

ПОНЯТТЯ І СТРУКТУРА НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ ЯК ОДНОГО З ВИДІВ ЛЮДСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Погорєлова З.О.,

*кандидат юридичних наук, доцент
кафедри теорії та історії держави і права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Погорєлова З.О. Поняття і структура нормотворчої діяльності держави як одного з видів людської діяльності.

У статті досліджуються теоретико-правові проблеми поняття і структури нормотворчої діяльності держави з позицій загальнонаукового поняття діяльності та її структури. Діяльність розглядається як праця, дії людей, специфічно людська форма ставлення до навколишнього світу, як форма активності, що характеризує здатність людини чи пов'язаних з нею систем бути причиною змін у бутті. В структурі діяльності виділяються та розкривається поняття і зміст мети (цілей), суб'єктів, предмету (об'єкту), засобів, а також контроль над її здійсненням.

До мети нормотворчої діяльності віднесено здійснення правового регулювання, охорону суспільних відносин, досягнення його конституційних цілей, зумовлених призначенням держави, захистом прав і свобод людини, забезпеченням гідних умов її життя, потребами розвитку демократичної, соціальної, правової держави, реалізації завдань держави у економічній, соціальній і культурній сферах. а також необхідність забезпечення розвитку права, його систематизації, підтримання у належному стані усього масиву правових актів.

Окреслено коло суб'єктів нормотворчої діяльності держави, до яких відносяться уповноважені на прийняття нормативних актів органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, інші суб'єкти, наділені законом повноваженнями щодо прийняття (видання) нормативних актів. Розкриті засоби (змістовні або ж субстанціональні, засоби імплементації в національну правову систему міжнародних та європейських угод, нормативних актів Європейського Союзу, засоби і прийоми юридичної техніки) та результати нормотворчої діяльності (є формально-юридична форма виразу цієї діяльності у вигляді відповідного нормативного акту і змістовний результат – регламентовані суспільні відносини).

Окреслені форми контролю за нормотворчою діяльністю (здійснення усього спектру професійних і громадських експертиз нормативних актів, громадські обговорення проєктів нормативних актів, контрольні перевірки в межах повноважень відповідних органів державної влади, моніторинг ефективності їх реалізації, судовий контроль в процесі оскарження відповідних правових актів), а також дана оцінка ролі процесуальної форми нормотворчої діяльності як одного з найважливіших елементів нормотворчої діяльності, в якій сконцентровані усі інші елементи нормотворчої діяльності.

Ключові слова: нормотворча діяльність, структура нормотворчої діяльності, засоби нормотворчої діяльності, мета нормотворчої діяльності, результат нормотворчої діяльності, нормотворчий процес, контроль за нормотворчою діяльністю.

Pogorelova Z.O. The concept and structure of the rule-making activity of the state as one of the types of human activity.

The article examines the theoretical and legal problems of the concept and structure of the rule-making activity of the state from the standpoint of the general scientific concept of activity and its structure. Activity is considered as work, actions of people, a specifically human form of attitude to the surrounding world, as a form of activity that characterizes the ability of a person or related systems to be the cause of changes in being. In the structure of activity, the concept and content of the goal (goals), subjects, object, means, as well as control over its implementation, are distinguished and disclosed.

The purpose of rule-making activities includes the implementation of legal regulation, the protection of social relations, the achievement of its constitutional goals determined by the purpose of the state, the protection of human rights and freedoms, the provision of decent conditions for its life, the needs of the development of a democratic, social, legal state, the implementation of state tasks in the economic, social and cultural spheres, as well as the need to ensure the development of law, its systematization, maintenance of the entire array of legal acts in proper condition.

The range of subjects of the state's rule-making activity is outlined, which include state authorities authorized to adopt normative acts, local self-government bodies, their officials, and other subjects empowered by law to adopt (issue) normative acts. Disclosed means (substantive or substantial), means of implementation into the national legal system of international and European agreements, normative acts of the European Union, means and techniques of legal technique) and results of rule-making activity (there is a formal and legal form of expression of this activity in the form of a corresponding normative act and meaningful the result is regulated social relations).

Forms of control over rule-making activities are outlined (the implementation of the entire range of professional and public examinations of normative acts, public discussions of draft normative acts, control checks within the powers of the relevant state authorities, monitoring the effectiveness of their implementation, judicial control in the process of challenging the relevant legal acts), as well as the assessment of the role of the procedural form of rule-making activity as one of the most important elements of rule-making activity, in which all other elements of rule-making activity are concentrated, is given.

Key words: rule-making activity, structure of rule-making activity, means of rule-making activity, purpose of rule-making activity, result of rule-making activity, rule-making process, control over rule-making activity.

Мета дослідження. Метою дослідження є розкриття поняття нормотворчої діяльності на основі загального поняття діяльності, вивчення структури нормотворчої діяльності та загальна характеристика її елементів.

Постановка проблеми і стан дослідження теми. Нормотворча діяльність може бути досліджена з різних точок зору: поняття, природи, сутності, її аксіології, ефективності (праксеології), особливостей нормотворчої діяльності окремих органів державної влади (парламенту, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування), планування нормотворчої діяльності, процедури ініціювання, підготовки, обговорення, прийняття, введення в дію нормативно-правових актів, дії нормативно-правових актів в часі, просторі і за колом осіб, природи нормативно-правових приписів і їх співвідношення з нормами права, правил і прийомів юридичної техніки, питань систематизації законодавства, тлумачення нормативно-правових актів, мови нормативних актів, моніторингу виконання нормативних актів та інших питань. Чимало цих аспектів розглядається у даному дослідженні.

Переважно дослідження нормотворчої діяльності розпочинаються не зі з'ясування питання щодо поняття і структури нормотворчої діяльності у їх взаємозв'язку з загальним поняттям і структурою діяльності людини, а з розгляду специфіки нормотворчої діяльності у порівнянні з іншими видами юридичної діяльності. Однак дослідженню будь-яких аспектів нормотворчої діяльності має передувати розгляд поняття і структури діяльності з точки зору загального поняття діяльності та її структури, оскільки цілком очевидно, що це загальне розуміння має лежати також і в основі поняття і структури нормотворчої діяльності.

Багато вчених з різних галузей знань досліджували поняття і структуру людської діяльності. Зокрема, з позицій філософії діяльність досліджували Фіхте (аспекти соціальних відносин і культури, моральності поведінки) [1] і Гегель (поняття діяльності і її структури) [2], з позицій соціології – Макс Вебер (теорія соціальної дії і раціональності) [3], Дюркгейм (дослідження діяльності як складової соціального життя, питання нормативності діяльності) [4], Талькотт Парсонс (розгляд діяльності як взаємодії між індивідами та соціальними структурами, де кожна діяльність виконує певні соціальні функції і сприяє досягненню загальних цілей суспільств) [5], з позицій антропології – Клод Леві-Строс [6], Маршалл Салінс [7], з позицій економіки – Адам Сміт (через дослідження ролі діяльності індивідів, ділової активності у розвитку економіки) [8], Джон Кейнс (через економічну діяльність, зайнятість та вплив грошей на економіку) [9], Мільтон Фрідман (через з'ясування впливу грошей та грошової політики на економічну активність) [10], німецький філософ та соціолог Юрген Хабермас і український вчений Мирослав Попович досліджували нормативність діяльності у контексті комунікативної дії [11].

Виклад основного матеріалу. Діяльністю за загальноприйнятним визначенням визнається: праця, дії людей у якій-небудь галузі; функціонування, діяння організації, установи [12, с. 311]; специфічна людська форма ставлення до навколишнього світу, змістом якої є доцільні зміни і перетворення речей і явищ залежно від людських потреб [13]; форма активності, що характеризує здатність людини чи пов'язаних з нею систем бути причиною змін у бутті [14].

В.Ф. Гегель у ній виділяв у структурі діяльності три елементи: мету (цілі), засіб і результат [15]. На сьогодні прийнято виділяти крім названих елементів також процес діяльності (Ж. Піаже [16], Мігай Чікцентмігаї [17] та ін.). Всі ці елементи є важливими також для характеристики нормотворчої діяльності. Однак з урахуванням специфіки нормотворчої діяльності слід виділяти дещо більшу кількість її елементів, зокрема, мету (цілі), суб'єктів, предмет (об'єкт), засоби (форми виразу і технології), процесуальну форму реалізації, результати, а також контроль над її здійсненням. Всі ці елементи потребують ґрунтовного фундаментального дослідження і опису. Мета і обсяг цієї статті не дають такої можливості. Тут обмежусь лише загальною характеристикою названих елементів, яка демонструвала б спорідненість поняття і структури нормотворчої діяльності з іншими видами діяльності як активної, свідомої, творчої діяльності в сфері нормотворчості з відповідною специфікою такої діяльності.

Основною метою (цілями) нормотворчої діяльності є правове регулювання, охорона суспільних відносин. Ця мета конкретизується при обранні предмету нормативного регулювання відповідних сфер суспільних відносин і предмету окремих нормативних актів. Відтак можна говорити про множинність цілей нормативного регулювання, в основі якої лежить досягнення його конституційних цілей, зумовлених призначенням держави, захистом прав і свобод людини, забезпеченням гідних умов її життя, потребами розвитку демократичної, соціальної, правової держави, реалізації завдань держави у економічній, соціальній і культурній сферах. До мети нормотворчої діяльності слід віднести і необхідність забезпечення розвитку права, його систематизації, підтримання у належному стані усього масиву правових актів.

Нормотворча діяльність держави здійснюється через відповідні органи. Відтак до суб'єктів нормотворчої діяльності держави відносяться уповноважені на прийняття нормативних актів органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, інші суб'єкти, наділені законом повноваженнями щодо прийняття (видання), зокрема, Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства, інші державні органи, яким згідно з законом надано нормотворчі повноваження (Національний банк України, Центральна виборча комісія, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Національна комісія зі стандартів державної мови, Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей, Національне агентство України з питань державної служби, Національне агентство з питань запобігання корупції, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інші органи), Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства Автономної Республіки Крим, голови місцевих державних адміністрацій, органи місцевого самоврядування, органи професійного самоврядування (саморегулівні), яким відповідно до закону надано повноваження суб'єктів правотворчої діяльності [18].

До засобів нормотворчої діяльності слід віднести змістовні (іноді їх називають субстанціональними [19]) засоби правового впливу на суспільні відносини і суб'єктів права (зокрема, дозволи, зобов'язування, заборони, заохочення, рекомендації), формальні засоби виразу правил поведінки (відповідні види нормативних актів, якими регулюються суспільні відносини і які є формами виразу волі суб'єктів нормотворчості (*de lege ferenda*, *de lege lata*), а також правові засоби імплементації в національну правову систему міжнародних та європейських угод, нормативних актів Європейського Союзу (рішень, регламентів та резолюцій) [20]. Третьою складовою частиною засобів нормотворчої діяльності є засоби і прийоми юридичної техніки (вони складають юридичну технологію). В якості таких засобів є нормативні засоби побудови юридичних текстів, юридичні конструкції, нетипові нормативні приписи, логічні і мовні (лінгвістичні) прийоми і конструкції.

Результатами нормотворчої діяльності є формально-юридична форма виразу цієї діяльності, в якій міститься її результат – відповідний нормативний акт (нормативний акт виступає засобом і результатом нормотворчої діяльності), а також змістовний результат цієї діяльності – упорядковані (регламентовані) на основі прийнятих нормативних актів суспільні відносини.

Контроль над здійсненням нормотворчої діяльності є її важливим елементом нормотворчої діяльності. До форм такого контролю належить здійснення усього спектру професійних і громадських експертиз нормативних актів, громадські обговорення проєктів нормативних актів, контрольні перевірки в межах повноважень відповідних органів державної влади, моніторинг ефективності їх реалізації, судовий контроль в процесі оскарження відповідних правових актів.

Нормотворча діяльність має процесуальну форму, що передбачає певну послідовність дій, в ході яких реалізуються нормотворчі повноваження. Ця процесуальна форма є одним із найважливіших елементів нормотворчої діяльності, оскільки на неї сконцентровані усі інші елементи нормотворчої діяльності.

З урахуванням цих міркувань можна визначити нормотворчу діяльність держави як специфічну діяльність уповноважених органів державної влади та їх посадових осіб, інших уповноважених органів по встановленню, зміні чи скасуванню правових норм у формі прийняття нормативно-правових актів.

Існуючі дефініції нормотворчої діяльності будуються переважно на легістському розумінні її сутності, ототожнення з правотворчою, законотворчою діяльністю як споріднених (як специфічної діяльності спеціально уповноважених органів по встановленню, зміні чи скасуванню **правових норм** (виділено мною – З.П.) у формі прийняття нормативно-правових актів або ж як форму владної діяльності народу, органів держави, їхніх посадових осіб, органів місцевого самоврядування або інших суб'єктів. Для прикладу можна навести поняття нормотворчої діяльності, викладене у проєкті Закону України № 7409 від 01.12.2010 народного депутата України Ю.Р. Мірошніченка «Про нормативно-правові акти», в якому норма права визначається як «санкціоноване державою загальнообов'язкове правило поведінки, спрямоване на врегулювання суспільних відносин шляхом надання їх учасникам прав, встановлення обов'язків та юридичної відповідальності», а нормативно-правовий акт як «офіційний документ, прийнятий (виданий) уповноваженим на це суб'єктом у визначених законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування» [21]. Зрозуміло, що тут нормотворча діяльність цілковито ототожнюється з правотворчою діяльністю.

Такі підходи при зовнішній зручності застосування єдиної термінології, коли правом визнається будь-який припис будь-якого органу влади не враховують глибинних, сутнісних аспектів природи права, процесу його формування, а відтак і спотворюють роль держави у процесі правотворення, що, відповідно, впливає на розуміння вимог до нормотворчої діяльності органів державної влади, не даючи можливості обґрунтувати, розробити і запровадити належні механізми контролю за цією діяльністю з боку суспільства, утверджувати принцип верховенства права в діяльності органів державної влади, оптимізувати нормотворчі процедури, захищати права людини. Стосовно органів державної влади єдиним видом нормотворчої діяльності, яку слід визначати одночасно правотворчою, є законотворча діяльність, оскільки, крім самого народу, саме парламент, що отримує легітимність безпосередньо від самого народу, формує правові норми.

Висновки. Розуміння нормотворчої діяльності впливає із загального розуміння діяльності як специфічної людської форми ставлення людей до навколишнього світу, змістом якої є доцільні зміни і перетворення речей і явищ залежно від людських потреб, формі активності, що характеризує здатність людини чи пов'язаних з нею систем бути причиною змін у бутті.

Формування наукової цілісної теорії і поняття нормотворчої діяльності держави можливе на основі розуміння її як діяльності відповідних органів державної влади на основі нормотворчих повноважень, делегованих народом. Правовий характер законів та інших актів, які виходять від держави та її органів, підтверджується в процесі легітимації, тобто визнанні та сприйнятті їх правовими з боку цього народу. Чим більше їх зміст не буде відповідати інтересам і потребам особи, тим більше вони ставатимуть формальним виразом державної волі, неправовим виразом сваволі.

Існуючі дефініції нормотворчої діяльності будуються переважно на легістському розумінні її сутності, ототожнення з правотворчою, законотворчою діяльністю як споріднених (як специфічної діяльності спеціально уповноважених органів по встановленню, зміні чи скасуванню **правових норм** (виділено мною – З.П.) у формі прийняття нормативно-правових актів або ж як форму владної діяльності народу, органів держави, їхніх посадових осіб, органів місцевого самоврядування або інших суб'єктів.

Головними елементами нормотворчої діяльності є мета (цілі), суб'єкти, предмет (об'єкти), засоби (форми виразу і технології), процесуальна форма реалізації, результати, контроль над її здійсненням.

Загальною метою (цілями) нормотворчої діяльності є правове регулювання суспільних відносин, яке конкретизується при обранні предмету нормативного регулювання відповідних сфер суспільних відносин і предмету окремих нормативних актів, що веде до множинності цілей нормативного регулювання згідно з призначенням держави, захистом прав і свобод людини, забезпеченням гідних умов її життя, потребами розвитку демократичної, соціальної, правової держави, реалізації завдань держави у економічній, соціальній і культурній сферах. До мети нормотворчої діяльності слід віднести і необхідність забезпечення розвитку права, його систематизації, підтримання у належному стані усього масиву правових актів.

До суб'єктів нормотворчої діяльності держави відносяться уповноважені на прийняття нормативних актів органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, інші суб'єкти, наділені законом повноваженнями щодо прийняття (видання) правових актів.

До засобів нормотворчої діяльності слід віднести змістовні (субстанціональні) засоби правового впливу на суспільні відносини і суб'єктів права (зокрема, дозволи, зобов'язування, заборони, заохочення, рекомендації), формальні засоби виразу правил поведінки (відповідні види нормативних актів, якими регулюються суспільні відносини і які є формами виразу волі суб'єктів нормотворчості (*de lege ferenda*, *de lege lata*), правові засоби імплементації в національну правову систему міжнародних та європейських угод, нормативних актів Європейського Союзу і засоби нормотворчої технології (прийоми юридичної техніки).

Нормотворчу діяльність органів державної влади слід розуміти як один із видів людської діяльності, що мають власну мету, суб'єктів, засоби, результати та форми контролю за такою діяльністю, а саме діяльність уповноважених органів державної влади та їх посадових осіб, інших уповноважених органів по встановленню, зміні чи скасуванню правових норм у формі прийняття нормативно-правових актів, спрямованих на правове урегулювання та охорону суспільних відносин.

Викладене розуміння природи нормотворчої діяльності, її зв'язку з творенням права, елементарної основи і поняття зумовлюють потребу розгляду процесуальної форми нормотворчої діяльності держави, яка є одним із найважливіших елементів нормотворчої діяльності, додаткового осмислення правових засад Української держави і національного права, законотворчої діяльності парламенту та удосконалення процедур ініціювання, розробки, внесення на розгляд Верховної Ради України, обговорення, прийняття, підписання, опублікування та введення в дію законів України. Практика роботи Верховної Ради України упродовж VIII скликань засвідчила наявність багатьох прогалин і неузгодженостей у парламентських процедурах, відсутність механізмів, які унеможлилювали б порушення базових принципів нормотворчої діяльності або ж зводили їх до мінімуму, ставили заслін неякісним законопроектам, зловживанням процедурою, упереджували порушення депутатської етики при прийнятті законів чи ефективно боролись би з недобросовісною лобістською діяльністю.

Широке коло проблемних питань, які потребують поглибленого доктринального наукового осмислення пов'язане з нормотворчістю органів виконавчої влади, в тому числі Кабінету Міністрів України і місцевих органів виконавчої влади. Конституція України і чинне законодавство не визначає стадій і етапів нормотворчості органів державної влади та їх посадових осіб та не встановлює вимоги до цієї діяльності. Більше того, на сьогодні не реалізована належним чином вимога Конституції щодо урегулювання нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій на основі закону. Окремі із цих вимог фрагментарно визначаються підзаконними актами Кабінету Міністрів України та Міністерства юстиції України. І тому їх змістовне наповнення є важливим завданням правової науки.

Зокрема, потребують подальшого наукового дослідження і нормативного урегулювання на основі закону питання осмислення юридичної природи і класифікації актів органів державної влади (особливо з огляду на пропонувані зміни в процесі децентралізації влади системи і повноважень органів виконавчої влади на місцях), їх юридичної сили, процедурних і техніко-юридичних вимог до підготовки проектів, мовних та термінологічних стандартів викладу нормативного матеріалу, процедури відповідних експертиз, основ планування і розробки проектів, внесення і розгляду їх відповідними органами державної влади, прийняття, реєстрації, опублікування і введення в дію.

Список використаних джерел:

1. Фихте. Общие принципы наукоучений Антология мировой философии: в 4 т. М: Мысль, 1971. Т. 3. С. 197–243.

2. Гегель Г. Логика. Издательство АСТ. 2019. URL: http://loveread.ec/view_global.php?id=87284.
3. Господарство і суспільство / Макс Вебер; пер. з нім. М. Кушнір. К: Всесвіт, 2013. 1112 с.
4. Дюркгейм Э. Правила социологического метода «Издательство АСТ», 1895 URL:<https://knizhnik.org/emil-djurkgejm/pravila-socziologicheskogo-metoda/1>.
5. Парсонс Т. Социальная система. М.: Академический проект, 2018. 529 с.
6. Леві-Строс К. Структурна антропологія. Пер. з французької Зоя Борисюк. К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 1997. 387 с
7. Sahlins Marshall. Poor Man, Rich Man, Big Man, Chief; Political Types in Melanesia and Polynesia. Comparative Studies in Society and History, Vol. 5, No. 3 (Apr/1963), 285-303. URL:<https://web.archive.org/web/20131002170848/http://tapera.info/textos/sahlins,hrhp.pdf>.
8. Адам Сміт. Дослідження про природу і причини багатства народів. Київ: Наш формат, 2018. 736 с. URL: shron1.chtyvo.org.ua/Smit_Adam/Bahatstvo_narodiv_Doslidzhennia_pro_pryrodu_ta_prychyny_dobrobutu_natsii.pdf
9. Кейнс Дж.М. Загальна теорія зайнятості процента і грошей. Київ: Основи, 2002. С. 224–518. URL: <https://epi.cc.ua/obschaya-teoriya-zanyatosti-protsenta.html>.
10. Монетарная история Соединенных Штатов. 1867–1960 / Милтон Фридман, Анна Якобсон Шварц; отв. ред. С.Л. Удовик; науч. ред. О.В. Манюта. Киев: Ваклер, 2007. 862 с.
11. Матюшина І.І. Дві теорії комунікативної дії: Ю. Габермас і М. Попович *Актуальні проблеми філософії та соціології: Науково-практичний журнал* Одеса, 2017. Вип. 20. С. 67–70.
12. Словник української мови: в 11 томах. К.: Інститут мовознавства АН УРСР. Т. 2, 1971. URL: <http://sum.in.ua/s/dijaljnistj>.
13. Прищак М.Д. Психологія [Текст]. Частина І: навч. Посібник. Вінниця: ВНТУ, 2013. 98 с.
14. Філософський енциклопедичний словник. Національна академія наук. Інститут філософії ім. Г.С. Сковороди. К.: Абрис, 2002. 742с.
15. Гегель Г. Логика. Издательство АСТ. 2019. URL: http://loveread.ec/view_global.php?id=87284.
16. Пиаже Ж. Избранные психологические труды. М.: Просвещение, 1969. 600 с.
17. Мігай Чіксентмігаї. Потік: психологія оптимального досвіду. К: КСД, 2017. 368 с.
18. Проект Закону України від 25.06.2022 року № 5707 «Про правотворчу діяльність». <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/searchResults>.
19. Денисова А. Правові засоби: поняття та види *Право України*. 2010. № 7. С. 190–195.
20. Удовика Л., Газенко О. Правові засоби правотворчості в контексті інтеграції України в ЄС. *Підприємництво, господарство і право*. 2017/10. С. 203.
21. Проект Закону України народного депутата України Ю.Р. Мірошниченка № 7409 від 01.12.2010 «Про нормативно-правові акти». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7409&skl=7.