

# Нормативне закріплення змістових вимог до нормативно-правового акта

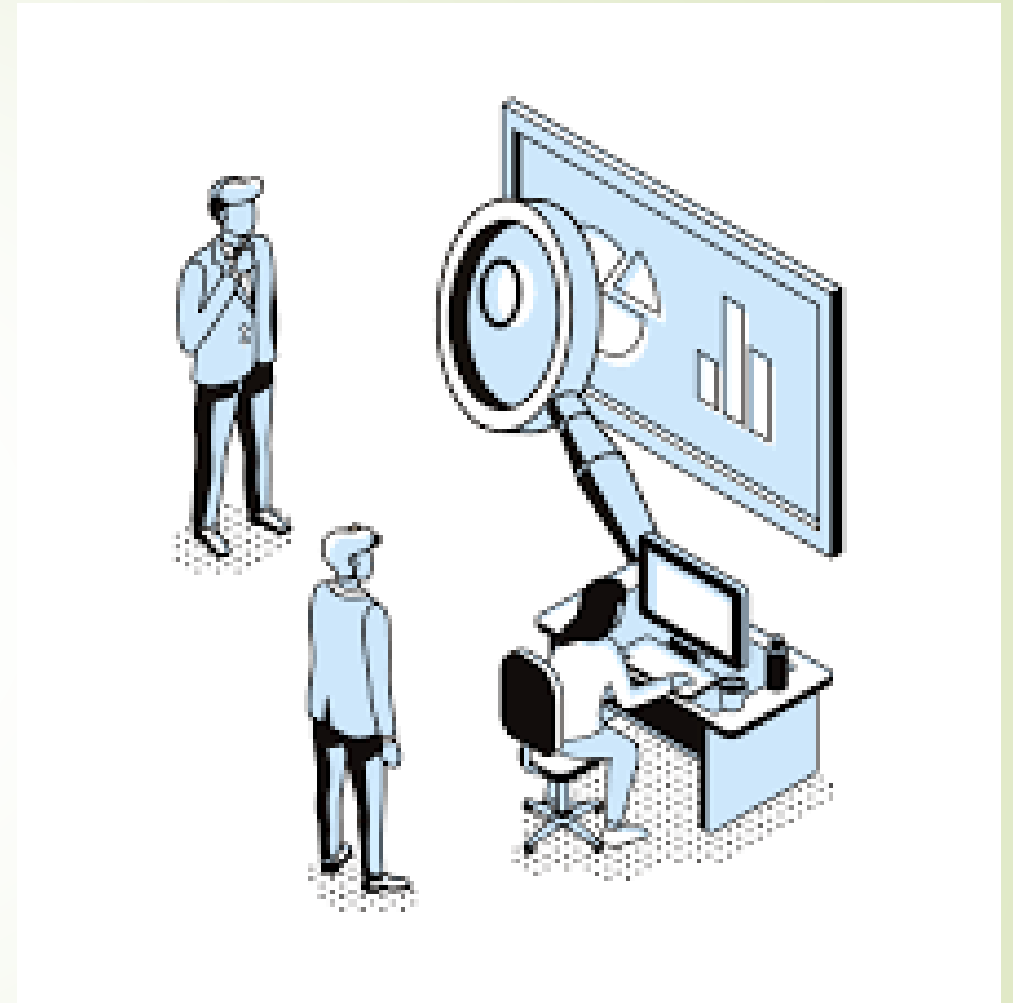
Бідзіля Віктор Вікторович

Аспірант кафедри теорії та  
філософії права

ЛНУ ім. І. Франка

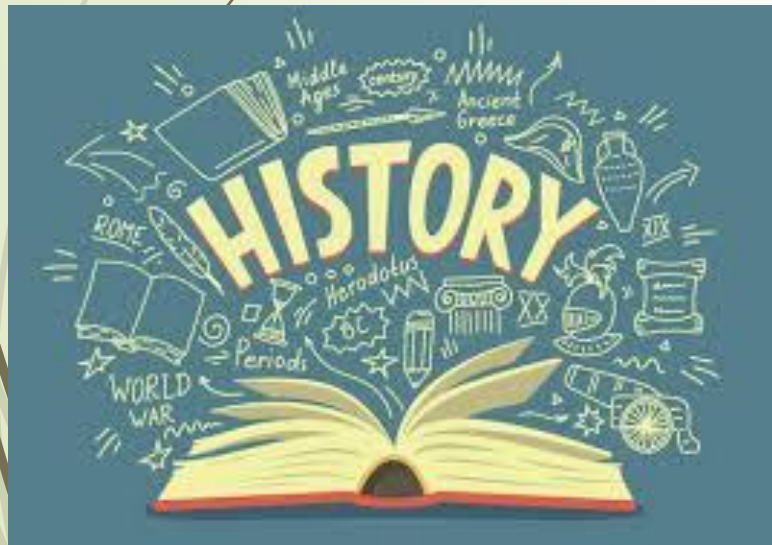
# СТАН ДОСЛІДЖЕННЯ

- Донині системних наукових досліджень які стосувалися змістових вимог до нормативно-правових актів не проводились.
- Окремі аспекти змістових вимог до нормативно-правових актів вивчали І. Міщук, С. Погребняк, В. Косович.
- З прийняттям Закону України «Про правотворчу діяльність» особливо актуально здійснити аналіз закріплених в ст. 34 змістових вимог які запропоновані законодавцем.



## Тенденція нормативного закріплення змістових вимог.

- ▶ Потреба реформування правової системи в 1990-х роках зумовила вітчизняних науковців піднімати дискусії стосовно уніфікації правил створення НПА та виникла потреба в прийнятті 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

Був поданий проєкт Закону України «Про закони і законодавчу діяльність»

Особливостями відповідного законопроєкту є:

1. Відзначався вузьким предметом правового регулювання, оскільки регламентував тільки діяльність, пов'язану зі законом як основним НПА в Україні;
2. Мав обмежений «інструментарій» засобів нормопроектної техніки які були передбачені ст. 28 законопроєкту «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.



## Другий етап – 2001- 2011




- На відповідному етапі були подані 3 законопроєкти:
- проєкт Закону України «Про нормативно-правові акти» за законодавчою ініціативою народного депутата Р.М. Зварича;
- альтернативний проєкт Закону України «Про нормативно-правові акти» за законодавчою ініціативою народного депутата О.М. Лавриновича;
- проєкт Закону України «Про нормативно-правові акти» за законодавчою ініціативою народного депутата Ю.Р. Мірошніченко 2010 р.

# ОСОБЛИВОСТІ ВІДПОВІДНИХ ЗАКОНОПРОЄКТІВ:

- Законопроект № 1343-1 (О. Лавириновича) 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 (Ю. Мірошніченка) 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.
  - Формальні вимоги закріплено за схожим принципом, як у попередньому законі: ст. 10 «Структура закону», ст. 12 «Структура підзаконного нормативно-правового акта» та ін
  - Незважаючи на позитивні тенденції, закріплені в законі в розділі 3 «Техніка нормопроекування», змістові вимоги наділені такою другорядною роллю, на відміну від формальних вимог.

# Третій Етап – 2011 - 2023

- ▶ Так, у Законі, серед формальних правил нормопроектної 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, прийнятий Закон закріпив на нормативному рівні вимоги, що стосуються змісту.


The image shows the words "Third Stage" in a 3D, blocky font. The letters are white with a thick green outline and are set against a light beige background. The text is slightly shadowed, giving it a three-dimensional appearance.



# Стадія проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність»

- ▶ Важливо відзначити, коли відповідний Закон ще був на стадії законопроекту, арсенал змістових вимог був достатньо звужений, на відміну від 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.





# Нормативне закріплення змістових вимог передбачених Законом України «Про правотворчу діяльність»

- ▶ 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.

# Змістові вимоги, що стосуються норм 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).
- ▶ 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.

# Позиція Конституційного суду України

- 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.
- Також, КСУ у своєму Рішенні від 22 грудня 2010 року, визначаючи принцип правової визначеності, зазначив, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями




# Практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ)

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. Важко не погодитись, реалізація доступності й точності законодавства напряду залежатиме від критерію доступності й точності самих норм.

Вимоги, які регламентував законодавець у Законі «Про правотворчу діяльність», чітко відповідають правовій (юридичній) визначеності та практиці КСУ і ЄСПЛ.



- 
- ▶ **Однозначність розуміння норм права.** У справі «Санді Таймс проти Сполученого Королівства» (Sunday Times v. United Kingdom) ЄСПЛ зазначив, що, по-перше, «закон має бути доступним»; по-друге, «норма не може вважатися “законом”, поки вона не буде сформульована з достатнім ступенем точності, що дозволяє громадянину пояснити свою поведінку і передбачити, відповідно до обставин, ступінь, наслідки, які можуть потягнути за собою ту чи іншу дію».
  - ▶ **Передбачуваність (прогнозованість) норм права та результатів їх реалізації.** На відповідну вимогу звертає увагу ЄСПЛ у своєму Рішенні у справі «Волохи проти України» від 2 листопада 2006 року. Суд, аналізуючи статті 31, 55, 56 Конституції України, ст. 187 Кримінального процесуального кодексу України, статті 6, 8, 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», дійшов висновку, що вимога доступності в конкретному випадку була дотримана. Трактуючи вимогу передбачуваності норми права, ЄСПЛ визначив, що норма повинна бути сформульована з достатньою чіткістю, що дає змогу кожній особі – у разі потреби за допомогою відповідної консультації – регулювати свою поведінку


# 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 обійтися. Зміст відповідного терміну 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 терміну «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. Це сприятиме єдності правової термінології, що покращить ефективність правової системи загалом.

## 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.

# Проблемні аспекти між ч.1 та ч. 4 ст. 34

п. 3 ч. 1 Закону норми повинні відповідати нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та узгодженості з нормативно-правовими актами рівної юридичної сили;

п.2 ч. 4 Закону НПА має: 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;

п.4 ч.4 не містити норм права, що не узгоджуються між собою.

Відповідне положення викласти в частині 1.

п.3 ч. 4 Закону НПА не має містити дублюючих норм права, а також не повторювати норм права іншого нормативно-правового акта

# ВИСНОВКИ

- Новим етапом у нормативному закріпленні змістових вимог стало прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність». Цей Закон у ст. 34 закріпив змістові вимоги до нормативно-правового акта.
- По суті, у цій доповіді закріплено чіткі вимоги до норм права (що, безперечно, є позитивним аспектом): 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 тощо. Ці вимоги до норм права чітко гармонізуються з елементом верховенства права – юридичною визначеністю.
- На хорошому рівні регламентовані термінологічні правила: уніфікованість термінології; системність термінології.
- Водночас як негативний аспект розглядуваної статті виділено те, що ч. 3 закріплює правила написання числівників, які (правила) мають радше більш технічний характер, а також те, що ч. 4 містить певне дублювання з ч. 1 щодо відповідності норм. Тож ці положення потребують подальшого доктринального дослідження.



Дякую за увагу!!!