

**ДВНЗ «УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**



**ПОГОРЕЛОВА ЗОЯ ОЛЕКСАНДРІВНА**

УДК: 340

**НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ: ІСТОРИЧНА  
ГЕНЕЗА І СУЧАСНИЙ КОНЦЕПТ**

12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових  
учень»

**Реферат  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
доктора юридичних наук**

**Ужгород – 2024**

Дисертацією є рукопис. Роботу виконано в ДВНЗ «Ужгородський національний університет». Міністерство освіти і науки України.

**Науковий консультант:** доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України  
**ЗАЄЦЬ Анатолій Павлович,**  
Національний університет  
«Києво-Могилянська академія»,  
завідувач кафедри загальнотеоретичного  
законодавства та публічного права

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент  
Національної академії правових наук України,  
заслужений діяч науки і техніки України  
**ШУТАК Ілля Дмитрович,**  
Вищий навчальний заклад  
«Університет Короля Данила»,  
професор кафедри права та публічного управління

доктор юридичних наук, професор  
**ДІДИЧ Тарас Олегович,**  
Навчально-науковий інститут права Київського  
національного університету імені Тараса Шевченка,  
професор кафедри теорії та історії права та держави

доктор юридичних наук, професор  
**РИНДЮК Віра Іванівна**  
Навчально-науковий інститут «Юридичний  
інститут Київського національного економічного  
університету імені Вадима Гетьмана»,  
професор кафедри теоретичної юриспруденції

Захист відбудеться «\_13\_» \_грудня\_ 2024 р. о \_9<sup>00</sup>\_ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 61.051.07 ДВНЗ «Ужгородський національний університет» за адресою: 88000, м. Ужгород, пл. Народна, 3 (зала вченої ради). З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці ДВНЗ «Ужгородський національний університет» за адресою: 88000, м. Ужгород, вул. Університетська, 14.

Автореферат розісланий «\_13\_» \_\_ листопада \_\_\_\_ 2024 р.

**Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради,  
кандидат юридичних наук**



**Т.П. Попович**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Дослідження питань нормотворчої діяльності держави ніколи не втрачало своєї актуальності. Нормотворча діяльність, будучи формою реалізації найважливіших функцій держави, впливає на природу і сутність держави, через нормотворчу діяльність формується її нормативна основа і особливості здійснення державної влади, справляється значний вплив на дотримання прав і свобод людини і громадянина.

На сучасному етапі розвитку права і держави це питання не лише не втрачає своєї актуальності, а й набуває ще більшого значення у зв'язку із здобутками вітчизняної і світової правничої науки, пов'язаними з новими підходами до розуміння природи і сутності права і держави. Важливо продовжити розпочате в науці переосмислення значення влади народу не тільки як джерела влади, але й джерела права. На цій основі можливе формування цілісної теорії нормотворчої діяльності держави, яка б включала, насамперед, базові, вихідні положення вчення про сутність і природу нормотворчої діяльності держави, складовими елементами якої є подальша кристалізація розуміння сутності права і закону, встановлення правильного співвідношення цих понять, взаємозв'язку понять правотворення і законотворення, уточнення розуміння природи процесу правотворення, умов набуття приписами закону правового характеру.

Переосмислення сутності і характеру нормотворчої діяльності держави, її органів, меж і умов цієї нормотворчості є важливим для створення правильного методологічного підґрунтя для розуміння відмінностей, що існують між процесом правотворчості, законотворчості і нормотворчості.

Питанням дослідження нормотворчої діяльності держави та її органів присвячено чимало наукових праць відомих філософів, дослідників-правознавців Європи Ш. Монтеск'є, Ф. Савін'ї, Г.-Ф. Пухти, К.Безлера, Г.Кельзена, а також вітчизняних правознавців М. Баглая, Ю.Г.Барабаша, О.В. Богачової, М. Воронова, О. Гаврилова, Л.М. Горбунової, Т.О.Дідича, А.П. Зайця, Р. Калюжного, М.І. Козюбри, В.М.Косовича, Н. Лати, Л.Маймескулова, А. Олійник, М.І. Панова, А.М. Ришелюка, В.І.Риндюк, О.В. Скрипнюка, А.П. Ткача, В.Л.Федоренко, М.О. Теплюка, І.Д. Шутака та багатьох інших.

В цьому питанні на сьогодні переважає легістське розуміння сутності правотворчої, законотворчої і нормотворчої діяльності як спорідненої (як специфічної діяльності спеціально уповноважених органів по встановленню, зміні чи скасуванню правових норм 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 (наприклад, С. Л. Лисенков). Ці погляди не розкривають глибинних, сутнісних аспектів розуміння природи права, процесу його формування, ролі держави у процесі правотворення. А це 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.

Враховуючи потребу удосконалення правових засад Української держави і національного права існує нагальна необхідність у додатковому осмисленні законотворчої діяльності парламенту, значна кількість проблемних питань, які потребують поглибленого доктринального наукового осмислення, пов'язана з нормотворчою діяльністю органів виконавчої влади, включаючи Кабінет Міністрів України і місцеві органи виконавчої влади. Конституція України і чинне законодавство не урегульовує стадій і етапів нормотворчої діяльності органів державної влади та їх посадових осіб та не встановлює вимог до цієї діяльності. Більше того, на най час належним чином не реалізована вимога Конституції щодо урегулювання нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій на основі закону. Окремі із цих вимог лише фрагментарно визначаються підзаконними актами Кабінету Міністрів України та Міністерства юстиції України. Саме тому їх змістовне наповнення є надзвичайно важливим завданням правової науки.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**

Дисертацію виконано відповідно до науково-дослідної теми кафедри теорії та історії держави і права ДНУЗ «Ужгородський національний університет» «Трансформація політико-правової системи країн Центральної та Східної Європи: гносеологічний та практичний аспект», що затверджена рішенням Вченої ради юридичного факультету ДНУЗ «Ужгородський національний університет» №7 від 28 березня 2019 р., номер державної реєстрації НДР: 0119U101973.

**Мета і завдання дослідження.** Метою роботи є розробка цілісної науково-методологічної концепції нормотворчої діяльності Української держави, включаючи розробку методологічних засад нормотворчої діяльності, з'ясування природи, сутності і напрямків удосконалення нормотворчої діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади.

Для досягнення мети дослідження планується вирішити такі завдання: 1) виявити ступінь наукових розробок нормотворчої діяльності української держави, її історії і сучасного стану; 2) дослідити історію та еволюцію нормотворчої діяльності держав, в цілому, та Української держави, зокрема, в різні історичні періоди; 3) розкрити сутність і природу нормотворчої діяльності держави, дослідити її складові елементи; 4) розкрити з сучасних методологічних позицій співвідношення понять правотворчої і нормотворчої діяльності, взаємозв'язку понять правотворення і законотворення, уточнити розуміння природи процесу правотворення, умов набуття приписами закону правового характеру; 5) розкрити поняття нормотворчої діяльності як правової форми реалізації нормотворчої функції держави; 5) виокремити принципи нормотворчої діяльності органів державної влади, здійснити їх ранжирування за ступенем їх загальності (значимості) для цієї діяльності, розкрити їх зміст та форми забезпечення; б) дослідити правову природу і розкрити поняття законотворчих

повноважень і законотворчої діяльності як спеціальної організаційної юридичної діяльності органів державної влади; 7) дослідити конституційні основи регулювання нормотворчої діяльності органів державної влади та порядку її здійснення; окреслити напрямки її удосконалення; 8) розкрити значення народного суверенітету як легітимної основи парламентаризму, взаємозв'язок установчої і законодавчої влади, законодавчої влади і законотворчої діяльності парламенту.

*Об'єктом дослідження* виступає нормотворча діяльність Української держави в історичному європейському та сучасному контекстах, особливості нормотворчої діяльності органів державної влади в Україні, в тому числі Верховної Ради України, Президента України, органів виконавчої влади (Кабінету Міністрів України і центральних органів виконавчої влади).

*Предметом дослідження* є доктринальні аспекти нормотворчої діяльності держави в особі її органів, особливості здійснення нормотворчої діяльності органами державної влади на основі Конституції України, системи нормативно-правових та правозастосовних актів, що регулюють нормотворчу діяльність; принципи та механізми здійснення нормотворчої діяльності органів державної влади; практика реалізації нормотворчих повноважень і нормотворчої діяльності органів державної влади.

**Методологія дослідження.** Методологічною основою даного дослідження слугують сучасні філософсько-світоглядні підходи до права, що ґрунтуються на природно-правовій доктрині, теорії народного суверенітету і визнання народу не лише джерелом, але й джерелом права, що дають можливість пояснити не тільки природу права і його роль у сучасному суспільстві, відносну незалежність права від політики, а й більш точно зрозуміти сутність і співвідношення між такими юридичними категоріями як нормотворчість, правотворчість і законотворчість, нормотворча, правотворча і законотворча діяльність та сприяти їх більш коректному використанню у правовій доктрині, правових прикладних дослідженнях.

Мета, призначення і пошук шляхів удосконалення законотворчої діяльності розкривалися у даному дослідженні за допомогою таких загальнонаукових методів як аксіологічний, антропологічний, аналітичний і синтетичний, порівняльно-історичний, порівняльно-правовий, герменевтичний, а також формально-юридичний метод.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає у тому, що з нових теоретичних і методологічних позицій вперше комплексно, виходячи із уточненого розуміння правової природи нормотворчої діяльності держави, простежена її історична генеза, розкриті її елементи (мета, суб'єкти, предмет, засоби, процесуальна форма реалізації, результати, контроль над її здійсненням), дана комплексна характеристика її сутності (як правової форми реалізації функцій держави, як владної діяльності, як діяльності її уповноважених органів і посадових осіб, як юридичної діяльності, що має відповідну процесуальну форму), розкриті її принципи, дана характеристика окремих видів нормотворчої діяльності, сформульовані пропозиції по їх удосконаленню, окреслені перспективні напрямки досліджень у цій сфері, зокрема:

– обґрунтовано висновок про історичну тенденцію переходу від соціального управління у формі індивідуальних наказів на основі адміністративного розсуду до соціального управління на основі нормативного регулювання, монополізації нормотворчої діяльності в руках правителів, концентрування повноважень в рамках спеціально уповноважених органів та професіоналізації нормотворчої діяльності;

– уточнено розуміння правової природи нормотворчої діяльності як діяльності, що здійснюється на основі нормотворчих повноважень, делегованих народом, а правовий характер приписів законів та інших актів, які виходять в держави та її органів, лише презюмується, оскільки в кінцевому підсумку свій правовий характер вони отримують в процесі легітимації, тобто визнання та сприйняття їх правовими з боку народу;

– уточнено поняття правотворчої і нормотворчої діяльності, взаємозв'язку понять правотворення і законотворення, уточнено розуміння природи процесу правотворення, умов набуття приписами закону правового характеру;

– розкрито поняття нормотворчої діяльності як правової форми реалізації нормотворчої функції держави, яка є владною діяльністю і поряд з представницькою, управлінською і судовою діяльністю забезпечує реалізацію функцій і завдань держави;

– сформульовано висновок про те, що в результаті нормотворчої діяльності формується правове підґрунтя для функціонування державної влади і здійснення не тільки таких важливих галузевих чи предметних функцій держави (таких як захист держави, регулювання економічної діяльності, захист оточуючого середовища тощо) але й правова основа для функціонування державних інститутів з точки зору поділу влади на законодавчу виконавчу, судову і контрольну (в рамках яких здійснюються функція державного управління і правоохоронна функція, функції правосуддя, установча і контрольна–наглядова функції);

– визначено нормотворчу діяльність як одну із найважливіших правових форм діяльності держави, поряд із правозастосовною (практичною консультаційною, адвокатською, нотаріальною), правоохоронною (слідчою, прокурорською, судовою), установчою, контрольною правовими формами діяльності держави;

– поглиблено розкрито владну природу і зміст нормотворчої діяльності діяльність держави, як владну діяльність її уповноважених органів і посадових осіб, пов'язану із функцією здійснення влади, що полягає у встановленні правил поведінки шляхом прийняття нормативних актів, які мають загальнообов'язковий характер, встановлюють обов'язки громадян та їх відповідальність;

– охарактеризовано розуміння нормотворчої діяльності як юридичної діяльності, оскільки на законодавчому і підзаконному рівні здійснюється її детальна регламентація, з встановленням процедур, прав і обов'язків повноважних суб'єктів права, визначенням їх відповідальності за порушення процедур, умов і вимог до здійснення нормотворчої діяльності;

– обґрунтовано висновок про необхідність здійснення нормотворчої діяльності, метою якої є нормативне урегулювання суспільних відносин, правознавцями-фахівцями задля отримання якісного результату у вигляді нормативного акту;

– обґрунтовано висновок про те, що нормотворча діяльність має мати відповідну процесуальну форму і здійснюватися відповідно до певних процедур, що зумовлюється, з одного боку, природою нормотворчої діяльності як владної, легальної діяльності, яка потребує відповідного дозволу, санкціонування (за допомогою нормотворчості здійснюється принцип поділу влади, реалізується демократична природа держави і взаємозв'язок держави і суспільства, формуються правила поведінки та діяльності органів державної влади, що забезпечує унормованість суспільного і державного життя), а з іншого боку – потребою упередження свавілля, упередження від прийняття помилкових рішень, досягнення мети створення ефективних, раціональних та справедливих норм;

– уточнено поняття нормотворчого процесу, як спеціальної організаційної процедурної юридичної діяльності уповноважених суб'єктів, що відображається у системі самостійних, логічно завершених етапів, стадій, юридико-технічних дій по ініціюванню розробки, складанню, узгодженню, правовій експертизі, розгляду та прийняттю (виданню), державній реєстрації, опублікуванню, вступі в силу (набрання чинності) нормативно-правового акту; уточнено перелік принципів нормотворчої діяльності;

– додатково обґрунтовано розуміння народного суверенітету як легітимної основи парламентаризму, установчої і законодавчої влади парламенту (одне з найголовніших призначень парламенту – здійснювати законодавчу владу, відповідно до конституційного принципу поділу влади, закріпленого у статті 6 Конституції України), що дає можливість чітко визначити межі законодавчих повноважень і, відповідно, природу і межі законотворчих повноважень парламенту та інших суб'єктів;

– обґрунтовано розуміння законодавчої влади як легітимної основи законодавчої і законотворчої діяльності парламенту: досягнення цілей законодавчої влади відбувається через законодавчу діяльність парламенту, що є основною, ключовою функцією парламенту і організаційним способом реалізації законодавчої влади держави та полягає у прийнятті від імені народу законів, як актів вищої юридичної сили, та введенні їх в дію, а також уточнено розуміння законотворчої діяльності як форми реалізації делегованої народом Верховній Раді України законодавчої влади, в результаті чого парламент і його органи володіють першочерговим правом як на здійснення законотворчої діяльності, так і правом контролю за якістю законів, що подаються на її розгляд;

– уточнено поняття законотворчої діяльності, як спеціальної організаційної юридичної діяльності парламенту, його комітетів, народних депутатів та інших уповноважених суб'єктів, по визначенню потреб у регулюванні суспільних відносин законом, ініціюванні розробки, складанні, узгодженні, правовій експертизі, розгляду та прийняттю (виданню), державній

реєстрації, опублікуванню, вступі в силу (набрання чинності) законів, дослідження їх ефективності і перегляду;

– сформульовано висновок про те, що законотворчими повноваженнями можуть володіти також і інші органи, однак наділення такими повноваженнями та встановлення порядку здійснення такої діяльності має здійснюватися відповідно до статті 92 Конституції України та вимог інших положень Конституції України, які визначають повноваження органів державної влади, що стосуються законотворчої діяльності;

– обґрунтовано необхідність реалізації нормотворчих повноважень Президента України у межах компетенції і у особливій правовій формі, а саме у формі нормотворчої діяльності, що передбачає необхідність дотримання відповідного способу і процедурно–процесуального порядку, відображатися у певній системі взаємозалежних, організаційно упорядкованих та послідовних дій, що підпорядковані загальній меті і спрямовані на отримання конкретного результату; нормотворча діяльність має здійснюватися також не тільки з застосуванням відповідних засобів контролю за цією діяльністю та супроводжуватися контролем за конституційністю і законністю актів, що приймаються Президентом України, а також дотриманням внутрішньої процедури підготовки і проходження правових актів Президента України, фіксації її результатів;

– додатково обґрунтовано певну організаційну самостійність нормотворчої діяльності Президента України, що є ширшою за організаційну самостійність інших органів державної влади, яка передбачає можливість самостійного вирішення питань внутрішньої організації нормотворчої діяльності та здійснення нормотворчих повноважень, і в цій частині самостійного здійснення Президентом правового регулювання порядку реалізації нормотворчих повноважень;

– запропоновано у нормотворчій діяльності Президента України виокремлювати процесуальні стадії, що пов'язані з послідовністю здійснення дій, а також процесуальні провадження, що відображають юридично фіксовані обставини нормотворчої ініціативи, матеріали справи законопроекту, офіційне документальне закріплення процесуальних результатів, і процесуальний режим, як відображення дії відповідних принципів, що створює належну правову атмосферу і гарантує ефективне здійснення цієї діяльності;

– обґрунтовано положення про те, що процесуальна форма, процесуальні стадії, процесуальне провадження і процесуальний режим складають інтегральну характеристику нормотворчого процесу Президента України, як системи самостійних, логічно завершених етапів, стадій, юридико–технічних дій по встановленню, зміні чи скасуванню загальнообов'язкових правил поведінки шляхом прогнозування, планування, підготовки, узгодження, правової експертизи, розгляду та прийняття, державної реєстрації, опублікування, вступу в силу (набрання чинності) нормативних актів Президента України і що належна правова регламентація усіх складових нормотворчого процесу Президента України сприятиме утвердженню верховенства права в Українській державі;

– обґрунтовано положення про те, що нормотворчі повноваження органів виконавчої влади, які повноваження по встановленню, зміні і скасуванню обов'язкових правил у формі видання підзаконних нормативних актів, є невід'ємною частиною правового статусу органів виконавчої влади, слугують засобом здійснення ними державної влади і здійснюються самостійно, без неправомірного втручання, завжди і виключно з метою виконання органами виконавчої влади своїх функцій, завдань та повноважень, в межах компетенції;

– сформульовано висновок про те, що нормотворчі повноваження органів виконавчої влади складають правову основу для їх нормотворчої діяльності, яка, в свою чергу, є правовою процесуальною формою здійснення нормотворчих повноважень і що правова процесуальна форма нормотворчої діяльності у сукупності з процесуальними стадіями, процесуальним провадженням і процесуальним режимом складають інтегральну характеристику поняття нормотворчого процесу органу виконавчої влади, як системи самостійних, логічно завершених етапів, стадій, юридико–технічних дій по встановленню, зміні чи скасуванню загальнообов'язкових правил поведінки шляхом прогнозування, планування, підготовки, узгодження, правової експертизи, розгляду та прийняття, державної реєстрації, опублікування, вступу в силу (набрання чинності) нормативних актів органу виконавчої влади;

– обґрунтовано положення про те, що нормотворча діяльність органів виконавчої влади має здійснюватися з застосуванням відповідних засобів контролю за цією діяльністю, супроводжуватися контролем за конституційністю і законністю актів, що ними приймаються, з дотриманням внутрішньої процедури підготовки і проходження нормативних актів органів виконавчої влади, фіксації її результатів;

– розроблено ряд пропозицій щодо удосконалення організаційно-правових і прикладних аспектів нормотворчої діяльності органів державної влади, зокрема, посилення консенсусної природи парламенту і рівня політичного узгодження законопроектів і урегулювання статусу парламентської меншості, посилення системності, плановості законотворчої діяльності парламенту, покращення взаємодії з громадськістю та громадським експертним середовищем, підвищення ролі публічних консультацій з громадськістю і ретельне врахування їх у законотворчій роботі з метою реалізації принципів відкритості та гласності у правотворчій діяльності, підвищення ролі комітетів парламенту у законодавчому процесі, посилення механізмів взаємодії головного комітету по законопроекту із іншими комітетами, забезпечення прозорості у діяльності парламентських комітетів і парламенту в цілому, підвищення тих складових якості закону, які пов'язуються з мінімальною достатністю законодавчого регулювання, усунення дублювання, підвищення фахового рівня законопроектувальників середньої ланки (міністерств, державних і національних служб, державних і національних агентств, інших центральних органів виконавчої влади), посилення значення усіх видів експертиз проектів законодавчих актів, що проводяться на різних етапах підготовки і проходження законопроектів, зокрема, загально–правової, антикорупційної, гендерної, на відповідність праву ЄС (*acquis communautaire*), на відповідність Конвенції про

захист прав людини та основоположних свобод, фінансово-економічній, екологічній, на відповідність Регламенту Верховної Ради України та іншим, необхідності урегулювання на рівні Регламенту статусу висновків експертних підрозділів Апарату Верховної Ради України, закріплення обов'язкової участі їх представників при розгляді законопроектів у комітетах, необхідності урегулювання правового статусу експерта, що здійснює фахову експертизу законопроекту, як учасника нормотворчого процесу, законодавчо встановивши відповідні гарантії незалежності експерта, його прав і обов'язків в процесі здійснення такої експертизи;

– обґрунтовані напрямки удосконалення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України, зокрема, посилення ролі правової експертизи Мініюстом проектів актів на етапі погодження проектів перед поданням розробником до Кабінету Міністрів, необхідності законодавчого унормування порядку здійснення експертизи проектів актів Кабінету Міністрів України, а також статусу такої експертизи задля того, щоб її висновки не могли бути проігноровані та залишені без розгляду, розширення практики здійснення експертизи проектів урядових актів громадськими організаціями та незалежними експертами, посилення моніторингу виконання нормативних актів Уряду і контрольного механізму впливу на якість нормативних актів, складовими частинами якого мають стати діяльність урядових комітетів, надання більшої ваги і значимості публічних консультацій з представниками заінтересованих сторін щодо проектів актів Кабінету Міністрів, діяльність Громадської ради при Кабінеті Міністрів України, більш повного забезпечення вільного доступу до інформації щодо урядових рішень, що готуються для розгляду, включаючи оприлюднення проектів урядових актів на сайті Кабінету Міністрів України для їх громадського апробування, ретельне узагальнення висловлених критичних оцінок цих проектів і врахування їх у фінальних проектах, що передаються на розгляд Кабінету Міністрів України;

– обґрунтовано правомірність і доцільність суттєвого спрощення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України в умовах запровадження воєнного стану, в тому числі скасування публічних консультацій з важливих питань урядової політики, закріплення можливості призупинки діяльності урядових комітетів, відміни необхідності проведення правових та інших видів експертиз, зі збереженням правової та інших видів експертиз вже прийнятих рішень з метою дотримання принципів верховенства права, захисту прав людини; Запропоновано запровадити на постійній основі, крім експертизи Мініюсту під час реєстрації нормативних актів, також наукову експертизу найбільш важливих відомчих законопроектів відповідно до законодавства України, що регулює питання наукової та науково-технічної експертизи стосовно статусу, повноважень та відповідальності експертів, значення їх експертних висновків, посилення ролі і значення громадської експертизи, що здійснюється відповідними Громадськими радами при центральних органах виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства. Запропоновано також оптимізувати порядок проведення публічних консультацій з громадськістю з питань підготовки і прийняття відомчих нормативних актів,

інших рішень, а також діяльність Громадських рад при міністерствах та врахування результатів цих консультацій, законодавчо регулювати процес публічних консультацій з громадськістю і забезпечити відповідні правові гарантії урахування результатів цих консультацій.

**Практичне значення одержаних результатів.** Практична цінність роботи полягатиме у використанні розроблених дисертантом у результаті дослідження пропозицій та висновків:

у сфері нормотворчої діяльності органів державної влади – при визначенні меж нормотворчих повноважень та удосконалення усіх аспектів нормотворчої діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету міністрів України і центральних органів виконавчої влади;

у правозастосовній діяльності – при здійсненні нормотворчої діяльності органів державної влади, підготовці проектів їх нормативних актів;

у науковій роботі – для подальших теоретичних розробок питань нормотворчої діяльності органів державної влади;

в освітній діяльності – для використання у викладанні юридичних і політологічних дисциплін, а також у розробці науково–методичних і навчальних посібників.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація є кваліфікаційною науковою працею, наукова новизна, висновки та пропозиції сформульовані авторкою самостійно й обґрунтовані на підставі особистих досліджень.

Деякі статті, що відображають результати роботи, написані у співавторстві. Особистий внесок здобувачки у цих статтях полягає:

– «Становлення ідеї природного права в древній Греції і Древньому Римі» – у розробці методології дослідження, опису результатів і стану дискусії по питаннях становлення ідеї природного права в Древній Греції і Древньому Римі, викладу Платонових ідей створення ідеальної держави та ролі у ній законодавства;

– «The nature and features of surrogacy as an assisted reproductive technology» – оцінці повноти правового регулювання відповідних відносин і його закріплення у нормативних актах, теоретичній оцінці процесу формування спеціальної термінології, що використовується для характеристики відповідних відносин; розробці теоретичного підґрунтя формування обов’язків сторін, що визначають їх статус;

– «Somatic (personal) human rights: the ratio of medical and legal categories» – обґрунтуванні потреби правового регулювання соматичних прав як прав нового покоління, оцінка цілей і можливостей права, досягнення балансу між медициною і законом у сфері соматичних прав, визначення, на основі загальнотеоретичних уявлень про формування юридичних понять, підходів до формування центральної категорії у досліджуваному питанні, а саме категорії «соматичних прав»; обґрунтуванні віднесення соматичних прав до особистих прав людини, їх невідчужуваності з точки зору поняття сучасної правової держави;

– «Посилення наукової і фахової складової законотворчої діяльності Верховної Ради України – вимога часу» – описі методології дослідження,

характеристиці законотворчої діяльності як виду нормотворчої діяльності, що вимагає реалізації загальнолюдських цінностей, обґрунтуванні висновку про необхідність суттєвого підвищення фахового рівня законопроектувальників середньої ланки;

– «Regulatory activities of the government of Ukraine during marital status conditions» – характеристиці процедури нормотворчої діяльності уряду в звичайних умовах і умовах воєнного стану, обґрунтуванні меж нормотворчих повноважень Кабінету Міністрів України в умовах воєнного стану, оцінці заходів, що вживаються в умовах воєнного стану;

«Обмеження прав людини та екстраординарні юридичні режими» – у висвітленні відмінностей між державами щодо процедур обмежень прав людини в умовах Covid-19 та правового режиму воєнного стану та їх регулювання окремими законодавчими актами.

**Апробація результатів дисертації.** Основні висновки були представлені на міжнародних, всеукраїнських конференціях, семінарах, круглих столах та вебінарах: Погорелова З.О. Окремі аспекти парламентських слухань за участі громадськості / Матеріали 72-ї підсумкової наукової конференції професорсько–викладацького складу юридичного факультету (м. Ужгород, 26 лютого 2018 року) / Ужгородський національний університет; За заг. ред. С.Б. Булеци, Я.В. Лазура. Ужгород, 2018. 72 с. С. 35–38; Погорелова З.О. Які форми впливу громадськості на законотворення / Закарпатські правові читання: матеріали X міжнародної науково–практичної конференції (Ужгород, 19–21 квітня 2018). Том 2. Ужгород, 2018. С. 31–36; Погорелова З.О. Конституційні основи і законодавче регулювання нормотворчої діяльності органів державної влади. Проблеми нормотворення, реалізації та тлумачення норм права у світлі загальноновизнаного принципу верховенства права : тези доп. та повідомл. учасн. IV Міжнар. наук.–практ. конф. (м. Івано–Франківськ, 3–4 жовт. 2019 р.) / за заг.ред. І. Д. Шутака. Харків : Право, 2019. С.195-197; Погорелова З.О. Наукові підходи щодо правового моніторингу в Україні / Закарпатські правові читання : матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (11–31 квітня 2019 р., м. Ужгород). Т. 1. 2019. С. 336–339; Погорелова З.О. Народний депутат як суб'єкт права законодавчої ініціативи / Матеріали 73-ї підсумкової наукової конференції професорсько–викладацького складу юридичного факультету (м. Ужгород, 28 лютого 2019 року)/ Ужгородський національний університет; за заг. ред. С.Б. Булеци, Я.В. Лазура. Ужгород, 2019. С.57–60; Погорелова З.О. Принципи нормотворчої діяльності / Закарпатські правові читання.: матеріали XIII Міжнародної науково-практичної конференції (27–28 травня 2021 р., м. Ужгород) / За редакцією Я.В. Лазура, М.В. Савчина, М.В. Менджул, І.В. Хохлової. Том 2. Ужгород. С. 65–71; Погорелова З.О., Попович Т.П., Бариська Я.О. Практика нормотворення і правореалізації: навчально-методичний посібник. Ужгород: ДВНЗ «УжНУ», 2022. 58 с.; Погорелова З.О. Правова регламентація порядку здійснення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України в умовах воєнного стану. Зовнішні зносини України: історико-правові аспекти міжнародного права і сучасність. Матеріали 15-тої всеукраїнської наукової конференції 1 грудня 2023 року. Вип. 15. Національний Університет

«Львівська Політехніка». Навчально-Науковий інститут права, психології та інноваційної освіти, кафедра теорії права та конституціоналізму. Львів, 2023, с. 149–153; Погорелова З.О. Актуальні проблеми нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України / Матеріали 77-ї підсумкової наукової конференції професорсько-викладацького складу юридичного факультету. Ужгород: ДВНЗ «УжНУ», 2023. с. 21–24; Погорелова З.О. Центральні органи виконавчої влади як суб'єкти нормотворчої діяльності / Закарпатські правові читання. Право як інструмент стійкості та розвитку в умовах сучасних цивілізаційних викликів : Матеріали XV міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 27 квітня 2023 р. Частина II. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С.83-85; Погорелова З.О. Актуальні напрямки удосконалення законотворчої діяльності Верховної Ради України / Особливості навчально-методичної роботи у вищій школі в умовах війни: досвід України: матеріали міжнародної правової школи, м. Ужгород, 26 квітня 2024 р. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2024. 52 с. С. 31 – 36.

**Публікації.** Основні положення та висновки дисертаційного дослідження викладені у 33 наукових працях, зокрема, у 22 статтях, опублікованих у фахових виданнях, в тому числі 3 статтях, опублікованих у наукових виданнях, що включені до міжнародних наукометричних баз даних Scopus, 1 статті – у Web of Science, 2 статей – у фахових виданнях з юридичних наук України категорії «А», а також у 11 тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг дисертації.** Структура дисертації зумовлена метою та завданнями дисертаційного дослідження. Дисертація складається із вступу, шести розділів, що поділені на 21 підрозділ, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 419 сторінок, із них основний текст викладено на 327 сторінках, список використаних джерел – на 66 сторінках, що складає 529 найменувань.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У Вступі обґрунтовується актуальність теми дослідження, розкривається ступінь наукової розробки теми, її зв'язок із науковими програмами, планами і темами, вказується мета і завдання дослідження, окреслюється його об'єкт і предмет, а також застосована методологія дослідження, зазначається наукова новизна одержаних результатів та особистий внесок авторки і практичне значення роботи, наводяться дані про апробацію результатів дослідження, публікації, структуру й обсяг дисертаційної роботи

**У розділі 1 «Ступінь розробки теми нормотворчої діяльності держав і методологічний інструментарій дослідження»:**

*Підрозділ 1.1. «Ступінь розробки теми нормотворчої діяльності держав»* присвячений дослідженню огляду праць і наукових доктрин, в яких досліджувались і обґрунтовувались теоретико-правові і прикладні аспекти нормотворчої діяльності держав, починаючи від Древньої Греції і Древнього Риму, продовжуючи країнами Західної Європи епохи Середніх віків,

Відродження і Реформації, європейського Просвітництва, Нового часу і завершуючи сучасністю.

*Підрозділ 1.2. «Обґрунтування методологічного інструментарію дослідження»* присвячено вибору світоглядної основи дисертаційного дослідження, яка дозволила б здійснити спробу здолання легістського розуміння сутності і характеру нормотворчої діяльності держави.

Таким методологічним інструментарієм послуговувало визнання додержавного і позадержавного існування права, розробленого у правничій літературі розуміння створення права як процесу формування правових норм у суспільстві на основі легітимації їх суспільством. І створення на цій основі цілісної теорії нормотворчої діяльності держави та розуміння умов набуття приписами держави правового характеру, що дало можливість розкрити поняття нормотворчої діяльності як правової форми реалізації нормотворчої функції держави

**У розділі 2 «Історія становлення нормотворчої діяльності держав та вчення про їх природу»:**

*Підрозділ 1.1. «Історична генеза нормотворчої діяльності держав (ранній період)»* присвячений дослідженню причин виникнення потреби у нормативному регулюванні суспільних відносин і на цій основі – вивченню джерел нормотворчих повноважень держави на прийняття нормативних актів, тобто історичного обґрунтування влади держави та її органів, що репрезентують державну владу на регулювання відносин між людьми, зміну уявлень про це в ході історичного розвитку держави, дослідженню зовнішніх форм, в яких здійснювалося це регулювання, а також з'ясуванню характеру процедурних правил, що супроводжували нормотворчу діяльність держави та її органів.

*Підрозділ 1.2. «Історична генеза нормотворчої діяльності держав (середні віки)»* присвячений розгляду на прикладі країн Західної Європи та Руської держави історичного розвитку нормотворчої діяльності держав в середні віки, розширенню зовнішніх форм, в яких здійснювалося це регулювання, удосконаленню процедурних правил, що супроводжували нормотворчу діяльність держави та її органів.

*Підрозділ 1.3. «Історична генеза нормотворчої діяльності держав (новий час)»* присвячений особливостям нормотворчої практики країн Європи та Русі в період Нового часу (1492-1916) – часу монархічних форм правління, що був позначений продовженням реформування звичаєвого права у формі численних кодифікацій. Відмічається паралельна дія норм канонічного права. Розглядається розвиток правових теорій, що вплинули на розуміння природи нормотворчої діяльності держави.

**У розділі 3 «Нормотворча діяльність Української держави: поняття, природа, види і принципи»:**

*Підрозділ 3.1. Поняття і природа нормотворчої діяльності української держави* присвячений дослідженню сучасного поняття і природи нормотворчої діяльності на основі нових природно-правових методологічних підходів.

З урахуванням специфіки нормотворчої діяльності в дисертації виділяються такі її елементи як мета (цілі), суб'єкти, предмет (об'єкт), засоби

(форми виразу і технології), процесуальна форма реалізації, результати, контроль над її здійсненням.

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.

*Підрозділ 3.2. «Нормотворча діяльність української держави як правова форма діяльності органів публічної влади»* присвячений обґрунтуванню необхідності реалізації нормотворчої діяльності у правовій формі в силу того, що ця діяльність має правовий характер, передбачена правом, регулюються Конституцією і законами України, має найвищий рівень легітимності, отримуючи його безпосередньо від парламенту, як представницького органу влади. Розкриваються сутнісні ознаки нормотворчої діяльності держави.

*Підрозділ 3.3. «Принципи нормотворчої діяльності органів державної влади»* присвячений розгляду принципів гуманізму, демократії (народовладдя), верховенства права (включаючи такі його складові як принцип прямої дії норм Конституції України, верховенство Конституції як Основного закону, принцип законності, юридичної визначеності, рівності перед законом і недискримінації, пропорційності), прав людини, наукової обґрунтованості нормотворчих рішень, що зумовлює необхідність професійності нормотворчої діяльності, плановості, системності, комплексності, своєчасного перегляду і оновлення законодавства, гласності.

**У розділі 4. «Законотворча діяльність парламенту і напрямки її удосконалення»:**

*Підрозділ 4.1. Народний суверенітет як легітимна основа парламентаризму, установчої і законодавчої влади парламенту* присвячений розгляду історичного взаємозв'язку народного суверенітету з парламентаризмом, з установчою владою і законодавчою діяльністю, що дозволяє більшою мірою зрозуміти суть, специфіку і межі як установчої влади, так і законодавчої діяльності, а також похідної від неї законотворчої діяльності парламенту. Простежується розвиток ідеї народного представництва і її відображення у доктрині демократії. Особлива увага акцентується на призначенні парламенту, підкреслюється зв'язок і залежність законотворчих повноважень від законодавчої влади парламенту.

*У підрозділі 4.2. Законодавча влада – як легітимна основа законотворчої діяльності парламенту* досліджується природа законодавчої влади та розкривається її роль слугувати легітимною основою законотворчої діяльності. Розкривається співвідношення понять законодавчої влади і законодавчої діяльності парламенту і обґрунтовується визнання законодавчої діяльності парламенту основною, ключовою функцією парламенту і організаційним способом реалізації законодавчої влади держави.

*У підрозділі 4.3. Напрямки удосконалення законотворчої діяльності Верховної Ради України* на основі окреслення існуючих у законотворчій діяльності Верховної Ради України недоліків досліджуються проблемні питання

удосконалення законотворчої діяльності Верховної Ради України, обґрунтовується необхідність продовження в цьому контексті парламентської реформи, в цілому, і законотворчої діяльності, зокрема, перехід до електронного парламентаризму, розробка та схвалення всеохоплюючої комунікаційної стратегії, стратегії розбудови кадрового потенціалу парламенту.

### **У розділі 5 «Нормотворча діяльність Президента України»:**

*Підрозділ 5.1. «Нормотворчі повноваження Президента України: поняття і правова природа»* присвячений розгляду поняття і правової природи нормотворчих повноважень Президента України. Окреслюються наявні у Президента України види повноважень, досліджується правова природа і взаємозв'язок нормотворчих повноважень з конституційно-правовим статусом Президента України, розкривається правовий зміст нормотворчих повноважень.

*Підрозділ 5.2. «Нормотворча діяльність Президента України як правова форма реалізації нормотворчих повноважень»* присвячений дослідженню особливостей правової форми здійснення нормотворчих повноважень Президента України, а саме нормотворчої діяльності.

Обґрунтовується теза про засоби контролю за нормотворчою діяльністю Президента, дотримання внутрішньої процедури підготовки і проходження правових актів Президента України, значимість правової процесуальної форми нормотворчої діяльності Президента України.

*Підрозділ 5.2. «Конституційні основи регулювання нормотворчої діяльності Президента України та порядку її здійснення»* присвячений аналізу нормотворчих повноважень Президента України і конституційному регулюванню, аналізується вітчизняний варіант доктрини «прихованих повноважень» (inherent powers), обґрунтовується організаційна самостійність нормотворчої діяльності Президента.

### **Розділ 6. «Нормотворча діяльність органів виконавчої влади»:**

*У підрозділі 6.1. «Нормотворчі повноваження органів виконавчої влади як правова основа їх нормотворчої діяльності»* здійснено аналіз сутності нормотворчих повноважень органів виконавчої влади, меж самостійності виконавчої влади у здійсненні її нормотворчих повноважень, обґрунтовується потреба нормативного упорядкування порядку здійснення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади для утримання органів виконавчої влади в межах їх повноважень, дотримання принципу верховенства права, захисту прав і свобод особи.

*У підрозділі 6.2. «Конституційні основи регулювання нормотворчої діяльності органів державної влади та порядку її здійснення»* розглядаються питання конституційно-правового регулювання нормотворчої діяльності органів державної влади, обґрунтовується необхідність нагального урегулювання законом загальних питань нормотворчої діяльності органів виконавчої влади.

*У підрозділі 6.3. «Стан і напрямки удосконалення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України»* обґрунтовується необхідність перспективного комплексного реформування нормотворчої діяльності Уряду, обґрунтовується напрямки такого реформування: удосконалення існуючої системи моніторингу реалізації урядових актів, покращення діяльності урядових

комітетів, надання більшої ваги і значимості публічним консультаціям з представниками заінтересованих сторін, вільного доступу до інформації щодо проектів урядових рішень, проведення їх громадського обговорення і здійснення незалежної експертної оцінки.

У підрозділі 6.4. «*Нормотворча діяльність уряду України в умовах воєнного стану*» досліджено особливості, межі і порядок здійснення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України в умовах введення воєнного стану з 24 лютого 2022 року. Проаналізовано класифікацію видів спеціальних правових режимів і чинного законодавства про воєнний стан в Україні, розглянуто поняття надзвичайних ситуацій в країнах світу, їх конституційно-правове регулювання, досвід запровадження воєнного стану в різних країнах.

У підрозділі 6.5. «*Організаційно-правові напрямки удосконалення нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади*» досліджуються організаційно-правові напрямки удосконалення нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади, спрямовані на підвищення рівня системності нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади, покращення рівня кваліфікації нормопроектувальників, посилення процесу координації і контролю за цією діяльністю.

## ВИСНОВКИ

Проведене дослідження історичної генези нормотворчої діяльності держав, нормотворчої діяльності Української держави дозволило з нових теоретичних і методологічних позицій вперше комплексно, виходячи із уточненого розуміння правової природи нормотворчої діяльності держави, простежити її історичну генезу, розкрити її елементи (мета, суб'єкти, предмет, засоби, процесуальна форма реалізації, результати, контроль над її здійсненням), дати комплексну характеристику її сутності (як правової форми реалізації функцій держави, як владної діяльності, як діяльності її уповноважених органів і посадових осіб, як юридичної діяльності, що має відповідну процесуальну форму), розкрити її принципи, дати характеристику окремих видів нормотворчої діяльності, сформулювати пропозиції по їх удосконаленню, окреслити перспективні напрямки досліджень у цій сфері.

Виконане дослідження дозволяє сформулювати нижченаведені висновки і пропозиції:

1. Сутність, характер і особливості нормотворчої діяльності держав суттєво видозмінювалась з ходом історичного розвитку держав. Ця видозміна чітко простежується через призму основних історичних періодів розвитку людства. На початку раннього періоду існування держав (держави античного періоду) можна спостерігати процес заміни регулювання управління у формі індивідуальних наказів нормативним регулюванням, в ході якого створюються спеціальні органи, які відповідають за підготовку, прийняття і належний стан масиву нормативно-правових актів, удосконалюється процедура їх прийняття, а юридична діяльність виокремлюється в окрему професію. В державах з

недемократичними формами правління, а такі держави в цей період складають більшість (за винятком окремих періодів існування держав в Древній Греції і Древньому Римі), така юридична діяльність монополізується владною верхівкою цих держав, правителями, які прагнуть надати своєму правлінню священного характеру. Слід мати на увазі, що на цей процес активний вплив справляли історичні, культурні, соціально-економічні умови існування цих держав, сила і традиції народів.

2. В середні віки продовжується інтенсивна заміна соціального управління у формі індивідуальних наказів на нормативне регулювання, а також посилюється монополізація нормативного регулювання владною верхівкою, правителями, які намагаються не лише зберегти, а й посилити традицію надавати своїй владі священного характеру.

Період Середньовіччя позначений теологічним забарвленням влади, збереженням нормотворчих функцій в руках верховної влади, які використовуються задля ефективного управління населенням з широкими дискреційними повноваженнями верховної влади, зростанням професіоналізації нормотворчої діяльності, посиленням тенденції кодифікації звичаєвого права і майже повсюдній рецепції римського права в Західній Європі та Київській Русі.

3. В період Нового часу формується теоретичне підґрунтя для розуміння ролі держави у здійсненні ефективної нормотворчої діяльності, для вчення про зовнішні форми права, що дозволило більшості країн Європи сформувати досконалі нормативні системи з високим рівнем кодифікації. Мало пройти ще чимало часу, щоб утвердився сучасний погляд на природу нормотворчої діяльності держави в рамках верховенства права. Сучасне розуміння взаємозв'язку права і держави ґрунтується на легітимності влади, народному суверенітеті, зв'язаність державної влади законом і правом, необхідності спрямованості державної влади на реалізацію потреби забезпечення свободи і рівності громадян, здійсненні влади на основі принципу її поділу з відповідними балансами стримувань і противаг, принципу верховенства конституції і законів, обмеження дискреції виконавчої влади.

4. Формування цілісної наукової теорії нормотворчої діяльності держави можливе на основі розуміння нормотворчих повноважень держави, як повноважень, які делеговані народом. Це дає підстави розуміти, що правовий характер законів та інших актів, які виходять в держави та її органів, лише презюмується, оскільки в кінцевому підсумку свій правовий характер вони отримують в процесі легітимації, тобто визнання та сприйняття їх правовими з боку цього народу. І тому чим більше їх зміст не буде відповідати інтересам і потребам особи, тим більше вони ставатимуть формальним виразом державної волі, неправовим виразом сваволі.

Розуміння нормотворчої діяльності держави 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, форми активності, що характеризує здатність людини чи пов'язаних з нею систем бути причиною змін у бутті.

Існуючі визначення нормотворчої діяльності будуються переважно на легістському розумінні її сутності, є результатом її ототожнення з правотворчою і законотворчою діяльністю як споріднених, тобто як специфічної діяльності спеціально уповноважених органів по встановленню, зміні чи скасуванню правових норм у формі прийняття нормативно-правових актів або ж як форму владної діяльності народу, органів держави, їхніх посадових осіб чи 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.

Нормотворчу діяльність органів державної влади слід розуміти як діяльність уповноважених органів державної влади та їх посадових осіб, інших уповноважених органів по встановленню, зміні чи скасуванню нормативного регулювання у формі прийняття нормативних актів.

Уточнене розуміння поняття і природи нормотворчої діяльності та пояснення її зв'язку з творенням права, виокремлення її елементної основи зумовлюють потребу розгляду процесуальної форми нормотворчої діяльності держави як одного із найважливіших елементів нормотворчої діяльності, а також необхідність додаткового осмислення правових засад органів державної влади, що наділені нормотворчими повноваженнями і здійснюють нормотворчу діяльність, а також національного законодавства, законотворчої діяльності парламенту та відповідного удосконалення нормотворчих процедур.

Конституція України і чинне законодавство не визначає стадій і етапів нормотворчої діяльності органів державної влади та їх посадових осіб та не встановлює вимог до такої діяльності. Крім того, на сьогодні належним чином не реалізована вимога Конституції щодо урегулювання законом нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій. Окремі із цих аспектів нормотворчої діяльності лише фрагментарно визначаються підзаконними актами Кабінету Міністрів України та Міністерства юстиції України. Тому змістовне наповнення стадій і етапів нормотворчої діяльності органів державної влади та їх посадових осіб є важливим завданням правової науки.

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

5. Нормотворча діяльність держави є правовою формою реалізації функцій держави, а тому є владною діяльністю. Нормотворча діяльність

виступає в якості найголовнішого засобу і найголовнішої правової форми здійснення владно–організуючої представницької, управлінської і судової діяльності, оскільки полягає у розробці і прийнятті нормативних актів різної юридичної сили, за допомогою яких здійснюється реалізація функцій і завдань держави.

Нормотворча діяльність отримує правову форму в силу того, що вона передбачена правом, оскільки фундаментальні засади цієї діяльності регулюються Конституцією і законами України, тобто ця діяльність отримує найвищий рівень легітимності, безпосередньо від парламенту, як представницького органу влади. В результаті нормотворчої діяльності формується правове підґрунтя для функціонування державної влади і здійснення не тільки таких важливих галузевих чи предметних функцій держави (таких як захист держави, регулювання економічної діяльності, захист оточуючого середовища тощо) але й правова основа для функціонування державних інститутів з точки зору поділу влади на законодавчу виконавчу, судову і контрольну (в рамках яких здійснюються функція державного управління і правоохоронна функція, функції правосуддя, установча і контрольна–наглядова функції). Саме тому нормотворча діяльність є однією із найважливіших правових форм діяльності держави, поряд із правозастосовною (практичною консультаційною, адвокатською, нотаріальною), правоохоронною (слідчою, прокурорською, судовою), установчою, контрольною правовими формами діяльності держави.

Нормотворча діяльність держави є діяльністю її уповноважених органів і посадових осіб, оскільки приймати нормативні акти, які мають загальнообов'язковий характер, встановлюють обов'язки громадян та їх відповідальність можуть лише уповноважені органи та посадові особи, оскільки функція нормативного регулювання має владний характер і пов'язується з функцією здійснення влади самим народом або за умови делегування народом цієї функції державі.

Нормотворча діяльність є юридичною діяльністю, оскільки на законодавчому і підзаконному рівні здійснюється її детальна регламентація, з встановленням процедур, прав і обов'язків повноважних суб'єктів права, визначенням їх відповідальності за порушення процедур, умов і вимог до здійснення нормотворчої діяльності.

Нормотворча діяльність держави, як форма реалізації владних повноважень органами державної влади, здійснюється у формі прийняття чи зміни нормативних актів і є їх виключною функцією, хоча процес розробки проєктів нормативних актів, їх обговорення, апробація можуть і повинні здійснюватися на більш широкій основі.

Нормотворча діяльність, метою якої є нормативне урегулювання суспільних відносин, повинна здійснюватися правознавцями–фахівцями задля отримання якісного результату у вигляді нормативного акту. Відповідно юристи–нормопроектувальники повинні володіти необхідними компетенціями, мати належні знання та досвід.

Нормотворча діяльність має відповідну процесуальну форму і здійснюється відповідно до певних процедур, що знаходить свій вираз у розумінні нормотворчого процесу як спеціальної організаційної процедурної юридичної діяльності уповноважених суб'єктів, системи самостійних, логічно завершених етапів, стадій, юридико-технічних дій по ініціюванню розробки, складанню, узгодженню, правовій експертизі, розгляду та прийняттю (виданню), державній реєстрації, опублікуванню, вступі в силу (набрання чинності) нормативно-правового акту.

6. Оптимальний перелік принципів нормотворчої діяльності, на наш погляд, має включати принципи гуманізму, демократії (народовладдя), верховенства права (включаючи такі його складові як принцип прямої дії норм Конституції України, верховенство Конституції як Основного закону, принцип законності, юридичної визначеності, рівності перед законом і недискримінації, пропорційності), прав людини, наукової обґрунтованості нормотворчих рішень, професійності нормотворчої діяльності, плановості, системності, комплексності, своєчасного перегляду і оновлення нормативних актів, гласності. Викладені принципи поглинають принципи, які інколи виділяються в якості самостійних, зокрема, принцип визнання людини найвищою соціальною цінністю поглинається принципом гуманізму, принцип врахування громадської думки охоплюється принципом демократії, принцип прогнозованості поглинається принципом наукової обґрунтованості нормотворчих рішень, принципи прозорості і відкритості поглинаються принципом гласності нормотворчої діяльності. Належна реалізація принципів нормотворчої діяльності слугуватиме досконалому нормативному регулюванню суспільних відносин, утриманню системи нормативних актів в належному стані, а в кінцевому підсумку – досягненню цілей і завдань, які ставляться суспільством перед державою.

7. В основі ідеї парламентаризму лежить теорія народного представництва, як «особлива форма народовладдя», що здійснюється виборним колегіальним органом – Верховною Радою України, на основі демократичних процедур і відповідальності за свої дії перед народом. Саме Верховна Рада України, як парламент української держави, на основі, від імені українського народу, в межах Конституції України та в рамках встановлених нею процедур здійснює установчу, законодавчу владу, бюджетні, контрольні, церемоніальні повноваження. Однак, одне з найголовніших призначень парламенту – здійснювати законодавчу владу, відповідно до конституційного принципу поділу влади, закріпленого у статті 6 Конституції України, «оголошувати загальну волю через закон».

8. Законотворча діяльність українського парламенту – Верховної Ради України ґрунтується на законодавчій владі парламенту, в основі якої лежить теорія народного представництва, як «особлива форма народовладдя», що здійснюється виборним колегіальним органом – Верховною Радою України, на основі демократичних процедур і відповідальності за свої дії перед народом. Саме Верховна Рада України на основі, в межах Конституції України та в рамках встановлених нею процедур України здійснює законодавчу владу, регулюючи суспільні відносини шляхом прийняття акту вищої юридичної сили – закону.

Саме силу природи цієї законодавчої влади закон займає ключове місце в ієрархії нормативних актів, регулюючи найбільш важливі суспільні відносини.

Законотворча діяльність є формою реалізації делегованої народом Верховній Раді України законодавчої влади, в результаті чого парламент і його органи володіють першочерговим правом як на здійснення законотворчої діяльності, так і правом контролю за якістю законів, що подаються на її розгляд.

Законотворча діяльність є спеціальною організаційною юридичною діяльністю насамперед парламенту, його комітетів та народних депутатів. Однак Верховна Рада не є єдиним законотворчим органом. Нормотворчими повноваженнями, згідно Конституції України, володіють також і інші суб'єкти, що мають право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України (Президент України, Кабінет Міністрів України). Нормотворчими повноваженнями можуть володіти також і інші органи. Однак це не означає, що може довільно наділяти того чи іншого суб'єкта, той чи інший орган законотворчими повноваженнями. Наділення такими повноваженнями та встановлення порядку здійснення такої діяльності має здійснюватися відповідно до статті 92 Конституції України та вимог інших положень Конституції України, які визначають повноваження органів державної влади, що стосуються законотворчої діяльності.

9. Продовження парламентської реформи, в цілому, і законотворчої діяльності, має здійснюватися з урахуванням комплексності і спиратися на концепцію законодавчого процесу «від початку до кінця» на засадах посиленої координації між ініціаторами законопроектів у Кабінеті Міністрів України, Адміністрації Президента України та Верховній Раді України, на наукову методологію і обґрунтування нормотворчої діяльності, враховувати у пропонованих законодавчих ініціативах сучасні досягнення економічних, соціальних і природничих наук, ґрунтуватися на ефективній роботі парламентських комітетів, науково обґрунтованій законодавчій процедурі. Необхідний перехід до електронного парламентаризму, розробка та схвалення всеохоплюючої комунікаційної стратегії, стратегії розбудови кадрового потенціалу парламенту.

Одним із головних чинників досягнення високої якості законів, що ухвалюються Верховною Радою України, має стати високе наукове і професійне забезпечення законотворчої діяльності. Необхідне суттєве посилення цих складових з метою врахування у законодавчих ініціативах Президента України, Кабінету Міністрів України, народних депутатів України сучасних досягнень економічних, соціальних і природничих наук та використання найкращих практик, що використовуються у законотворчому процесі.

Має бути суттєво підвищений фаховий рівень законопроектувальників середньої ланки (міністерств, державних і національних служб, державних і національних агентств, інших центральних органів виконавчої влади), які беруть участь у складанні проектів законів, ініційованих суб'єктами законодавчої ініціативи. Це зумовлює також потребу належної фахової підготовки і перепідготовки зазначених фахівців, необхідність їх кадрового і матеріального забезпечення.

Вкрай нагальною є потреба переосмислення ролі наукового і експертного забезпечення законотворчого процесу на засадах глибокої реорганізації існуючих традиційних форм наукового супроводу і експертизи законопроектів і створення на їх основі консультативних і експертних установ, що відповідали б сучасним потребам у комплексному незалежному інформаційному, науковому і експертному забезпеченні законотворчого процесу.

Слід серйозно посилити значення усіх видів експертиз проектів законодавчих актів, що проводяться на різних етапах підготовки і проходження законопроектів, зокрема, загально-правової, антикорупційної, гендерної, на відповідність праву ЄС (*acquis communautaire*), на відповідність Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, фінансово-економічній, екологічній, на відповідність Регламенту Верховної Ради України та іншим. З метою посилення фахового опрацювання законопроектів вже на сьогодні слід урегулювати на рівні Регламенту статус висновків експертних підрозділів Апарату Верховної Ради України, обов'язкову участь їх представників при розгляді законопроектів у комітетах, необхідність належної мотивації комітетом у разі відхилення ними зауважень до законопроектів, інформування про зміст відхилених зауважень на пленарних засіданнях при розгляді законопроекту. Слід урегулювати правовий статус експерта, що здійснює фахову експертизу законопроекту, як учасника нормотворчого процесу, законодавчо встановивши відповідні гарантії незалежності експерта, його права і обов'язки в процесі здійснення такої експертизи.

Слід посилити консенсусну природу українського парламенту, задля чого належним чином не урегулювати статус парламентської меншості, надати надання права меншості усім опозиційним фракціям, незалежно від їх об'єднання у «мономеншість». Має бути підвищена роль комітетів парламенту у законодавчому процесі, посилені механізми взаємодії головного комітету по законопроекту із іншими комітетами, підвищена прозорість діяльності парламентських комітетів і парламенту в цілому. Необхідне оприлюднення висновків щодо законопроектів, які надаються урядом, науковими установами, громадськими організаціями за запитами профільних парламентських комітетів та інша важлива інформація. У комітетів мають бути створені веб-сторінки, на яких розміщувались би протоколи і стенограми засідань, результати голосувань, плани роботи, звіти та інша важлива інформація. Парламентські комітети мають перетворитися на центри законопроектної роботи з дотриманням принципу квотного формування складу парламентських комітетів, більш чітким розподілом компетенції між комітетами задля усунення практики розгляду одного проекту кількома комітетами без узгодження позицій по законопроекту.

Має бути також посилена системність законопроектної роботи, широко використовуватися практика підготовки законопроектів на плановій основі, оптимального співвідношення короткострокових, середньострокових і довгострокових планів законопроектних робіт на три, п'ять і більше років, загальнодержавних програм розвитку законодавства. Вказані заходи сприятимуть тому, щоб законодавство набуло більш гармонічного вигляду, ґрунтувалось на засадах верховенства права (законності, узгодженості,

стабільності, передбачуваності, рівності і захисту прав людини, недискримінації), а тим відповідало сучасним потребам законодавчого регулювання.

10. Нормотворчі повноваження Президента України є повноваженнями по встановленню, зміні і скасуванню загальнообов'язкових правил у формі видання нормативних актів. Вони реалізуються завжди і виключно з метою виконання Президентом України своїх функцій, завдань та повноважень. Оскільки президентська влада делегується Президенту України народом, то владні нормотворчі повноваження належать виключно Президенту України і не підлягають делегуванню іншим органам або суб'єктам. Враховуючи сутність, владну природу нормотворчих повноважень, їх роль у реалізації завдань і функцій, а також усіх інших повноважень Президента України, їх реалізація має здійснюватися у межах компетенції і особливій правовій формі, а саме у формі нормотворчої діяльності, що передбачає необхідність дотримання відповідного способу, порядку і процедур.

11. В силу важливості нормотворчої діяльності Президента України для реалізації мети діяльності, статусу і усіх повноважень Президента України, її владного характеру, визнання загальнообов'язковості актів, що приймаються Президентом України, порядок здійснення нормотворчої діяльності має бути формалізований і нормативно упорядкований, здійснюватися у відповідному процедурно–процесуальному порядку, відображатися у певній системі взаємозалежних, організаційно упорядкованих та послідовних дій, що підпорядковані загальній меті і спрямовані на отримання конкретного результату.

Нормотворча діяльність Президента України має здійснюватися з застосуванням відповідних засобів контролю за цією діяльністю, супроводжуватися контролем за конституційністю і законністю актів, що приймаються Президентом України, а також дотриманням внутрішньої процедури підготовки і проходження правових актів Президента України, фіксації її результатів.

12. Процедура нормотворчої діяльності Президента України, включаючи законодавче регулювання, де цього вимагає Конституція, має бути урегульована. Хоча доктрина *inherent powers* дає можливість більш гнучкого і більш виваженого підходу до встановлення і реалізації Президентом функцій у сфері державного управління, даючи можливість використовувати Президентом прямо не передбачені Конституцією України повноваження, однак які впливають із його статусу глави держави і виконуваних Президентом функцій, це не означає надання широкого простору для розсуду у питанні здійснення Президентських повноважень. Це відноситься і до питань регулювання порядку підготовки, обговорення, погодження, прийняття, опублікування і вдень дію актів Президента, тобто питань порядку здійснення його нормотворчих повноважень.

Хоча, подібно будь-якому органу державної влади, Президент користується правом на певну організаційну самостійність, що передбачає можливість самостійного вирішення питань внутрішньої організації і діяльності та здійснення повноважень, і в цій частині самостійно здійснює правове

регулювання порядку реалізації нормотворчих повноважень (на наш погляд, Президент України має право також урегульовувати порядок розробки і прийняття власних нормативних актів за умови, якщо це не суперечить положенням Конституції і законів України) і в цій частині організаційна самостійність Президента значно ширша за самостійність інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, однак вимоги статті 92 Конституції України (щодо виключного регулювання законами усіх ключових питань організації і діяльності органів державної влади, здійснення зовнішніх зносин, тощо) зумовлюють потребу законодавчого регулювання ключових питань нормотворчої діяльності і лише на цій основі можливостей Президента України самостійного встановлення певних процедур нормотворчої діяльності в тому чи іншому органі державної влади.

Розробка подібного проекту закону можлива не задля унормування статусу і повноважень глави держави, оскільки є неможливим уникнути у законі розширення чи звуження конституційних норм, а виключно задля правового регулювання порядку здійснення повноважень Президента, зокрема, порядку утворення і діяльності консультативних і дорадчих органів при Президентові, його матеріального забезпечення, а також загальних питань, які стосуються нормотворчості Президента.

13. Право президентського вето слід розглядати не лише як елемент механізму стримувань і противаг у здійсненні влади, а з урахуванням місця Президента України з поміж гілок влади, уособленням єдності нації, гарантом прав і свобод громадян, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції України, тобто здійснює функції, що далеко виходять за рамки завдання збалансування гілок влади. Звідси роль права президентського вето не обмежується функцією збалансування гілок влади, а виступає правовим засобом реалізації названих функцій глави держави.

Необхідно у статті 94 Конституції України закріпити правило, за яким закон, у разі подолання вето Президента без внесення нових змін не повертається Президенту України, а підписується і публікується за розпорядженням Голови Верховної Ради України.

Оскільки закони про внесення змін до Конституції України ухвалюються відповідно до висновків Конституційного Суду України щодо їх конституційності, а також ухвалюються кваліфікованою більшістю голосів, то слід було б внести зміни у статтю 94 Конституції України, якими передбачити, що Президент України не застосовує право вето до таких законів.

З метою упередження порушення конституційної процедури розгляду законів, їх ухвалення, чи набрання чинності доцільно внести зміни до статті 94 Конституції України, які уповноважували б Президента застосовувати вето Президента у разі порушення Верховною Радою конституційної процедури в процесі розгляду, ухвалення чи набрання чинності відповідним законом, що сприяло б утвердженню конституційного ладу в Україні за допомогою права вето, посиленню механізмів контролю за конституційністю законів.

14. Нормотворчі повноваження органів виконавчої влади є повноваженнями по встановленню, зміні і скасуванню обов'язкових правил у

формі видання підзаконних нормативних актів. Нормотворчі повноваження є невід'ємною частиною правового статусу органів виконавчої влади, слугують засобом здійснення ними державної влади і здійснюються самостійно, без неправомірного втручання, завжди і виключно з метою виконання органами виконавчої влади своїх функцій, завдань та повноважень, в межах компетенції.

Нормотворчі повноваження складають правову основу для їх нормотворчої діяльності, яка, в свою чергу, є правовою процесуальною формою здійснення нормотворчих повноважень.

Правова процесуальна форма нормотворчої діяльності у сукупності з процесуальними стадіями, процесуальним провадженням і процесуальним режимом складають поняття нормотворчого процесу органу виконавчої влади, як системи самостійних, логічно завершених етапів, стадій, юридико-технічних дій по встановленню, зміні чи скасуванню загальнообов'язкових правил поведінки шляхом прогнозування, планування, підготовки, узгодження, правової експертизи, розгляду та прийняття, державної реєстрації, опублікування, вступу в силу (набрання чинності) нормативних актів органу виконавчої влади.

15. В силу важливості нормотворчої діяльності органів виконавчої влади для реалізації мети діяльності, статусу і усіх повноважень виконавчої влади, її владного характеру, визнання обов'язкових актів, що ними приймаються, порядок здійснення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади має бути формалізований і нормативно упорядкований, здійснюватися у відповідному процедурно-процесуальному порядку.

В нормотворчій діяльності органів виконавчої влади слід виокремлювати процесуальні стадії, що пов'язані з послідовністю здійснення дій, процесуальні провадження, що відображають юридично фіксовані обставини нормотворчої ініціативи, матеріали справи законопроекту, офіційне документальне закріплення процесуальних результатів, і процесуальний режим, як відображення дії відповідних принципів, що створює належну правову атмосферу і гарантує ефективне здійснення цієї діяльності.

В цілому процесуальна форма, процесуальні стадії і процесуальний режим складають інтегральну характеристику нормотворчого процесу органів виконавчої влади, як системи самостійних, логічно завершених етапів, стадій, юридико-технічних дій по встановленню, зміні чи скасуванню обов'язкових правил поведінки шляхом прогнозування, планування, підготовки, узгодження, правової експертизи, розгляду та прийняття, державної реєстрації, опублікування, вступу в силу (набрання чинності) нормативних актів органів виконавчої влади, що підпорядковані загальній меті і спрямовані на отримання конкретного результату.

Нормотворча діяльність органів виконавчої влади має здійснюватися з застосуванням відповідних засобів контролю за цією діяльністю, супроводжуватися контролем за конституційністю і законністю актів, що ними приймаються, з дотриманням внутрішньої процедури підготовки і проходження нормативних актів органів виконавчої влади, фіксації її результатів.

16. Необхідне посилення моніторингу виконання нормативних актів Уряду. Система нормативних актів, що регулюють питання моніторингу рішень

Уряду могла б складатися із трьох рівнів: Регламенту Кабінету Міністрів України, де мстилися б вихідні організаційно-правові аспекти здійснення такого моніторингу, окремої загальної постанови, де були б зосереджені вихідні принципи і положення моніторингу виконання нормативних та інших урядових актів, і спеціальні рішення Уряду щодо здійснення моніторингу окремих урядових документів. Ключовими елементами контрольного механізму за якістю урядових нормативних актів має стати посилення впливу урядових комітетів (на законодавчому рівні слід було б також визначити порядок їх формування та здійснення повноважень), надання більшої ваги і значимості публічних консультацій з представниками заінтересованих сторін щодо проектів актів Кабінету Міністрів, відновлення роботи Громадської ради при Кабінеті Міністрів України, необхідність більш повного забезпечення вільного доступу до інформації щодо урядових рішень, що готуються для розгляду, включаючи оприлюднення проектів урядових актів на сайті Кабінету Міністрів України для їх громадського апробування, ретельне узагальнення висловлених критичних оцінок цих проектів і врахування їх у фінальних проектах, що передаються на розгляд Кабінету Міністрів України.

17. В умовах воєнного стану значне розширення повноважень Кабінету Міністрів України та суттєве спрощення нормотворчих процедур у порівнянні з передбаченою Регламентом процедурою нормотворчої діяльності уряду в звичайних умовах (скасування проведення публічних консультацій з важливих питань урядової політики, закріплення можливості призупинки діяльності урядових комітетів, відміна необхідності проведення правових та інших видів експертиз) були виправданими. Застосування цих заходів розглядається як тимчасових і екстраординарних, при збереженні необхідності існування відповідних механізмів дотримання в цих умовах принципів верховенства права, захисту прав людини, збереження правової та інших видів експертизи урядових рішень у формі експертизи вже прийнятих рішень, що давало б змогу переглядати рішення, що суперечать Конституції чи чинному законодавству. Позитивним є те, що незважаючи на спроби надати уряду повноваження по законодавчому регулюванню суспільних відносин, що суперечило б Конституції України, остаточне ухвалення цього рішення не відбулося.

18. Існує нагальна потреба удосконалення нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади та інших органів виконавчої влади, що володіють нормотворчими повноваженнями, з огляду на нинішній стан цієї діяльності.

Основною метою удосконалення нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади має стати поглиблення об'єктивного аналізу і оцінки відомчих проектів з урахуванням сучасного рівня наукових знань та використання передового зарубіжного досвіду. З цією метою було б доцільним запровадити на постійній основі, крім експертизи Мініюсту під час реєстрації нормативних актів, також наукову експертизу найбільш важливих відомчих законопроектів відповідно до законодавства України, що регулює питання наукової та науково-технічної експертизи стосовно статусу, повноважень та відповідальності експертів, значення їх експертних висновків. Слід посилити

також роль і значення громадської експертизи, що здійснюється відповідними Громадськими радами при центральних органах виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства.

19. Потребує оптимізації порядок проведення публічних консультацій з громадськістю з питань підготовки і прийняття відомчих нормативних актів, інших рішень, а також діяльність Громадських рад при міністерствах та врахування результатів цих консультацій. Існує необхідність законодавчого регулювання процесу публічних консультацій з громадськістю і забезпечення відповідних правових гарантій урахування результатів цих консультацій.

До кола суб'єктів таких публічних консультацій мають бути віднесені Верховна Рада України, її комітети, народні депутати України, Президент України, Кабінет міністрів та центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні колегіальні органи, що забезпечують формування та/або реалізують державну політику, Національний банк, інші державні органи під час виконання ними владних повноважень відповідно до закону, підприємства, установи, організації, саморегульвні організації під час виконання ними визначених законом владних повноважень.

Під дію публічних консультацій мають підпадати також відносини, пов'язані не тільки з підготовкою нормативних актів, але й по підготовці проекту акта індивідуальної дії, організаційно-розпорядчого характеру; про утворення і діяльність консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворення та припинення державних органів, органів місцевого самоврядування; суспільні відносини, що виникають відповідно до Бюджетного кодексу України; у сфері державного регулювання ринків фінансових послуг. Як уявляється, такого роду відносини торкаються важливих для громадян питань і їх вирішення без урахування громадської думки може нести загрози для демократичних засад здійснення державної влади.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

*Наукові праці, опубліковані в журналах Scopus, Web of Science і наукових фахових виданнях категорії «А»:*

1. Заєць А.П., Погорелова З.О. Становлення ідеї природного права в древній Греції і древньому Римі. Вісник Національної академії правових наук України. 2021. №4. С. 15–28. Наукове фахове видання категорії «А». DOI: 10.37635/jnalsu.28(4).2021.15–28.

2. Popovych T., Zaborovskyy V., Baryska Ya., Pohoryelova Z., Maslyuk O. The nature and features of surrogacy as an assisted reproductive technology. Georgian Medical News. No 1 (334) 2023. P. 108–112. Видання Scopus.

3. Volodymyr I. Adamovsky, Danyila S. Chornenka, Olena U. Fonaryuk, Zoya O. Pohoryelova. Somatic (personal) human rights: the ratio of medical and legal categories. Wiadomości Lekarskie Medical Advances, Volume LXXVI, Issue 3, March 2023. P. 651–655. Видання Scopus. DOI: 10.36740/WLek202303131

4. Заєць А.П., Погорелова З.О. Посилення наукової і фахової складової законотворчої діяльності Верховної Ради України – вимога часу. Вісник Національної академії правових наук України. 2023. 30. №1. С. 44–63. Наукове фахове видання категорії «А». DOI: 10.31359/1993-0909-2023-30-1-44

5. Zaiets A., Pohoryelova Z. Regulatory activities of the government of Ukraine during marital status conditions. *CUESTIONES POLÍTICAS*, Vol. 41 N° 78 (2023): 541– 553. Видання Web of science. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4178.37>

6. Popovych, T., Baryska, Ya., Maslyuk, O., Peresh, I., & Pohoryelova, Z. (2024). Restrictions on human rights and extraordinary legal regimes. *Social & Legal Studios*, 7(1), 106-115. DOI: 10.32518/sals1.2024.106. Видання Scopus.

**Наукові праці, опубліковані в наукових фахових виданнях категорії «Б»:**

7. Погорелова З.О. Природа нормотворчої діяльності української держави. *Правова держава*. 2019. № 36. С. 19–26. DOI: <https://dx.doi.org/10.18524/2411-2054.2019.36.184846>

8. Погорелова З.О. Історична генеза нормотворчої діяльності держави (Період ранніх держав) *Науковий вісник УжНУ*. Серія: Право. 2020. Вип. 61. т.1. С. 39–43. DOI: <https://doi.org/10.32782/2307-3322.61-1.8>

9. Погорелова З.О. Історична генеза нормотворчої діяльності держави (Середні віки). *Наукові записки НаУКМА*. Юридичні науки. 2020. Т. 5. С. 51–56. DOI: 10.18523/2617-2607.2020.5.51-56

10. Погорелова З.О. Історична генеза нормотворчої діяльності держави (Новий час). *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 2. С.29–34.

11. Pogorelova Zoya. Constitutional bases of regulation of normative activity of state authorities in Ukraine. *Recht der Osteuropäischen Staaten*. 2020. № 6. P. 65–72.

12. Погорелова З.О. Принципи нормотворчої діяльності органів державної влади. *Наукові записки НаУКМА*. Юридичні науки. 2021. Т. 7. С. 52–60. DOI: 10.18523/2617-2607.2021.7.52-60.

13. Погорелова З.О. Парламентаризм, народний суверенітет і законодавча влада: проблеми взаємозв'язків. *Науковий вісник УжНУ*, 2021. Серія: Право. Вип. 65. т.1. С. 31 – 37. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.65.5>

14. Погорелова З.О. Законодавча влада як легітимна основа законотворчої діяльності. *Науковий вісник УжНУ*. Серія: Право. 2021. Вип. 66. т.1. С. 19 – 26. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.66.3>

15. Zoya Pogorelova. Rule– making activity of the Ukrainian state as a legal form of activity of public authorities. *Visegrad Journal on Human Rights*. №1, 2021. P. 327– 332.

16. Погорелова З.О. Проблеми удосконалення законотворчої діяльності. *Науковий вісник УжНУ*. Серія: Право. 2021. Випуск 68. С. 25–29. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.68.4>

17. Погорелова З.О. Нормотворчі повноваження Президента України поняття і правова природа. *Науковий вісник УжНУ*. Серія: Право. 2022. Випуск 72. Частина 1. С.67–72. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.72.11>

18. Погорелова З.О. Нормотворча діяльність Президента України як правова форма реалізації повноважень *Науковий вісник УжНУ*. Серія: Право.

2022. Випуск 73: частина 1. С. 24–30. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.73.4>

19. Погорелова З.О. Нормотворчі повноваження органів виконавчої влади як правова основа їх нормотворчої діяльності. Науковий вісник УжНУ. Серія: Право. 2023. Випуск 75. Частина 1. С.47–52. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.75.1.7>

20. Погорелова З.О. Організаційно-правові напрямки удосконалення нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади. Науковий вісник УжНУ. Серія: Право. 2023. Випуск 76. Частина 1. С.54–59. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.76.1.8>

21. Погорелова З.О. Організаційно-правові напрямки удосконалення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України. Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. 2023. Т. 11. С. 77-83. DOI: 10.18523/2617–2607.2023.11.77–83.

22. Погорелова З.О. Поняття і структура нормотворчої діяльності держави як одного з видів людської діяльності. Науковий вісник УжНУ. Серія: Право. Випуск 78. частина 1. С.52–57. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.1.8>

***Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

23. Погорелова З.О. Окремі аспекти парламентських слухань за участі громадськості / Матеріали 72-ї підсумкової наукової конференції професорсько–викладацького складу юридичного факультету (м. Ужгород, 26 лютого 2018 року) / Ужгородський національний університет; За заг. ред. С.Б. Булеци, Я.В. Лазура. Ужгород, 2018. 72 с. С. 35–38.

24. Погорелова З.О. Які форми впливу громадськості на законотворення / З. О. Погорелова // Закарпатські правові читання: матеріали X міжнародної науково–практичної конференції (Ужгород, 19–21 квітня 2018). Том 2. – Ужгород, 2018. – С. 31–36.

25. Погорелова З.О. Конституційні основи і законодавче регулювання нормотворчої діяльності органів державної влади. Проблеми нормотворення, реалізації та тлумачення норм права у світлі загальноновизнаного принципу верховенства права : тези доп. та повідомл. учасн. IV Міжнар. наук.–практ. конф. (м. Івано–Франківськ, 3–4 жовт. 2019 р.) / за заг.ред. І. Д. Шутака. –Харків : Право, 2019. –330 с. С.195-197.

26. Погорелова З.О. Наукові підходи щодо правового моніторингу в Україні / Закарпатські правові читання : матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (11–31 квітня 2019 р., м. Ужгород). Т. 1. 2019. С. 336–339.

27. Погорелова З.О. Народний депутат як суб'єкт права законодавчої ініціативи / Матеріали 73-ї підсумкової наукової конференції професорсько–викладацького складу юридичного факультету (м. Ужгород, 28 лютого 2019 року)/ Ужгородський національний університет; за заг. ред. С.Б. Булеци, Я.В. Лазура. Ужгород, 2019. С.57–60.

28. Погорелова З.О. Принципи нормотворчої діяльності / Закарпатські правові читання.: матеріали XIII Міжнародної науково-практичної конференції

(27–28 травня 2021 р., м. Ужгород) / За редакцією Я.В. Лазура, М.В. Савчина, М.В. Менджул, І.В. Хохлової. Том 2. Ужгород. С. 65–71.

29. Погорєлова З.О., Попович Т.П., Бариська Я.О. Практика нормотворення і правореалізації: навчально-методичний посібник. Ужгород: ДВНЗ «УжНУ», 2022. 58 с.

30. Погорєлова З.О. Правова регламентація порядку здійснення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України в умовах воєнного стану. Зовнішні зносини України: історико-правові аспекти міжнародного права і сучасність. Матеріали 15–тої всеукраїнської наукової конференції 1 грудня 2023 року. Вип. 15. Національний Університет «Львівська Політехніка». Навчально-Науковий інститут права, психології та інноваційної освіти, кафедра теорії права та конституціоналізму. Львів, 2023, с. 149–153.

31. Актуальні проблеми нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України / Матеріали 77-ї підсумкової наукової конференції професорсько-викладацького складу юридичного факультету. Ужгород: ДВНЗ «УжНУ», 2023. с.21–24.

32. Погорєлова З.О. Центральні органи виконавчої влади як суб'єкти нормотворчої діяльності / Закарпатські правові читання. Право як інструмент стійкості та розвитку в умовах сучасних цивілізаційних викликів : Матеріали XV міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 27 квітня 2023 р. Частина II. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С.83-8532.

33. Погорєлова З.О. Актуальні напрямки удосконалення законотворчої діяльності Верховної Ради України / Особливості навчально-методичної роботи у вищій школі в умовах війни: досвід України: матеріали міжнародної правової школи, м. Ужгород, 26 квітня 2024 р. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2024. – 52 с. С. 31 – 36.

## АНОТАЦІЯ

**Погорєлова З.О. Нормотворча діяльність Української держави: історична генеза і сучасний концепт.** – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» – Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет», Ужгород, 2024.

Дисертацію присвячено розробці цілісної концепції нормотворчої діяльності Української держави. Розкрито сутність і природу нормотворчої діяльності, виокремлені та проаналізовані її головні елементи, до яких віднесені мета (цілі), суб'єкти, предмет (об'єкти), засоби (форми виразу і технології), процесуальна форма реалізації, результати, контроль над її здійсненням. Обґрунтовано нормотворчу діяльність держави як правову форму реалізації функцій держави, що має здійснюватися у відповідній процесуальній формі та відповідно до певних процедур.

Розкрито значення народного суверенітету як легітимної основи парламентаризму, взаємозв'язок установчої і законодавчої влади, законодавчої влади і законотворчої діяльності парламенту, досліджено природу законотворчої діяльності українського парламенту, як діяльності, що ґрунтується на законодавчій владі парламенту. Обґрунтовано висновок про те, що законотворча діяльність є формою реалізації делегованої народом Верховній Раді України законодавчої влади, в результаті чого парламент і його органи володіють першочерговим правом як на здійснення законотворчої діяльності, так і правом контролю за якістю законів, що подаються на її розгляд. Пояснено правомірність наділення законотворчими повноваженнями інших органів, яке має здійснюватися відповідно до статті 92 Конституції України та вимог інших положень Конституції України, які визначають повноваження органів державної влади, що стосуються законотворчої діяльності.

Розкрито зміст нормотворчої діяльності Президента, виокремлено її процесуальні стадії, обґрунтовано необхідність формалізації і нормативного упорядкування здійснення нормотворчої діяльності у відповідному процедурно-процесуальному порядку, розкрито зв'язок нормотворчих повноважень органів виконавчої влади з правовим статусом органів виконавчої влади, як засобу виконання органами виконавчої влади своїх функцій, завдань та повноважень.

Окреслено напрямки удосконалення нормотворчої діяльності Уряду, центральних органів виконавчої влади та інших органів виконавчої влади, що володіють нормотворчими повноваженнями.

**Ключові слова:** державна влада, нормативний акт, нормотворча діяльність органів державної влади, нормотворчі повноваження, нормотворчий процес, контроль за нормотворчою діяльністю, експертиза нормативних актів, військовий стан.

## SUMMARY

**Pogorelova Z.O.** Law-making activity of the Ukrainian state: historical genesis and modern concept. – Qualifying scientific work on manuscript rights.

Dissertation for obtaining the scientific degree of Doctor of Legal Sciences, specialty 12.00.01 «Theory and history of the state and law; history of political and legal students» - State Higher Educational Institution «Uzhgorod National University», Uzhhorod, 2024.

The dissertation is devoted to the development of a holistic concept of the rule-making activity of the Ukrainian state. The essence and nature of rule-making activity is revealed, its main elements are singled out and analyzed, which include the goal (goals), subjects, subject (objects), means (forms of expression and technology), procedural form of implementation, results, control over it implementation. The rule-making activity of the state is substantiated as a legal form of implementation of the functions of the state, which must be carried out in an appropriate procedural form and in accordance with certain procedures.

The importance of popular sovereignty as the legitimate basis of parliamentarism, the relationship between the constituent and legislative powers, the

legislative power and the law-making activity of the parliament is revealed, the nature of the law-making activity of the Ukrainian parliament, as an activity based on the legislative power of the parliament, is investigated. The conclusion that law-making activity is a form of implementation of the legislative power delegated by the people to the Verkhovna Rada of Ukraine, as a result of which the parliament and its bodies have the primary right both to carry out law-making activity and the right to control the quality of laws submitted for its consideration, is substantiated. The legality of granting law-making powers to other bodies, which must be carried out in accordance with Article 92 of the Constitution of Ukraine and the requirements of other provisions of the Constitution of Ukraine, which determine the powers of state authorities related to law-making activity, has been explained.

The content of the President's rule-making activity is revealed, its procedural stages are distinguished, the need for formalization and regulatory regulation of the implementation of rule-making activities in the appropriate procedural and procedural order is substantiated, the connection of the rule-making powers of executive power bodies with the legal status of executive power bodies, as a means of execution by executive power bodies of their functions, tasks and powers.

Directions for improving the rule-making activity of the Government, central bodies of executive power and other bodies of executive power possessing rule-making powers are outlined.

**Key words:** state power, normative act, rule-making activity of state authorities, rule-making powers, rule-making process, control over rule-making activity, examination of normative acts, martial law.



Підписано до друку 11.10.2024. Формат 60х90/16. Папір офсетний.  
Друк цифровий. Умовн. друк. арк. 0,8. Тираж 50 прим. Зам. № 1/11-10  
Видавництво УжНУ «Говерла».  
88000, м. Ужгород, вул. Капітульна, 18.  
Телефон +38 (095) 212 7679

