

## **КАТЕГОРІЇ «НОРМОТВОРЧІСТЬ» ТА «ПРАВОТВОРЧІСТЬ»: НЕОДНОЗНАЧНІСТЬ ВИЗНАЧЕННЯ ТА СПІВВІДНОШЕННЯ У ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ**



### **Міхайліна Тетяна Вікторівна,**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри теорії, історії держави і права та філософії права  
Донецького національного університету імені Василя Стуса



### **Гоцуляк Юрій Вікторович,**

доктор юридичних наук, доцент,  
в.о. завідувача кафедри теорії,  
історії держави і права та філософії права  
Донецького національного університету імені Василя Стуса



### **Гель Андрій Павлович,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри судової медицини та права  
Вінницького національного медичного університету імені М.І. Пирогова

*Метою статті є уточнення та розмежування понять нормотворчості та правотворчості, а також переосмислення їх співвідношення із суміжними категоріями.*

*Зроблено висновок, що у вітчизняній правовій доктрині повністю розвиваються межі понять «нормотворчість» та «формування права». Зміст категорії «правотворчість» натовмість є досить усталеним, проте цей термін нерідко необґрунтовано підміняється терміном «нормотворчість».*

*Установлено, що нормотворчість є широкою категорією, яка виходить далеко за межі формування права, тому що охоплює виникнення усіх соціальних норм, які впорядковують поведінку у суспільстві: моральних, корпоративних, звичаєвих, релігійних, традиційних тощо. Про формування ж права слід говорити лише в тому разі, коли фактичні, не правові за своєю природою соціальні регулятори починають «виростати» із соціуму на офіційний рівень. Тобто формування права охоплює такі стадії: 1) виникнення у суспільстві певних відносин, що потребують регулювання, та їх масштабування; 2) виникнення фактичних регуляторів цих відносин неюридичної природи; 3) усвідомлення правотворцем необхідності впорядкування суспільних відносин за допомогою правових приписів (через аналіз статистичних показників, експертних оцінок, опитувань тощо); 4) правотворчість як фінальний, офіційний етап формування права.*

*З'ясовано, що нормотворчість співпадає за обсягом із формуванням права (правоутворенням) винятково тоді, коли йдеться про створення правових норм. Тим часом із правотворчістю нормотворчість за обсягом не співпадає узагалі. Вона є набагато ширшою категорією по відношенню до правотворчості. Рівно як і всі регулятори відносин у суспільстві (соціальні норми) є набагато більшими за обсягом, аніж право, яке є лише одним видом із таких регуляторів.*

*Уважається, що законотворчість є одним із видів правотворчості, що пов'язаний виключно з прийняттям парламентом законів як нормативно-правових актів вищої юридичної сили.*

Наголошено на тому, що процеси тлумачення та реалізації правових норм ані нормотворчістю, ані правотворчістю не охоплюються, оскільки вони включаються в механізм правового регулювання тоді, коли правова норма вже є в наявності (тобто після закінчення правотворчості).

**Ключові слова:** нормотворчість, правотворчість, законотворчість, формування права, соціальні регулятори, правові норми, права і свободи людини, принципи права, правотворчість центральних органів влади, муніципальна правотворчість.

**Mikhailina Tetiana, Hotsuliak Yurii, Hel Andrii. Categories «Rule-Making» and «Law-Making»: Ambiguity of Definition and Correlation in Legal Doctrine**

*The purpose of the article is to clarify and differentiate the concepts of rule-making and law-making, as well as to rethink their relationship with related categories.*

*It is concluded that the our legal doctrine completely blurs the boundaries of the concepts of «rule-making» and «formation of law». The content of the category «law-making», on the other hand, is quite well-established, but this term is often unreasonably replaced by the term «rule-making».*

*It is established that rulemaking is a broad category that goes far beyond the formation of law, because it covers the emergence of all social norms that regulate behavior in society: moral, corporate, customary, religious, traditional, etc. The formation of law should be discussed only when actual, non-legal in nature, social regulators begin to «grow» from society to the official level. That is, the formation of law covers the following stages: 1) the emergence of certain relations in society that require regulation, and their scaling; 2) the emergence of actual regulators of these relations of a non-legal nature; 3) awareness by the lawmaker of the need to streamline public relations with the help of legal prescriptions (through the analysis of statistical indicators, expert assessments, surveys, etc.); 4) law-making, as the final, official stage of law formation.*

*It is found out that rule-making coincides in scope with the formation of law (legal formation) only in cases when it comes to the creation of legal norms. Meanwhile, law-making does not coincide with law-making in terms of volume at all. It is a much broader category in relation to law-making. Just like all regulators of relations in society (social norms) are much larger in scope than law, which is only one type of such regulator.*

*It is considered that Law-making is one of the types of rule-making that is associated exclusively with the adoption by the Parliament of laws as normative legal acts of the highest legal force.*

*It is noted that the processes of interpretation and implementation of legal norms are not covered by either rulemaking or law-making, since they are included in the mechanism of legal regulation when the legal norm is already available (that is, after the end of law-making).*

**Key words:** rule-making, law-making, formation of law, social regulators, legal norms, human rights and freedoms, principles of law, law-making of central authorities, municipal law-making.

**Постановка проблеми.** Цілком очевидно, що результат будь-якої дискусії не в останню чергу залежить від того, чи домовилися сторони про систему понять, якими вони оперують. Саме у цій площині знаходиться предмет цього дослідження, оскільки безліч наукових праць, присвячених аналізованій проблематиці, так і не приходять до спільного знаменника про співвідношення категорій правотворчості, нормотворчості, а також низки пов'язаних із ними термінів, таких як «формування права» (правоутворення), «законотворчість» тощо. Унаслідок цього не формується повна картина щодо питань: а чи є правом усі норми, що функціонують у суспільстві? чи одні й ті ж самі суб'єкти їх створюють? чи настають одні й ті ж самі наслідки у разі їх порушення? Як можна

побачити, питання, яке видається спочатку суто доктринальним, призводить до цілком практичної проблематики.

**Стан опрацювання проблематики.** Як було зазначено, питанню визначення та співвідношення правотворчості та нормотворчості присвячено численні наукові праці таких авторів, як Я. Ленгер, Ю. Лепех, Р. Песцов, О. Попова, Р. Радейко, І. Сердюк, О. Скакун, В. Шишко та багатьох інших. Проте, незважаючи навіть на наявність значної кількості вузьких спеціальних досліджень, аналізована проблематика залишається вельми неоднозначною.

**Метою статті** є уточнення та розмежування понять нормотворчості та правотворчості, а також переосмислення їх співвідношення із суміжними категоріями.

**Виклад основного матеріалу.** Слід зазначити, що в юридичній науці під час розгляду питання про створення норми права, правового акту використовуються терміни «правотворчість», «законотворчість», «нормотворчість» [1, с. 228]. Причому, що характерно, застосовуються вони нерідко безсистемно та без урахування особливостей створення інших правил поведінки, що діють у суспільстві, відмінних від права.

Характерним є те, що поняття правотворчості використовується науковцями у цілому єдинообразно та однозначно.

Так, на думку О. Попової, правотворчість – це досить складний процес, оскільки він включає у себе оцінювання та пізнання необхідних правових потреб як для держави, так і для суспільства, а також висвітлює формування і прийняття нормативно-правових актів суб'єктами нормотворчості в межах відповідної компетенції та їх процедуру [2, с. 7].

П. Рабінович визначає правотворчість як діяльність компетентних державних органів, уповноважених державою громадських об'єднань, трудових колективів або (у передбачених законом випадках) усього народу чи його територіальних спільнот із установаження, зміни чи скасування юридичних норм [3, с. 103].

За визначенням І. Сердюк, правотворчість – це заснована на соціально-правовому досвіді пізнавальна за змістом та правова за формою юридично значуща діяльність уповноважених суб'єктів права (переважно органів публічної влади, їхніх посадових осіб), що має вольовий характер, плин якої проходить у процедурно-процесуальному порядку, спрямована на виявлення потреб і інтересів суспільства, закономірностей його розвитку та їх переведення на мову юридичних принципів і норм, які отримують своє зовнішнє вираження та закріплення в нормативно-правовому акті чи іншому джерелі об'єктивного права [4, с. 77].

Таким чином, більшість авторів схиляється до того, що правотворчість розуміється як діяльність компетентних органів та посадових осіб, яка спрямована на прийняття, зміну чи скасування правових норм, що здійснюється у межах їхньої компетенції та в установленому законом порядку.

Як справедливо наголошують певні автори, правотворчість не можна зводити до законотворчості, яка є монополією представницьких вищих органів держави (в Україні – Верховної Ради) у передбачених законом випадках, законотворчість – важливий складник правотворчості, який забезпечує прийняття законів [5, с. 89; 6, с. 11]. Це є безсумнівним. Тож принаймні два терміни чітко співвідносяться як ціле та частина, де ціле – це правотворчість (як діяльність зі створення всіх правових норм уповноваженими органами та посадовими особами), а частина – законотворчість (як діяльність вищих органів законодавчої влади зі створення виключно законів, тобто НПА вищої юридичної сили). Причому правотворчість здійснюється як на вищому, центральному, рівні, так і на локальному – правотворчість органів місцевого самоврядування (муніципальна правотворчість).

У підручнику за редакцією М. Козюбри правотворчість визначається як частина загального процесу правотворення – це особливий вид діяльності, притаманний спеціально уповноваженим органам, із формулювання, зміни або скасування правових норм, в основі яких лежать потреби та інтереси людей [7, с. 192]. Як можна побачити, власне визначення правотворчості у цьому разі збігається з попередніми за одним винятком: у ньому здійснено спробу розглянути не лише правотворчість як таку, а й як частину більш широкого процесу – правоутворення (формування права). Отже, це дає підстави перейти до співвідношення правотворчості з іншими категоріями, а саме, з правоутворенням та нормотворчістю. І в цьому аспекті все виглядає не настільки однозначно, як у попередніх.

Основні розбіжності спостерігаються щодо безсистемного застосування термінів «правотворчість» та «нормотворчість».

Н. Лата пропонує визначення нормотворчості як особливої діяльності держави в особі спеціально уповноважених на це владних суб'єктів, спрямованої на нормативне закріплення суспільних потреб й інтересів та забезпечення належних умов для реалізації прав і свобод громадян та їх ефективного захисту, яка здійснюється шляхом створення системи вну-

трішньо узгоджених нормативно-правових актів із метою підвищення ефективності регулювання суспільних відносин в Україні [8, с. 13]. Аналогічним із наведеним є поняття, згідно з яким нормотворчий процес характеризується структурованістю, поетапністю та закономірною послідовністю. Це спеціальна організаційно-правова діяльність уповноважених суб'єктів, яка полягає в ініціюванні, підготовці, розгляді проєктів нормативно-правових актів, прийнятті нормативних актів та введенні їх у дію [9, с. 309]. Тобто у зазначених визначеннях відбувається просто підміна понять. Наводиться характеристика правотворчості, разом із тим використовуючи для цього термін «нормотворчість».

Ю. Лепех узагалі називає нормотворчість різновидом правотворчості [10, с. 229]. Отже, правотворчість розглядається як більш широке явище по відношенню до нормотворчості. Але навряд чи це можна вважати коректним. Навпаки, категорія нормотворчості може розглядатися як найширша щодо суміжних, тому що у суспільстві постійно існує величезна кількість правил поведінки (норм), які регулюють фактичні суспільні відносини. Право є лише одним із таких регуляторів, зі своєю специфікою. Але поряд із правом функціонують також норми моралі, звичаєві, традиційні, релігійні, корпоративні норми. Вони цілком природньо складаються у суспільстві, і цей процес також охоплюється поняттям нормотворчості, бо норми поведінки – це не виключно право. Ба більше, право не є ні найбільш розповсюдженим, ані найбільш універсальним регулятором поведінки.

Найбільший обсяг нормотворчості по відношенню до інших категорій зумовлений тим, що у разі коли йдеться про створення інших від правових видів соціальних норм, то нормотворчість починається у соціумі і там же й закінчується, не піднімаючись на офіційний рівень. Якщо ж йдеться про створення правових приписів, то через формування права нормотворчість виходить на правотворчість (процес формування права починається у соціумі, а закінчується на рівні офіційних органів або посадових осіб [11, с. 17; 12, с. 106; 13, с. 24; 14, с. 505]).

Таким чином, ми виходимо на наступну

категорію, а саме – правоутворення (формування права). М.А. Придворов та В.В. Трофімов, аналізуючи планомірно-раціональний тип правотворення, визначають його структуру у формі п'яти стадій. Перша стадія – виникнення соціальних та державно-правових закономірностей, друга – формування інтересів і усвідомлення прагнення індивідами та їхніми групами вирішити соціальні проблеми за допомогою права, третя стадія – формування основних правових ідей та засад актів правотворчості, четверта – формалізація правових ідей шляхом створення норм позитивного права та їх формального закріплення і п'ята – соціалізація формалізованих норм та їх адаптація до реальних умов соціально-правового життя [15, с. 295; 16, с. 82]. Дуже близькою за змістом є позиція О.Ф. Скакун, яка стверджує, що правотворення є формою виникнення і буття права та існує «...до правотворчості, поряд із ним, у вигляді правотворчості, після правотворчості у вигляді реалізації права» [17, с. 294]. У загальному вигляді викладене уявляється слушним та таким, що заслуговує на підтримку, оскільки правоутворення (формування права) виступає тим процесом, який, власне, і відокремлює правові норми від інших соціальних. Воно починається у суспільстві й у цьому співпадає з іншими соціальними регуляторами. Але через усвідомлення правотворцем потреб саме у правовому регулюванні певних суспільних відносин фактичні норми переходять на офіційний рівень та набувають формалізації (отже, проходять через стадію правотворчості як фінальну стадію формування права).

Отже, нормотворчість співпадає за обсягом із правоутворенням (формуванням права) винятково тоді, коли йдеться про створення правових норм [12, с. 105]. Тим часом із правотворчістю нормотворчість за обсягом не співпадає узагалі. Вона є набагато ширшою категорією по відношенню до правотворчості. Рівно як і всі регулятори відносин у суспільстві (соціальні норми) є набагато більшими за обсягом, ніж право, яке є лише одним видом із таких регуляторів.

Як наголошує М.В. Цвік, формування права є складним, багатоаспектним соці-

альним процесом, зумовленим взаємодією об'єктивних та суб'єктивних чинників, що визначають і забезпечують утворення нових норм права. Використання санкціонованих державою звичаїв, норм моралі, релігії, громадських організацій також є поширеним явищем під час формування різних правових систем. Переважна більшість правових норм має моральний зміст, і вони є одночасно нормами моралі, санкціонованими державою. Досить часто право тією чи іншою мірою формується під впливом релігійних норм. Наймасштабнішим було правозакріплення релігійних норм у мусульманських країнах, де догмати релігії стали офіційним джерелом права. Правові системи різних країн дублюють заповіді, зафіксовані у релігійних джерелах. Одним зі стародавніх способів формування права є санкціонування звичаїв шляхом визнання деяких звичаїв і закріплення їх у чинному законодавстві, судовій або адміністративній практиці [18, с. 323, 321]. Отже, у деяких випадках формування права також матиме спільні риси з іншими соціальними регуляторами. Наприклад, коли йдеться про закріплення релігійно-правових мононом.

**Висновки.** У вітчизняній правовій доктрині повністю розмиваються межі понять «нормотворчість» та «формування права». Зміст категорії «правотворчість» натовмість є досить усталеним, проте цей термін нерідко необґрунтовано підміняється поняттям «нормотворчість».

Установлено, що нормотворчість є широкою категорією, яка виходить далеко за межі формування права, тому що охоплює виникнення усіх соціальних

норм, які впорядковують поведінку у суспільстві: моральних, корпоративних, звичаєвих, релігійних, традиційних тощо. Про формування ж права слід говорити лише в тому разі, коли фактичні, не правові за своєю природою соціальні регулятори починають «виростати» із соціуму на офіційний рівень. Тобто формування права охоплює такі стадії: 1) виникнення у суспільстві певних відносин, що потребують регулювання, та їх масштабування; 2) виникнення фактичних регуляторів цих відносин неюридичної природи; 3) усвідомлення правотворцем необхідності впорядкування суспільних відносин за допомогою правових приписів (через аналіз статистичних показників, експертних оцінок, опитувань тощо); 4) правотворчість як фінальний, офіційний етап формування права.

З'ясовано, що нормотворчість співпадає за обсягом із формуванням права (правотворенням) винятково тоді, коли йдеться про створення правових норм. Тим часом із правотворчістю нормотворчість за обсягом не співпадає узагалі. Вона є набагато ширшою категорією по відношенню до правотворчості. Рівно як і всі регулятори відносин у суспільстві (соціальні норми) є набагато більшими за обсягом, ніж право, яке є лише одним видом із таких регуляторів.

Наголошено на тому, що процеси тлумачення та реалізації правових норм ані нормотворчістю, ані правотворчістю не охоплюються, оскільки вони включаються в механізм правового регулювання тоді, коли правова норма вже є в наявності (тобто після закінчення правотворчості).

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Песцов Р.Г. Муніципальна правотворчість як один із напрямів діяльності органів місцевого самоврядування. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія 18: Економіка і право*. 2015. Вип. 27. С. 227–232.
2. Попова О.В. Нормотворчий процес та правозастосування : навчальний посібник. Київ : НУБіП України, 2022. 168 с.
3. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2001. 176 с.
4. Сердюк І.А. Методологічний аналіз інтерпретацій поняття «правотворчість». *Науковий вісник ДДУВС*. 2017. № 2. С. 69–78.
5. Варламова Н.В. Правотворчество и правообразование. *Правотворчество и законность*. 1999. № 3. С. 34–38.
6. Шишко В.В. Культурологічні проблеми правотворчості : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12. Київ, 2004. 20 с.

7. Загальна теорія права : підручник / за ред. М.І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2016. 392 с.
8. Лата Н.Ф. Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2004. 19 с.
9. Петрова І. Нормотворчий процес і стадії нормотворчості в діяльності державної фіскальної служби України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2017. № 865. С. 308–315.
10. Лепех Ю. Питання про співвідношення понять «правотворчість» та «нормотворчість». *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2016. № 855. С. 225–231.
11. Михайліна Т.В. Загальнотеоретичний аналіз складових елементів категорії «нормотворчість». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2015. № 13. Т. 1. С. 15–17.
12. Михайліна Т.В. Роль інтегративного потенціалу правосвідомості у реформуванні правової системи : монографія. Вінниця : ДонНУ імені Василя Стуса, 2018. 312 с.
13. Mikhailina T., Grynyuk R. The spread of shadow norms beyond state legal system: challenges of a globalized society. *European journal of transformation studies*. 2020. № 1. P. 22–33.
14. Mikhailina T. Shadow norms as a threat to national and international security: social and legal aspects of counteraction. *Public security and public order*. 2020. № 24. P. 503–513.
15. Придворов Н.А., Трофимов В.В. Правообразование и правообразующие факторы в праве : монографія. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2012. 400 с.
16. Радейко Р.І. Особливості формалізації права як стадії правотворчого процесу. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2014. № 801. С. 81–85.
17. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник. Харьков : Консум, 2005. 656 с.
18. Цвік М.В. Загальна теорія держави і права : підручник. Харків : Право, 2002. 432 с.