, 2012 р.); «Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії» (Ужгород, 2013 р.); «Розвиток сучасного права в умовах глобальної нестабільності» (Одеса, 2013 р.); «Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства» (Харків, 2013 р.); «Молодежная инициатива в решении современных проблем юриспруденции» (г. Минск, Республика Беларусь, 2013 р.).

**Публікації.** Сформульовані в дослідженні положення, висновки та пропозиції викладені автором у 13-ти наукових публікаціях, зокрема в 5-ти статтях, опублікованих у фахових періодичних виданнях України і зарубіжних країн, та 8 тезах доповідей на наукових і науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації** обумовлена метою і предметом дослідження. Робота складається зі вступу, 2-х розділів, які містять 6 підрозділів, висновків і списку використаних джерел (330 найменувань). Загальний обсяг дисертації – 200 сторінок, із них основного тексту – 167 сторінок.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначається її зв'язок з науковими планами та програмами, мета й задачі, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, відомості щодо їх апробації та публікацій за темою дисертації.

**Розділ 1 «Концептуальні засади нормотворчості в сучасній державі»** складається з 3-х підрозділів, в яких на основі традиційних та сучасних концепцій праворозуміння розглянуто підходи до з'ясування поняття правоутворення, а також обґрунтовується вироблення єдиної концепції правоутворення, яка б не лише сприяла визначенню сутності та змісту права, а й уможливила виведення на розуміння сутності та значення нормотворчості, її результатів, ефективності законодавства.

*У підрозділі 1.1 «Праворозуміння і правоутворення: співвідношення теорії і юридичної практики»* розкривається поняття «праворозуміння», досліджуються сучасні підходи до розуміння сутності і призначення права, аналізуються актуальні проблеми, пов'язані із визначенням поняття права, які здійснюють безпосередній вплив на процес правоутворення на перехідному етапі державно-правового розвитку України.

Сучасна наука вирізняється плюралізмом наукових напрямів у праворозумінні. Вчені намагаються виокремити, охарактеризувати і дати оцінку найбільш значущим з них, визначити перспективи їх розвитку і ступінь затребуваності в межах української юриспруденції, з урахуванням необхідності вироблення сучасної концепції правоутворення.

Встановлено, що ігнорування гуманного світоглядного підґрунтя права і держави в теорії і юридичній практиці, зокрема в державній політиці і нормотворчій діяльності, на користь правового етатизму та прагматизму, призводить до звуженого праворозуміння, а головне – до нехтування в правовій і державній дійсності соціального виміру правового порядку, інтересів людини. Так, беззастережне поширення у середині минулого століття філософського і юридичного позитивізму призвело до кризи права і правосвідомості в багатьох країнах Європи.

Натомість, сучасна вітчизняна правова парадигма, завданням якої поряд з відображенням національних особливостей державної і правової дійсності є й включення до свого складу прогресивних елементів правового і державного буття та свідомості як окремих країн, так і міжнародної спільноти, має становити інтелектуальне підґрунтя творення як офіційної вітчизняної правової доктрини, так і державотворення та юридичного нормотворення в суверенній Україні.

Підсумовується, що з метою пізнання та розуміння складної структури права як різновиду соціального явища і його поняття необхідно спиратися на методологічне положення, що людина є вищою соціальною цінністю, заради якої і здійснюються різноманітні соціальні модернізації і трансформації. Таким чином, поступовий і неспинний рух у напрямі формування національної правової системи, що передбачає виважені та наукового вивірені узгоджені дії держави і громадянського суспільства, має забезпечити не лише розуміння значущості правової складової вирішення соціальних проблем, а й наближення правової реальності до соціально-антропологічних критеріїв.



У підрозділі 1.2 «Поняття та становлення правоутворення в Україні в контексті трансформації державно-правового впливу на суспільство» розглядаються існуючі теорії та підходи до формування концепції правоутворення, яка здатна забезпечити наукове підґрунтя формування системи права і системи законодавства держави, що відповідає об'єктивним потребам сучасного розвитку та трансформації суспільства.

У підрозділі відзначається, що ідейним джерелом, основною передумовою формування особливої теорії утворення права (правоутворення) стала «ідея закономірного розвитку людства», першими виразниками якої були представники історичної школи права, зокрема, Ф. фон Савін'ї, Г.-Ф. Пухта та ін. При розгляді проблеми походження права учені зверталися до таких понять як «народний дух», «народна правосвідомість», «правосвідомість», які вважали первісним джерелом права. Натомість, в рамках соціологічної школи права (Р. фон Ієринг, М. М. Коркунов та ін.) заперечується можливість «несвідомого» розвитку права. Визначальним правоутворюючим фактором, провідною правотворчою силою визнається «цільовий закон», а його формування пов'язується із діяльністю суб'єкта законотворчості. Прихильники концепції природного права (Г. Гроцій, Б. Спіноза та ін.) вважають, що воно є ідеальною основою позитивного права, де керівним принципом є синтез особистої свободи і об'єктивного порядку. Отже, воно не протиставляється позитивному, а становить його ідеальну сутність, є фактором усього історичного розвитку (т. зв. «дуальність права»).

Вперше необхідність розрізнення загального процесу праворозуміння і процесу правотворчості учені визнали наприкінці 60-х – на початку 70-х рр. ХХ ст. Характерною рисою наукових праць цього періоду є те, що поняття правоутворення, частіше за все, підмінялось поняттям формування права і розглядалось як тотожне. Відтак, правоутворення досліджувалося в контексті з'ясування сутності, змісту й вироблення шляхів удосконалення правотворчості (окремого етапу правоутворення), а також аналізу феномена форм (джерел) права як певного соціального середовища, в якому зароджується і розвивається право.

У 80 – 90-х рр. ХХ ст. значно підвищується інтерес до вивчення проблематики правоутворення. Насамперед, це пов'язано із процесами структурного перетворення всередині суспільства та реформуванням державно-правових явищ. Водночас, навіть у цей період затребуваним залишається погляд, згідно з яким право не формується як соціальне явище, а виникає у результаті правотворчості, як діяльності компетентних державних органів, а поняття правотворчості і правоутворення практично прирівнюються.

Початок ХХІ ст. характеризується появою юридичної літератури, присвяченої проблемі правоутворення, яка стала самостійним об'єктом наукового пошуку. Сьогодні остання розглядається в контексті формування права, теорії правового регулювання, правогенезу, систематизації тощо. При цьому теорія права й досі не позбавилося упередженого ставлення до

процесу правоутворення. Незважаючи на те, що цей процес не обов'язково завершується виданням нормативно-правових актів, багато учених вважає, що його кінцевим результатом є лише оформлення права (тобто надання йому зовнішнього виразу в певному документі). На особливу увагу заслуговують погляди тих науковців, які проводять відмінності між поняттями «праворозуміння», «правоутворення» та «правотворчість» і доходять висновку, що вони не є тотожними.

Недостатньо вивченим залишається пізнання функціонального зв'язку права і суспільства, процесів обміну інформацією між ними, що ускладнює завдання формування національної правової системи і системи законодавства, які б відповідали гуманістичним правовим традиціям, сучасним стандартам правової культури. Відтак, правоутворення повинно розглядатися у безпосередньому зв'язку з особливостями національної правової культури, становленням інституцій громадянського суспільства, демократизацією політичного життя, активною участю громадян у цьому процесі – виявленні потреби у правовому регулюванні, формуванні соціальних очікувань щодо його спрямованості та змісту, обговоренні проектів нормативних актів, а також у реалізації та оцінці ефективності законодавства.

*Підрозділ 1.3 «Ефективність законодавства як чинник формування національної правової системи і системи законодавства»* присвячено виявленню та вивченню основних підходів до розуміння ефективності законодавства, способів та критеріїв оцінки та шляхів підвищення його ефективності, зокрема, подальшої інституціоналізації моніторингу стану законодавства як необхідної складової в механізмі забезпечення його актуальності, стабільності та ефективності.

У сучасних умовах розвитку України з урахуванням інтенсифікації нормотворчої діяльності, надзвичайно важливого науково-теоретичного і прикладного значення набуває проблема ефективності законодавства, вирішення якої потребує вивчення існуючих підходів до визначення поняття та змісту ефективності законодавства, з'ясування умов, критеріїв та способів її підвищення.

Теоретична основа вивчення проблем ефективності права і законодавства була закладена у 60 – 80 рр. ХХ ст. Ученими були сформульовані концептуальні положення щодо поняття, факторів та показників ефективності, способів її розрахунку. В поле зору дослідників також потрапили окремі аспекти дієвості права, дії права та закону (або нормативно-правових актів), ефективності механізму правового регулювання, правового впливу, правотворчості, правозастосування тощо.

При цьому, питання ефективності законодавства й досі залишається відкритим. Практично відсутні комплексні дослідження у цій сфері, які б враховували як зміну ідеологічних орієнтирів, так і методологічних підходів при вивченні проблематики ефективності законодавства. Зазвичай, це пояснюється двома причинами: 1) дана тематика є багатовимірною та багатоаспектною, що

зумовлює розмаїття підходів до її вирішення; 2) новітні методи та прийоми, які застосовуються в ході дослідження у межах даної тематики є недосконалими або недостатньо розробленими.

Відзначено, що переважна більшість дослідників прирівнюють поняття ефективності до дієвості, результативності, але не будь-якої, а заздалегідь закладеної, цільової, такої, що приводить до необхідного результату («юридичний» підхід). Це означає, що оцінити ефективність закону (законодавства) можливо лише чітко уявляючи очікувані наслідки дії конкретного закону або норми, щоб мати можливість зіставити з ними фактично досягнутий результат. З такої точки зору, збіг фактичного результату з ідеальним і є свідченням ефективності їх дії.

На протигагу «юридичному» сформувався інший – «соціальний» підхід. У зазначеному аспекті пропонується трактувати ефективність законодавства в контексті збалансованості соціальних інтересів і забезпечення максимально можливої міри свободи. Прихильники такого розуміння стверджують, що соціальна ефективність закону вимірюється, передусім, тим, наскільки дієво він захищає інтереси кожної окремої особи, кожного прошарку та суспільства в цілому. Зауважується, що поділ наукової думки на два основні підходи є достатньо умовним. Адже у демократичній, правовій державі юридичний аспект ефективності законодавства повинен передбачати соціальний, а останній, у свою чергу являє собою більш широке поняття.

Таким чином, на основі аналізу сучасних підходів до поняття «ефективність законодавства» зроблено висновок, що остання, закладається і проходить усі етапи правоутворення, що поєднують елементи спонтанного (загальносоціального) і планомірно-раціонального (формування права) і виявляється не лише у фактичному («юридичному») або «соціальному» (здатність врегульовувати суспільні відносини) впливі, а насамперед, являє собою моральний вплив або вплив на формування правосвідомості і на її основі правової культури народу.

Серед способів підвищення ефективності законодавства особливу увагу приділено моніторингу, подальша інституціоналізація якого здатна забезпечити його актуальність, стабільність та ефективність.

**Розділ 2 «Поняття нормотворчості та її місце у механізмі правоутворення в сучасній державі»** містить 3 підрозділи, в яких досліджено основні підходи до визначення поняття, сутності та значення нормотворчості, сучасний стан правового регулювання нормотворчої діяльності, а також розроблено комплекс пропозицій, спрямованих на удосконалення нормотворчої діяльності в Україні.

У підрозділі 2.1 *«Нормотворчість: поняття та сутнісні характеристики»* аналізуються основні точки зору щодо розуміння поняття «нормотворчість», а також його відмежування від суміжних, але не тотожних понять «правотворчість» та «законотворчість».

Відзначається, що характерною рисою юридичної науки на сучасному етапі є відсутність чітких позицій щодо розмежування споріднених, але не тотожних термінів «правотворчість» та

«нормотворчість». Найбільш поширеним є підхід відповідно до якого термін «нормотворчість» необґрунтовано підміняється терміном «правотворчість». У такому разі правотворчість розглядається як процес, діяльність, стадія правоутворення, функція держави, державного органу або посадових осіб, а її метою – видання загальнообов'язкових норм у формі офіційно прийнятих нормативних актів. Відтак, визначальною рисою правотворчості стає видання нормативних актів. Очевидно, що такий підхід не розкриває її сутнісну характеристику.

Інший підхід до визначення поняття правотворчості, заснований на розумінні того, що останню не можна зводити до діяльнісного аспекту. Подібні трактування не обмежуються описом формальних зовнішніх ознак правотворчості. Натомість містять спроби розкрити її змістовну сторону, з'ясувати природу та визначити основні риси правотворчості як соціального явища. За таких умов отримуємо визначення, побудовані на вказівці на спорідненість понять, до яких зараховують і правотворчість.

На підставі вивчення основних підходів до розуміння право- та нормотворчості зроблено такі висновки: 1) ці поняття сприймаються, більшістю сучасних учених як тотожні; 2) деякого загального і універсального визначення правотворчості у теорії не існує (враховуючи відсутність єдиної концепції праворозуміння). Вважаємо, що вирішення цього завдання лежить у площині концепції розрізнення права і закону. Таким чином, нормотворчість являє собою різновид правотворчості, що спрямований на створення нормативно-правових актів.

*Підрозділ 2.2 «Проблеми правового регулювання нормотворчості в Україні»* присвячено всебічному дослідженню стану правової забезпеченості нормотворчості в Україні, визначенню його позитивних та негативних рис.

За відсутності єдиного нормативно-правового акта у зазначеній сфері, окремі аспекти нормотворчої діяльності різних публічно-владних суб'єктів в Україні врегульовані цілою низкою законів та підзаконних актів, зокрема: 1) Конституцією України; 2) Законами України: «Про міжнародні договори України», «Про доступ до публічної інформації», «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», «Про засади протидії і запобігання дискримінації в Україні», «Про всеукраїнський референдум», «Про Регламент Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад» та ін.; 3) підзаконними нормативно-правовими акти, зокрема, Указами Президента України: «Про поліпшення організації законопроектної діяльності»; «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності»; «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» та ін.

Аналізуючи положення вітчизняного законодавства у сфері нормотворчої діяльності, можна

виокремити акти, якими регулюються переважно організаційні питання законодавчої діяльності, зокрема Положення: «Про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України»; «Про порядок роботи з документами у Верховній Раді України»; «Про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України»; «Про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» та ін. Окрім цього своє місце серед таких актів займають постанови Кабінету Міністрів України.

Наголошується на особливій ролі, що відіграє сьогодні в сфері нормотворчості Міністерство юстиції України, на яке покладається здійснення, а також вироблення рекомендацій щодо проведення різних видів експертизи нормативно-правових актів, проведення їх державної реєстрації, які затверджуються наказами або постановами колегії.

На основі проведеного аналізу зроблено висновок про те, що вітчизняне правове регулювання нормотворчої діяльності характеризується надмірною розгалуженістю, несистематизованістю, що може призводити до формалізації діяльності органів публічної влади і їх фактичної нездатності вирішувати важливі питання загальнодержавного та місцевого значення. Одним з варіантів вирішення проблеми є прийняття Закону «Про нормативно-правові акти», який має врегулювати питання всієї системи нормативно-правових актів в Україні.

*У підрозділі 2.3 «Нормотворчість в контексті правоутворення в Україні: напрями удосконалення» на підставі представлених теоретико-методологічних засад та відштовхуючись від особливостей конституційного-правового регулювання нормотворчості в Україні запропоновано низку рекомендацій щодо вдосконалення останньої.*

Обґрунтовано, що в сучасній державі нормотворчість як один з етапів правоутворення та початкова стадія механізму правового регулювання повинна ґрунтуватися на принципах, які передбачають характерні риси та ознаки цієї діяльності (законності, гуманізму, професійності, науковості тощо). Такі принципи безпосередньо взаємодіють з ідеями свободи, рівності, справедливості, тобто сприяють забезпеченню ідеалів права – втіленню принципів верховенства права і правової держави в організації суспільного і державного життя.

З'ясовано, що вітчизняні і зарубіжні вчені не однакові при вирішенні питання щодо співвідношення принципів верховенства права і правової держави. При цьому переважна більшість правознавців вважає, що відмінності між цими принципами є більшою мірою термінологічними, ніж змістовними.

Виявлено, що принцип верховенства права поки що не набув того авторитету та значення в Україні, які повинні бути у розвинутій демократичній державі. Його впровадження в усі сфери суспільного життя варто розпочати з підготовки високоякісних нормативно-правових актів, загальної систематизації законодавства, адже шлях до розбудови правової держави починається з

досконалого, несуперечливого законодавства. У зв'язку з цим, особливої важливості набуває проблематика техніко-технологічних складових нормотворчості, яка потребує узагальнення та формування нового підходу. Такий підхід, з одного боку, повинен враховувати історичні особливості і традиції державно-правового розвитку, а з другого – відповідати сучасним викликам та потребам суспільства.

## ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретико-правове узагальнення і вирішення наукового завдання, що полягає у з'ясуванні сутності і характерних рис нормотворчості на сучасному етапі розвитку правової державності в Україні, виявленні причин недостатньої ефективності нормотворчої діяльності та розробці правових заходів і механізмів їх подолання. Основними науковими і практичними результатами роботи є такі її положення і висновки:

1. Сучасний перехідний період розвитку України вимагає розроблення і прийняття науково обґрунтованих, вивірених, відповідальних, виважених рішень, у тому числі завдяки ефективній нормотворчій діяльності. Йдеться про необхідність вироблення теоретичних та практичних рекомендацій щодо вирішення проблем правового регулювання нормотворчої діяльності в державі, що можливо шляхом послідовного та логічного вивчення проблем праворозуміння, правоутворення та правотворчості.

2. Результатом аналізу традиційних та сучасних концепцій праворозуміння, які відбивають специфіку національної правової системи загалом, а також особливості формування системи законодавства зокрема, є твердження, згідно з яким незважаючи на значне розширення теоретико-методологічного інструментарію вітчизняної юридичної науки, переважаючим й досі залишається позитивістський підхід до поняття права, а відповідно й багатьох інших правових категорій і понять (правотворчість, нормотворчість). При цьому найбільш оптимальним варіантом виходу на сталу траєкторію розвитку як юридичної науки, так і практики є наближення правової реальності до соціально-антропологічних критеріїв, що дасть змогу зробити важливий акцент на проблемах правової соціалізації особистості як невід'ємного чинника формування та ефективності правової системи, зростання свідомого й активного громадянського суспільства, правової демократичної соціальної держави.

3. У безпосередньому зв'язку із цими питаннями перебувають проблеми формування права, правоутворення, правотворчості та інституту реалізації права. В умовах прискореної трансформації парадигми юридичної науки важливо усвідомлювати, що будучи науково обґрунтованим, процес правоутворення може стати фундаментом оновлення законодавчої бази, вироблення правових норм, що ґрунтуються на принципах гуманізму, справедливості, захисту

прав та свобод людини і громадянина. І, навпаки, прогалина у пізнанні функціонального зв'язку права і суспільства, динамічних процесів обміну інформацією між ними може ускладнити завдання формування національної правової системи, заснованої на гуманістичній правовій традиції.

4. Науково обґрунтована концепція правоутворення дасть змогу визначити сутність, зміст права, а також забезпечити ефективність законодавства, від якої залежатиме стан законності і правопорядку. З цією метою необхідним вбачається вироблення критеріїв визначення ефективності законодавства та способів її підвищення. Підсумовується, що ефективність законодавства формується на всіх етапах правоутворення, які поєднують елементи, як спонтанного (загальносоціального) так і планомірно-раціонального (формування права) характеру.

5. Аналіз підходів до визначення сутності, змісту та особливостей право- та нормотворчості дозволяє зробити висновок про те, що, по-перше, ці поняття й досі сприймаються більшістю учених як тотожні, а, по-друге, загального і універсального визначення правотворчості у теорії не існує. Завдяки концепції розмежування права і закону, вважаємо, що нормотворчість як різновид правотворчості – це врегульована законодавством цілеспрямована юридична діяльність суб'єктів, уповноважених приймати, змінювати чи скасовувати нормативно-правові акти, що здійснюється в межах компетенції у встановлених процедурно-процесуальних формах.

6. Завдяки аналізу вітчизняного досвіду правового регулювання нормотворчої діяльності можна визначити основні проблеми у цій сфері, а також запропонувати шляхи їх вирішення. По-перше, встановлено, що за відсутності єдиного нормативно-правового акта у зазначеній сфері, окремі аспекти нормотворчої діяльності різних уповноважених публічно-владних суб'єктів в Україні врегульовані цілою низкою законів та підзаконних актів. По-друге, на основі детального аналізу цих актів, а також з'ясуванні їх ролі і значення для забезпечення адекватної, оптимальної, ефективної нормотворчої діяльності виявлено, що вітчизняне правове регулювання нормотворчої діяльності характеризується надмірною розгалуженістю, несистематизованістю, колізійністю, наявністю значних прогалин. Зроблено висновок, що одним з можливих варіантів вирішення проблеми є прийняття Закону «Про нормативно-правові акти».

7. Виходячи з проведеного дослідження, доцільним є здійснення низки невідкладних заходів у сфері нормотворчості в Україні, зокрема: 1) вироблення науково обґрунтованого підходу до розроблення та формування державної правової політики в Україні, її концептуалізація; 2) оптимізація повноважень і системна взаємодія органів публічної влади в державі через проведення конституційної реформи; 3) здійснення узгоджених дій органів державної влади та місцевого самоврядування, представників громадськості щодо удосконалення правового регулювання нормотворчості; 4) подальше удосконалення механізмів взаємодії всіх гілок влади у процесі підготовки законопроектів, а також суб'єктів різних рівнів публічної влади в

процесі прийняття різних видів нормативно-правових актів; 5) припинення практики ухвалення нормативних актів, реалізація яких не забезпечена відповідними фінансовими та іншими умовами; 6) застосування комплексного, науково обґрунтованого підходу при здійсненні систематизації чинних нормативних правових актів; 7) подальша гармонізація законодавства України та Європейського Союзу та ін.

## СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Статті, опубліковані у фахових виданнях України та зарубіжних країн:*

1. Нечипоренко А.О. Нормотворча діяльність у правовій державі [Текст] / А. О. Нечипоренко // Публічне право. – 2012. – № 4. – С. 375 – 381.

2. Нечипоренко А.О. Поняття і основні типи праворозуміння як концептуальні засади нормотворчості в Україні [текст] / А. О. Нечипоренко // Науковий вісник Ужгородського національного Університету. Серія: Право. Вип. 20. Ч.1. Том 1. – Ужгород, 2012. – С. 69 – 72.

3. Нечипоренко А.О. Ефективність законодавства як соціально-правова основа розвитку і вдосконалення суспільства [текст] / А. О. Нечипоренко // Юрист України: наук.-практ. журнал. – Х. : Право, 2013. – № 2(23). – С. 43 – 48.

4. Нечипоренко А.О. Поняття та генезис правоутворення в Україні [Текст] / А. О. Нечипоренко // Часопис київського університету права. – 2013. – № 2. – С. 70 – 73.

5. Нечипоренко А.О. Эффективность законодательства как результат нормотворческой деятельности: основные подходы к пониманию [Текст] / А. О. Нечипоренко // *Legea si Viata*. – 2014 – № 3/3 (267) – С.115 – 118.

*Тези доповідей:*

6. Нечипоренко, А. Conceptual positions of legislative drafting [Текст] / А. Нечипоренко // Збірник тез доп. та наук. повідомл. конференції на тему «Проблеми розвитку юридичної науки в дослідженнях молодих учених» 5 квітня 2012 р. / За заг. ред. А. П. Гетьмана. – Харків : Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», 2012. – С. 71 – 73.

7. Нечипоренко А.О. Процес правоутворення в сучасній державі: правоутворення – правотворчість – нормотворчість [Текст] / А. О. Нечипоренко // Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин: Матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, Україна, 18 – 19 травня 2012 р.).– Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2012. – ч. 1. – С. 28 – 30.



8. Нечипоренко А.О. Принцип верховенства права: його роль та значення для нормотворчості і нормотворчого процесу в Україні [Текст] / А. О. Нечипоренко // Сучасні проблеми правового забезпечення державних реформ: матер. міжнар. наук.-практ. конф., м. Львів, 11 серпня 2012 р. – Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2012. – С. 9 – 10.

9. Нечипоренко А.О. Сучасне праворозуміння: інтегральний підхід [Текст] / А. О. Нечипоренко // Юридична осінь 2012 року: зб. тез доп. та наук. повідомл. учасн. всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів (13 листоп. 2012 р.) – Х. : Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2012. – С. 53 – 56.

10. Нечипоренко А.О. Феномен правоутворення: теоретико-методологічний аспект [Текст] / А. О. Нечипоренко // Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії: матер. міжнар. наук.-практ. конф., м. Ужгород, 30 – 31 березня 2013 р. – Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2013. – С. 27 – 30.

11. Нечипоренко А.О. Праворозуміння у сучасному суспільстві [Текст] / А. О. Нечипоренко // Розвиток сучасного права в умовах глобальної нестабільності: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, Україна, 5 – 6 квітня 2013 р.) – Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2013. – ч. 1. – С. 10 – 12.

12. Нечипоренко А.О. Проблеми формування сучасного розуміння поняття «ефективність законодавства» [Текст] / А. О. Нечипоренко // Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства: матер. міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 6 – 7 квітня 2013 р. – Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2013. – ч. 1. – С. 21 – 24.

13. Нечипоренко, А.А. Проблемы эффективности законодательства [Текст] / А. А. Нечипоренко // Молодежная инициатива в решении современных проблем юриспруденции: материалы междунар. науч. конф. студентов, магистрантов и аспирантов, Минск, 25 – 26 октября 2013 г. / редкол.: Т. А. Червякова (отв. ред.) [и др.]. – Минск : Изд. центр БГУ, 2013. – С. 24 – 26.

## АНОТАЦІЯ

**Нечипоренко А. О. Нормотворчість в Україні: поняття, види, напрямки удосконалення. – На правах рукопису.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2015.

Дисертацію присвячено комплексному теоретико-правовому аналізу нормотворчості,

з'ясуванню її сутності і характерних рис на сучасному етапі розвитку правової державності в Україні, виявленню причин недостатньої ефективності нормотворчої діяльності та розробці правових заходів і механізмів їх подолання.

Запропоновано авторське визначення поняття «нормотворчості» та визначені її основні риси. На основі аналізу співвідношення таких суміжних категорій, як «праворозуміння», «правоутворення» та «правотворчість», обґрунтовано, що нормотворчість є різновидом правотворчості, спрямованої на створення норм права з їх наступною об'єктивацією в законах і підзаконних нормативно-правових актах, види якої відбивають її суб'єктивний склад.

На підставі вивчення вітчизняного досвіду правового регулювання нормотворчої діяльності, виявлено причини її недостатньої ефективності, а також обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення її правової регламентації в контексті зміни державно-правового впливу на суспільство.

*Ключові слова:* праворозуміння, правоутворення, правотворчість, нормотворчість, ефективність законодавства, принцип верховенства права, принцип правової держави.

## АННОТАЦІЯ

**Нечипоренко А. А. Нормотворчество в Украине: понятие, виды, направления совершенствования. – На правах рукописи.**

Диссертация на соискание учёной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история государства и права; история политических и правовых учений. – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2015.

Диссертация посвящена комплексному теоретико-правовому анализу нормотворчества, определению его сущности и характерных особенностей на современном этапе развития правовой государственности в Украине, выявлению причин недостаточной эффективности нормотворческой деятельности и разработке правовых мер и механизмов по их устранению.

Предложено авторское определение понятия «нормотворчества» и определены его основные черты. Утверждается, что «нормотворчество» является комплексной научной категорией, которое характеризуется тем, что оно является: начальной стадией механизма правового регулирования, элементом правовой системы и правовой культуры общества, в процессе которого происходит преобразование потребностей и интересов в общеобязательные, формально-определенные предписания и правила; средством организации социального управления, однако при этом процесс нормотворчества сам урегулирован правом и другими социальными нормами; целенаправленной деятельностью, которая осуществляется в

определенных временных промежутках и содержит внутренние элементы – этапы процесса зарождения правовой нормы и вступления ее в силу, при помощи которой происходит изменение общественной жизни.

На основе анализа соотношения таких смежных категорий, как «правопонимание», «правообразование» и «правотворчество», обосновано, что нормотворчество является разновидностью правотворчества, направленным на создание норм права с их последующей объективацией в законах и подзаконных нормативно-правовых актах, виды которого отражают его субъективный состав.

На основе изучения отечественного опыта правового регулирования нормотворческой деятельности, обнаружены причины ее недостаточной эффективности, а также обоснованы предложения по ее усовершенствованию и правовой регламентации, в контексте изменения государственно-правового влияния на общество.

*Ключевые слова:* правопонимание, правообразование, правотворчество, нормотворчество, эффективность законодательства, принцип верховенства права, принцип правового государства.

## SUMMARY

**Nechyporenko A. The rulemaking in Ukraine: concept, types, areas of improvement. – On rights for a manuscript.**

Thesis for a Candidate's degree in Law in specialty 12.00.01 – Theory and History of State and Law; History of Political and Law Doctrines. – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2015.

This research is devoted to the analysis of theoretical and legal aspects of rulemaking, determining its nature and characteristics at the present stage of development of rule of law in Ukraine, determine the causes of lack of effectiveness of standards-related activities and the development of legal measures and mechanisms to address them.

The author's definition of "rulemaking" is proposed and its main features are defined. Based on the analysis of the relationship of these related categories, as a "concept of law", "forming of law" and "lawmaking", justified that rulemaking is a kind of lawmaking, that aimed at establishing the rule of law and their subsequent objectification in the laws and regulations of regulatory legal acts, types of which reflect his subjective composition.

Using national experience of legal regulation of legislative activity, the reasons for its lack of effectiveness are revealed and reasonable proposals for improving its legal regulation are made in the context of public and legal impact on society.

*Key words:* concept of law, forming of law, lawmaking, rulemaking, efficiency of legislation, the rule of law principle, the legal state principle.

**Відповідальний за випуск**

кандидат юридичних наук, доцент

***Лук'янов Дмитро Васильович***

Підписано до друку 19 лютого 2015 р. Формат 60x84/16

Папір офсетний. Віддруковано на ризографі.

Умовн. друк. арк. 0,7. Обіл.-вид. арк. 0,9

Тираж 100 прим. Зам № 1123

Друкарня

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77