

**Бідзіля Віктор,**  
*аспірант кафедри теорії та філософії права*  
*юридичного факультету*  
*Львівського національного університету імені Івана Франка*

## **Нормативне закріплення змістових вимог до нормативно-правового акта**

**1. Вступ.** Один зі способів виокремлення інструментарію нормопроектної техніки передбачає поділ на вимоги щодо змісту і форми нормативно-правового акта. Що стосується вимог щодо форми НПА, то в цьому питанні вдалося дійти певного консенсусу (вимоги до структури, реквізитів), а ситуація з виділенням основних вимог до змісту НПА зовсім інша. Скажімо, І.В. Міщук зараховує до останніх системну узгодженість, відповідність суспільним потребам та актуальність, обґрунтованість, однозначність положень, логічність [1, с. 94]. С. Погребняк, аналізуючи принцип правової визначеності, поділяє вимоги до НПА на змістовні і процедурні. До змістовних зараховує такі: акти мають бути зрозумілими (доступними), несуперечливими і повинні пропонувати повне врегулювання суспільних відносин, не допускаючи існування прогалів. Сюди ж належить і заборона широких дискреційних повноважень державних органів [2, с. 46]. З огляду на наведені класифікації, можна висновувати, що відповідна проблема плюралізму набуває особливої актуальності в контексті нормативного закріплення змістових вимог.

**2. Тенденція нормативного закріплення змістових вимог.** Виокремлення змістових вимог до нормативно-правових актів простежується ще з початку 1990-х років. Основним чинником цього процесу стала трансформація вітчизняної правової системи, яка вимагала змін у багатьох правових інститутах. Ці зміни зумовили прийняття численних нових нормативно-правових актів та внесення змін до вже чинних. Для уніфікації

правил створення нормативно-правових актів виникла потреба у своєрідному «законі про закони», який би регламентував правотворчу діяльність.

Розуміння цієї необхідності спонукало кожне нове скликання парламенту пропонувати власний варіант такого закону. Відповідно, процес розробки й спроб прийняття «закону про закони» можна умовно розділити на три основні етапи.

Перший етап – 1991–2000 роки. У той час був поданий проєкт Закону України «Про закони і законодавчу діяльність»[3], який відзначався вузьким предметом правового регулювання, оскільки регламентував тільки діяльність, пов'язану зі законом як основним НПА в Україні. Що стосується засобів нормопроектної техніки, то можна вказати тільки ст. 28 «Основні вимоги до закону. Мова закону». До змістових вимог можна зарахувати хіба до ч. 2 відповідної статті, в якій зазначено, що в законі не повинно бути положень, які суперечать положенням законів вищої юридичної сили. Дещо краще в цьому законопроекті розкрито формальні вимоги. Так, ст. 28 містить низку вимог, що стосуються структури законопроекту: назви, поділу на структурні одиниці (статті, розділи). А що стосується мовних вимог, то визначено тільки, що законопроект має бути державною мовою. Водночас ні слова нема про термінологію і стиль мови.

Другий етап – 2001–2010 роки. У цей період був поданий проєкт Закону України «Про нормативно-правові акти» [3] за законодавчою ініціативою народного депутата Р.М. Зварича та альтернативний проєкт Закону України «Про нормативно-правові акти» [4] за законодавчою ініціативою народного депутата О.М. Лавриновича. Окрім того, Ю.Р. Мірошніченко 2010 року також подав законопроект «Про нормативно-правові акти» [6]. Зауважимо, законопроект № 1343-1 мав досить прогресивну на той час складову змістових вимог до НПА, наприклад, ч. 3 ст. 9 цього законопроекту вказує на загальні

вимоги до нормативно-правового акта: відповідати за обсягом регламентації визначеному в ньому предмету правового регулювання; не повторювати норм права, які містяться в інших нормативно-правових актах тощо. Також варто відзначити розгалужену систему формальних вимог: ст. 10 «Структура закону», ст. 12 «Структура підзаконного нормативно-правового акта», ст. 13 «Реквізити нормативно-правового акта», ст. 14 «Назва нормативно-правового акта», ст. 15 «Преамбула нормативно-правового акта» та ін. Законопроект «Про нормативно-правові акти» № 7409 запропонував схожу систему змістових вимог з невеликою відмінністю: він був доповнений п. 6 у ч. 3 ст. 9, в якій визначається, що нормативно-правовий акт має бути ясним, чітким, зрозумілим, стислим, компактним та послідовним. Відповідне положення доволі чітко корелюється з правою визначеністю як елементом верховенства права [7, с. 80–81]. Формальні вимоги закріплено за схожим принципом, як у попередньому законі: ст. 10 «Структура закону», ст. 12 «Структура підзаконного нормативно-правового акта» та ін. На думку В.М. Косовича, у законодавстві про нормативно-правові акти мають бути норми, які повинні слугувати основою для змістового насичення нормативних документів, а саме щодо загальних і логічних вимог до НПА, принципів права, правових дефініцій, юридичних конструкцій, правових презумпцій, фікцій й аксіом (8, с. 43]. Незважаючи на позитивні тенденції, закріплені в законі в розділі 3 «Техніка нормопроєктування», змістові вимоги наділені таки другорядною роллю, на відміну від формальних вимог.

Третій етап – прийняття 2023 року Закону України «Про правотворчу діяльність»[9]. Так, у Законі, окрім формальних правил нормопроєктної техніки, які передбачені у ст. 32 «Структура нормативно-правового акта», ст. 33 «Позначення структурних елементів нормативно-правового акта», ст. 35 «Мова та стиль нормативно-правового акта», ст. 36 «Реквізити

нормативно-правового акта», ст. 37 «Назва нормативно-правового акта», ст. 38 «Преамбула нормативно-правового акта» тощо, є спеціалізована стаття, яка стосується змісту НПА: ст. 34 «Вимоги до змісту нормативно-правового акта». На відміну від попередніх актів, які залишилися тільки проектами, уже прийнятий Закон закріпив на нормативному рівні вимоги, що стосуються змісту. Варто відзначити, що цей Закон хоч і набув чинності, але вводиться в дію через рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні п. 4 Перехідних положень Закону.

### **Нормативне закріплення змістових вимог передбачений законом «Про правотворчу діяльність»: загальнотеоретичний аналіз.**

В вітчизняній правовій системі ситуація змінюється, коли до Верховної Ради подається законопроект «Про правотворчу діяльність». Важливо відзначити, коли відповідний Закон ще був на стадії законопроекту, арсенал змістових вимог був достатньо звужений, на відміну він прийнятого Закону. Змістові вимоги, які були передбачені ст. 26 законопроекту, стосувалися тільки вимог до правових норм. Водночас й інструментарій, який стосувався правових норм, не був розкритий на достатньому рівні. Він передбачав тільки те, що норми повинні відповідати таким вимогам: зрозумілість змісту, однозначність розуміння, передбачуваність (прогнозованість) наслідків реалізації; узгодженість з іншими нормами права. У чинному ж Законі статтю, яка регулює змістові вимоги, значно розширено. Так, у ст. 34 Закону «Про правотворчу діяльність» закріплено комплекс правил (вимог), які можна розділити на чотири групи: перша група вимог стосується норм права; друга група – правила термінології; третя група – правила написання числівників; четверта група стосується змістових критеріїв, яким повинен відповідати нормативно-правовий акт загалом.

Отже, **змістові вимоги, що стосуються норм права.** Норма права – це найменше й цілісне утворення у складі системи права. На доктринальному рівні з поняттям і загальними ознаками, структурою норми права в теорії права ніколи не виникало проблем, але Закон «Про правотворчу діяльність» закріпив це поняття на нормативному рівні: «норма права – це загальнообов’язкове формально визначене правило поведінки, що регулює суспільні відносини, яке охороняється і забезпечується державою» (ст. 8). А в контексті розгляду нормопроектної техніки зазначимо, що відповідно до ч. 1 ст. 34 Закону, норми права, які містяться в НПА, мають відповідати таким вимогам, як: однозначність їх розуміння (ясність, точність, доступність для розуміння й реалізації); передбачуваність (прогнозованість) результатів їх реалізації; їх відповідність нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та узгодженість з нормативно-правовими актами рівної юридичної сили; уніфікованість вжитої термінології; спорідненість і логічна послідовність викладення. Ці вимоги до норм права чітко відповідають принципу верховенства права, а саме його елементу правової (юридичної) визначеності.

Свою позицію із цього приводу доволі часто висловлює і Конституційний Суд України (далі – КСУ) у своїх рішеннях. Наприклад, у Рішенні від 23 січня 2020 року Конституційний Суд визначив юридичну визначеність через такі складові частини: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права, а також наголосив, що кожна особа залежно від обставин повинна мати можливість орієнтуватися в тому, яка саме норма права застосовується в певному випадку, і мати розуміння про настання конкретних юридичних наслідків [11, п. 3.2].

Важливою є й практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Так, у рішенні у справі «Амур проти Франції» (Amuur v. France) від 25 червня 1996 року ЄСПЛ зазначає, що законодавство повинно бути

доступним і точним, щоб уникнути будь-якого ризику свавілля [12]. Важко не погодитись, реалізація доступності й точності законодавства напряду залежатиме від критерію доступності й точності самих норм. Як бачимо, вимоги, які регламентував законодавець у Законі «Про правотворчу діяльність», чітко відповідають правовій (юридичній) визначеності та практиці КСУ і ЄСПЛ.

**Правила термінології.** У Законі «Про правотворчу діяльність» (ст. 34) окремо виділено частину, яка стосується термінів. Звісно, великий спектр життєдіяльності людини зумовлює потребу у створенні різних нормативно-правових актів, які регулювали б різноманітні сфери, і без використання термінів тут не обійтись. Зміст відповідного терміна або поняття покликана розкривати дефініція. Також вважається за доцільне все-таки використовувати принцип «одне поняття – один термін», принаймні в межах одного інституту.

На практиці трапляються випадки, коли принцип «одне поняття – один термін» не дотримується. У ст. 1 Закону України «Про громадянство» дано визначення терміна «дитина» як особи віком до 18 років, а в Законі України «Про охорону дитинства» дитина визначається як особа віком до 18 років (повноліття), якщо згідно із законом, застосованим до неї, вона не набуває прав повнолітньої раніше. Зауважимо, що в кожному із цих законів зазначається, що «в Законі терміни вживаються в такому значенні», але відповідні закони є суміжними у сфері регулювання.

У контексті розгляду Закону «Про правотворчу діяльність» як позитивний аспект можна виділити створення Єдиного глосарія правових термінів, що передбачається ч. 5 ст. 35 Закону. Уже діє відповідне положення Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) «Про функціонування Єдиного глосарія правових термінів» від 17 травня 2024 року № 577.

**Правила написання числівників.** У ч. 3 ст. 34 Закону «Про правотворчу діяльність» подано також правила, які стосуються уніфікованості написання числівників. Мабуть, це найбільш сумнівна частина статті, яка стосується змістових вимог. Ці правила мають радше суто технічний характер. Загалом же характер вимог до змісту зумовлюється безпосереднім впливом на застосування й реалізацію норм права, а відповідне положення покликане покращити формальну сторону нормативно-правового акта.

**Змістові критерії, яким повинен відповідати нормативно-правовий акт.** У ч. 4 ст. 34 Закону «Про правотворчу діяльність» наведено змістові якості, яким повинен відповідати нормативно-правовий акт: охоплювати всю необхідну сферу його дії; не містити норм права, що не відповідають Конституції України та нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та (або) не узгоджуються з нормами права нормативно-правових актів рівної юридичної сили; не містити дублюючих норм права, а також не повторювати норми права іншого нормативно-правового акта; не містити норм права, що не узгоджуються між собою.

А втім, наведене положення Закону викликає чимало запитань, адже простежується певне повторення п. 3 ч. 1 та п. 2 ч. 4 цієї статті. Так, у п. 3 ч. 1 у вимогах до норм вказується, що норми повинні мати відповідність з актами вищої юридичної сили та бути узгодженими з нормативно-правовими актами рівної юридичної сили, а схоже положення в п. 2 ч. 4 цієї ж статті (ст. 34) Закону закріплює, що нормативно-правовий акт не повинен містити норми, що не відповідають Конституції та нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та (або) не узгоджуються з нормами права нормативно-правових актів рівної юридичної сили. По суті, положення, яке закріплене в п. 3 ч. 1, цілком достатньо. Логічно було б положення п. 3 і п. 4 ч. 4 цієї статті викласти в ч. 1 (але без дублювання). Найбільш доречним видається положення, передбачене

п. 1 ч. 4 ст. 34 Закону «Про правотворчу діяльність», що нормативно-правовий акт має охоплювати всю необхідну сферу його дії. Відповідна вимога дасть змогу мінімізувати правові прогалини, а це покращить передбачуваність у правозастосуванні. Відтак повне охоплення сфери дії нормативно-правового акта зумовить зменшення потенційних зловживань суб'єктів правовідносин.

**Висновки.** Новий етап у розвитку змістових вимог розпочався з прийняттям Закону України «Про правотворчу діяльність». У статті 34 цього Закону закріплено змістові вимоги до нормативно-правового акта, що є значним досягненням. Зокрема, визначено такі чіткі вимоги до норм права: однозначність їх розуміння (ясність, точність, доступність для розуміння та реалізації); передбачуваність (прогнозованість) результатів реалізації; відповідність нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та узгодженість з актами рівної юридичної сили. Ці вимоги гармонійно узгоджуються з принципом верховенства права, зокрема юридичною визначеністю. Крім того, на належному рівні регламентовано термінологічні правила, включаючи уніфікованість і системність термінології.

Водночас існують певні недоліки. Зокрема, частина 3 цієї статті містить правила написання числівників, які мають радше технічний характер, а частина 4 певною мірою дублює положення частини 1 щодо відповідності норм. Ці аспекти потребують подальшого доктринального аналізу.

### **Список використаних джерел**

1. Міщук І. В. Якість законодавства крізь призму дотримання правил та засобів законодавчої техніки // Нове українське право. – 2021. – №. 4. – С. 92-97.
2. Погребняк С. Вимоги до нормативно-правових актів, що впливають



з принципу правової визначеності / С. Погребняк // Вісн. Акад. прав. Наук України. – Х., 2005. – №3. – С. 42–53.

3. Про закони і законодавчу діяльність : проект Закону України (реєстраційний № 0894 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2).

4. Про нормативно-правові акти : проект Закону України, внесений народним депутатом України Р. Зваричем (реєстраційний номер № 1343 від 14.01.2008 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу :[https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=31313](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=31313)

5. Про нормативно-правові акти : проект Закону України, внесений народним депутатом України О. Лавриновичем (реєстраційний № 1343-1 від 21.01.2008 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу :[https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=31416](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=31416)

6. Про нормативно-правові акти : проект Закону України, внесений народним депутатом України Ю. Мірошніченком (реєстраційний № 7409 від 01.12.2010 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу :[https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=39123](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123)

7. Бідзіля В. В. Необхідність дотримання принципу верховенства права у нормопроєктуванні/ В. В. Бідзіля // Науковий вісник Ужгородського університету: серія: Право / голов. ред. Ю. М. Бисага – Ужгород, 2023. –Т. 1. Вип. 77. – С. 77-84. – Бібліогр.: с. 83-84 (17 назв). URL <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/282635/276820>

8. Косович В.М. Проект Закону України «Про закони і законодавчу діяльність» та проект Закону України «Про нормативно-правові акти»: порівняльний аналіз / Журнал східноєвропейського права. – 2016. – № 26 URL: [https://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2016/04/kosovych\\_26.pdf](https://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2016/04/kosovych_26.pdf)

9. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX.  
База даних «Законодавство України» / ВР України. URL:  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення:(24.11.2024).

11. Рішення КСУ від 23.01.2020 № 1-р/2020 у справі № 1-5/2018(746/15).  
База даних «Законодавство України» / ВР України. URL:  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-20#Text> (дата звернення:  
24.11.2024).

12. Рішення ЄСПЛ у справі Амюр проти Франції (Amuur v. France) від  
25 червня 1996 року у справі за скаргою № 19776/92 URL:  
<http://hudoc.echr.coe.int/eng>