УДК 340.132
DOI https://doi.org/10.32838/2707-0581/2020.2-1/05

Панкратова В.О.
Сумська філія
Харківського національного університету внутрішніх справ

ДОСТУПНІСТЬ ТА ОДНОЗНАЧНІСТЬ ЯК ВИМОГИ ДО ЗМІСТУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА

У статті аналізуються такі вимоги до нормативно-правового акта, як доступність і однозначність. Стверджується, що значення доступності полягає не тільки в якості й досконалості юридичної техніки, воно також покликане забезпечити єдність у розумінні та застосуванні права всіма, до кого воно адресується.

Наголошується на тому, що доступність нормативно-правового акта для населення надасть можливість уникнути невизначеності на стадії правозастосування, що буде запорукою стабільного врегулювання правових відносин.

У статті вказується, що в юридичній літературі більшою мірою доступність нормативно-правових актів пов'язують з їхньою текстуальною простотою, легкістю для сприйняття. Зазначається, що «доступність» більш широке поняття, що не вичерпується мовним аспектом акта, а й стосується процедурної сфери ухвалення нормативно-правового акта.

У роботі також приділяється увага однозначності як вимозі до нормативно-правового акта. На думку автора, однозначність нормативно-правових приписів є результатом виконання правила – нормативно-правові приписи не мають суперечити юридичним нормам їхнього чи інших нормативно-правових актів.

Зазначено, що фактично в кожній галузі права можна знайти суперечливості, які ведуть до невизначеності законодавства, що може спричинити колізії норм права. У нормативно-правовому акті застосовуються як спеціальні терміни, так і в більшому об'ємі загальні. У статті аналізуються види колізій, наводяться приклади.

Автор резюмує, що нормативно-правовий акт має бути доступним і однозначним. Визначено, що доступність – це сукупність ідей, цінностей і уявлень про законодавство, які зумовлені інтересами й устремліннями учасників правовідносин мати справу з відомими правовими нормами, актуальними та зрозумілими в застосуванні, узгодженими, ефективними. Вказано, що однозначність нормативно-правового акта надає йому чіткості, точності.

Ключові слова: *нормативно-правовий акт, вимоги до нормативно-правових актів, доступність, однозначність, визначеність.*

Постановка проблеми. Нормативно-правові акти є вагомим засобом для врегулювання суспільних відносин, вирішення завдань і реалізації функцій держави. Тому важливою вимогою до нормативно-правового акта є те, що він має бути доступним, тобто зрозумілим для сприйняття пересічним громадянином. Як влучно зазначає С.П. Погребняк, це означає, що він має бути максимально простим, стислим і ясним (точним і однозначним), системним і послідовним [18, с. 46].

Значення доступності полягає не тільки в якості й досконалості юридичної техніки, воно також покликане забезпечити єдність у розумінні та застосуванні права всіма, до кого воно адресується. Тобто доступність нормативно-правового акта для населення надасть можливість уникнути невизначеності на стадії правозастосування, що буде запорукою стабільного врегулювання правових відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі вимоги до нормативно-правового акта висвітлені у працях Л.В. Ажнюк, С.Д. Бражника, І.О. Билі-Сабадаш, Н.М. Касаткиної, Т.В. Кашаніної, Д.А. Керімова, В.М. Косовича, Д.А. Монастирського, М.І. Панова, О.В. Пушняка, І.П. Сидорчука, А.С. Смітюх, О.О. Сухарьової, І.В. Суходубова, Л. Фулера й ін. Водночас аналіз існуючих наукових джерел дає підстави говорити про недостатність уваги науковців до таких вимог нормативно-правового акта, як доступність і однозначність. Зазначене вище зумовлює необхідність загальнотеоретичного комплексного аналізу доступності й однозначності як вимог до нормативно-правового акта, що разом свідчить про актуальність обраної теми.

Постановка завдання. Метою статті є характеристика доступності й однозначності як вимог

до нормативно-правового акта, визначення їхніх особливостей.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ще в літературі радянського періоду можна знайти заклики до державної влади ухвалювати правові акти більш зрозумілими для народу. У 1918 р. П.І. Стучка писав: «Нісенітницею є вимагати від громадян обов'язкового підкорення законам, які їм незрозумілі, і найбільшим лицемірством – говорити про справедливість у державі, де знання всіх законів обов'язкове (бо їх незнанням виправдовуватися не дозволяється), а водночас ці закони настільки складні, що їх розуміти і правильно тлумачити можуть тільки фахівці-юристи» [21, с. 391].

Вимоги доступності та зрозумілості закону утворюють у сукупності пріоритети, що мають конституційне значення. Уважаємо, позитивним досвідом є практика щодо доступності нормативного акта, вироблена Конституційною радою Франції. Наприклад, 29 грудня 2005 р. Конституційна рада Франції розширила межі конституційного контролю, визнавши за собою право виключати дію надмірно складних законів, які передаються на її розгляд. Такий підхід означає незаперечний доказ того, що закон зобов'язаний, за Конституцією, бути простим. Так, ст. 78 Закону про бюджет на 2006 р. була визнана неконституційною у зв'язку з її надзвичайною складністю, яку не може виправдати жодний публічний інтерес [22, с. 60–61].

У юридичній літературі здебільшого доступність нормативно-правових актів пов'язують з їхньою текстуальною простотою, легкістю для сприйняття. Уважаємо, що «доступність» – більш широке поняття, що не вичерпується мовним аспектом акта, а стосується і процедурної сфери ухвалення нормативно-правового акта. Адже для особи важливо бути поінформованою про ухвалення акта чи внесення до нього змін. У цьому аспекті теж віддзеркалюється доступність акта.

Доступність акта означає його ясність, легкість для розуміння особами, яким він адресується. Так, Т.В. Кашаніна під час висвітлення доступності акта оперує поняттям «ясність», під якою має на увазі простоту, зрозумілість правового документа [13, с. 130].

Водночас І.О. Биля-Сабадаш доступність тексту нормативних правових актів визначає як певний ступінь їхньої зрозумілості, що забезпечується їхньою ясністю, простотою та стислістю. Водночас важливим є зауваження науковця щодо розмежування термінів ясності й простоти мови нормативних правових актів. Ясний текст – це текст, якому властиві точність, однозначність. Простий текст – той, у якому вживаються прості й зрозумілі, загальновідомі, загальноприйняті слова і терміни [7, с. 37–38].

У даному аспекті можна зазначити, що в юридичній літературі наводяться досить всеохоплюючі класифікації термінів, які використовуються в конструюванні нормативно-правових актів, але, щоб не виходити за межі дослідження, можна без зайвої деталізації поділити терміни на дві групи:

− звичайні (загальновживані) терміни, які повсякденно використовуються, але набувають юридичного значення в результаті застосування їх у нормативно-правових актах: «близькі родичі», «шлюб», «дитина», «територія» тощо;

− спеціальні терміни, які використовуються для визначення специфічних юридичних понять («підсудність», «оферта», «злочин» тощо).

Отже, у нормативно-правовому акті застосовуються як спеціальні терміни, так і в більшому об'ємі загальні. Варто вказати, що під час створення справді ефективного правового акта уникнути вживання спеціальних вузькоюридичних термінів неможливо. Саме юридичні терміни дають можливість досягти чіткості та ємності правового акта, лише за їхньою допомогою можна виключити двозначність. Отже, чистота, культура мовлення на лексичному рівні має бути досягнута посиленою увагою до кожного слова, терміна, термінологічного словосполучення [15, с. 27–28].

Уважаємо за доцільне додати, що застосування спеціальних термінів виправдовується й колом осіб, на які такий акт розрахований. Наприклад, якщо норми Конституції України розраховані на невизначене коло осіб, то вживання складних спеціальних термінів у даному акті є недоцільним. Коли нормативно-правовий акт поширюється на вузьку сферу та коло суб'єктів, таке застосування є виправданим (наприклад, перелік операцій у сфері поводження з небезпечними відходами; види об'єктів, машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки тощо).

Варто погодитись із думкою І.П. Сидорчука, який зауважує, якщо нормативно-правовий акт недоступний, він не може бути ніким зрозумілий, його застосування неможливо. Науковець виділяє два рівні в оцінці цього поняття, а саме: уявлення держави про доступність і уявлення учасників правовідносин про цю категорію. Законодавство адресовано всім: як громадянам, так і особам, які мають спеціальні знання в галузі права [20, с. 67–68].

Важливо, на нашу думку, наголосити на значущості доступності нормативно-правового акта саме для громадян, що виявляється в легкості з'ясування прав, свобод, а також усвідомлення вимог, які пред'являє до них держава. Адже численні питання, які виникають у житті (наприклад, укладення шлюбу, розлучення, спадкування, освіта, право на медичне забезпечення тощо) так чи інакше опосередковуються правом.

Тому для держави важливою має бути оцінка доступності акта не тільки фахівцями в юридичній сфері, а й пересічними громадянами.

Ще однією важливою вимогою є несуперечливість (однозначність) нормативно-правових актів. Несуперечність нормативно-правових приписів є результатом виконання правила – нормативно-правові приписи не мають суперечити юридичним нормам їхнього чи інших нормативно-правових актів [14, с. 24].

Суперечливість норм – це найбільш серйозний дефект системи права, бо «суперечності» зазіхають на основну якість права – бути узгодженим і збалансованим соціальним регулятором суспільних відносин. Суперечливі правові норми ускладнюють процес правозастосування, знижують юридичний ефект загалом [10].

Отже, варто зауважити, що суперечність нормативно-правових актів негативно впливає на правову визначеність. Адже за наявності актів, які врегульовують суспільні відносини по-різному, упевненості у правовому статусі особа вже не має, що підриває авторитет закону й довіру до держави.

Фактично в кожній галузі права можна знайти суперечливості, які ведуть до невизначеності законодавства, що може спричинити колізії норм права. В юридичній літературі вказується на вживання поняття «колізія» у праві в широкому та вузькому розуміннях. За широким розумінням юридична колізія розглядається фактично як суперечка у правовій сфері. Юридична колізія у вузькому розумінні – як розбіжності змісту двох або більше чинних законодавчих актів, ухвалених щодо того самого питання [17, с. 8–9].

М.О. Власенко у праці «Коллизионные нормы в советском праве» колізію правових норм визначає як відношення між нормами, що виступає у формі відмінності або суперечності під час регулювання фактичного правовідношення [9, с. 23]. Приєднуємося до даного визначення колізій і зауважимо, що в науковій доктрині можна навести досить широкий спектр поглядів на розкриття поняття колізії та її видів. З погляду даного дослідження важливим уважаємо той факт, що юридичні колізії породжують суперечності в законодавстві, що має наслідком правову невизначеність.

Зазвичай колізії залежно від їхніх особливостей поділяють на ієрархічні, темпоральні, змістовні та просторові. Можливі випадки збігів колізій, коли дві і більше колізійних ситуацій існують одночасно. Рівень правової невизначеності в даному разі значно вище, отже, правозастосовний орган виявляється в ще більш складній ситуації [10].

Прикладом колізії є суперечність між ч. 5 ст. 138 Закону України від 10 лютого 2010 р. № 1861–VI «Про Регламент Верховної Ради України» [6] (яка встановлює, що постанови Верховної Ради України, які містять положення нормативного характеру, набирають чинності *із дня їх офіційного оприлюднення*) і п. 4 Указу Президента України від 10 червня 1997 р. № 503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів України та набрання ними чинності» (який передбачає, що нормативно-правові акти Верховної Ради України набирають *чинності через десять днів із дня їх офіційного оприлюднення*) [5].

Така колізія виникає й у питанні врегулювання набрання чинності актами Кабінету Міністрів України. Ч. 5 Указу Президента: «Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України набирають чинності *з моменту їх прийняття*, якщо більш пізній строк набрання ними чинності не передбачено в цих актах». Ч. 1 ст. 52 Закону встановлює, що постанови Кабінету Міністрів України, крім постанов, що містять інформацію з обмеженим доступом, *набирають чинності з дня їх офіційного опублікування*, якщо інше не передбачено самими постановами, але не раніше дня їх опублікування [4].

У вищенаведених прикладах існує колізія між законом і підзаконним нормативним актом, тобто конфлікт між нормами, які наділені різною юридичною силою. Тобто в даному разі наявна ієрархічна колізія, яка виникає тоді, коли на врегулювання одних фактичних відносин претендують норми, що розміщуються на різних щаблях в ієрархічній (вертикальній) структурі законодавства, тому мають різну юридичну силу [11, с. 317].

Ієрархічні колізії вирішуються на користь акта, що має вищу юридичну силу. Варто вказати, що чітка ієрархія нормативно-правових актів в окремому законі не закріплена, утім, у кожній конкретній ситуації законодавство загалом дозволяє вирішити питання про співвідношення за юридичною

силою нормативно-правових актів, що регулюють те чи інше питання.

Поширені випадки, коли колізії можна побачити між положеннями в тому самому акті або між актами, що мають однакову юридичну силу. Наприклад, численні суперечності виявлено в результаті проведення аналізу господарського та цивільного законодавства. Суперечності між кодексами починаються з формулювання дефініцій. Так, у Господарському кодексі України (далі – ГК України) ужито поняття «відсотки» [1]. А в Цивільному кодексі України (далі – ЦК України) – «проценти» [2]. Фактично – це поняття, які вживаються як синоним для позначення економічної категорії. Але логічним постає питання, чому законодавець уживає різні терміни, не дотримується єдності. Можливо, законодавець у дані терміни вкладає різне розуміння змісту? Здається, що відповідь простіша. Законодавець оперує різними за формою термінами, водночас змістовно вони не відрізняються. Напевне, це звичайне упущення, яке створює поле для дискусії щодо правової визначеності. Крім того, ГК України містить поняття «угода», а ЦК України – «правочин»; ГК України передбачає «недійсність зобов'язання», а ЦК України – «недійсність правочину» тощо.

У даному прикладі наявні змістовні колізії, які є чи не найбільш поширеним видом колізій. Під змістовними колізіями розуміють колізії водночас чинних на одній території приписів рівної юридичної сили, які виникають унаслідок часткового збігу обсягів регулювання і зумовлені специфікою регламентації суспільних відносин [18, с. 124].

Змістовний принцип вирішення колізій на законодавчому рівні не закріплений. Сьогодні залишається актуальним правило, що сформульовано римськими юристами, "ubi lex est specialis, et ratio ejus generalis, generaliter accipienda est" («у разі, коли закон є спеціальним, але підстава для нього є загальною, він повинен розглядатися як загальний закон»). Отже, перевага спеціальній нормі має віддаватися не механічно, а лише тоді, коли її вибір обґрунтовується засобами тлумачення права [16, с. 165].

Тому, повертаючись до вищенаведеного прикладу, під час вирішення питання про співвідношення цивільних чи господарських норм треба в кожному разі виходити з того, що у правозастосуванні використовується не весь акт, а його конкретна правова норма, за змістом якої і визначається, чи є ця норма спеціальною чи загальною. Але підкреслимо, що чіткої законодавчої вказівки на віддання переваги застосуванню саме спеціальної норми перед загальною не має. Уважаємо, що це має і позитивний ефект. Оскільки кожна практична ситуація є індивідуальною, тому правозастосовний орган, ураховуючи всі обставини справи, може ухвалити оптимальне рішення.

Також варто зауважити, що не всі колізії юридичних норм мають негативний характер. У деяких випадках вони слугують техніко-юридичним способом правового регулювання та створюються законодавцем свідомо.

А.В. Портнов, О.В. Москалюк як приклад доброякісної змістовної колізії наводять таку ситуацію. У ч. 1 ст. 175 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП) передбачено, що залучення жінок до робіт у нічний час не допускається, за винятком тих галузей народного господарства, де це спричинене особливою необхідністю і дозволяється як тимчасовий захід. Отже, з указаної норми робимо висновок, що в деяких галузях народного господарства дозволяється залучати жінок до виконання надурочних робіт. Водночас у ст. 176 КЗпП передбачено, що не допускається залучення до робіт у нічний час <…> вагітних жінок і жінок, що мають дітей віком до трьох років. У даному разі ст. 176 КЗпП установлює виняток, який унеможливлює залучення вагітних жінок і жінок, що мають дітей віком до трьох років, до виконання робіт у нічний час. Безумовно, створення даної норми є результатом цілеспрямованої діяльності законодавця зі створення спеціальних норм. Метою створення такої норми є необхідність захистити відповідну категорію жінок, що пов'язано з їхніми фізіологічними особливостями й особливим соціальним статусом [19, с. 9].

У законодавстві України можна знайти і приклади темпоральних колізій, які виникають у разі видання протягом різного проміжку часу норм, що врегульовують те саме питання. Класичним є приклад колізії між нормами Закону України «Про авторське право і суміжні права» від 23 грудня 1993 р. та ЦК України від 16 січня 2003 р. [3]

Так, ч. 2 ст. 429 ЦК України визначає, що майнові права інтелектуальної власності на об'єкт, створений у зв'язку з виконанням трудового договору, належать працівникові, який створив цей об'єкт, та юридичній або фізичній особі, де або в якої він працює, спільно, якщо інше не встановлено договором [2].

А згідно зі ст. 16 Закону України «Про авторське право і суміжні права», виняткове майнове право на службовий твір належить роботодавцю, якщо інше не передбачено трудовим договором

(контрактом) та (або) цивільно-правовим договором між автором і роботодавцем [3].

Отже, ЦК України, який ухвалений пізніше, передбачає кардинально інше правове регулювання щодо майнового права інтелектуальної власності. Безперечно, окреслені розбіжності можуть призвести до виникнення значної кількості спорів. На практиці застосовують акт, що виданий пізніше.

Висновки. На підставі викладеного можна зробити висновок, що доступність – це сукупність ідей, цінностей і уявлень про законодавство, які зумовлені інтересами й устремліннями учасників правовідносин мати справу з відомими правовими нормами, актуальними та зрозумілими в застосуванні, узгодженими, ефективними.

Однозначність нормативно-правового акта надає йому чіткості, точності. Під час застосування такого акта не повинно виникати колізій, неоднозначності та невизначеності. За точного (наскільки це дозволяє сутність того чи іншого акта) формулювання його змісту учасники правовідносин перебувають у визначеному становищі, можуть чітко передбачати наслідки застосування такого акта.

Список літератури:

1. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436–IV. *Офіційний вісник України.* 2003. № 11. Ст. 462 (з наст. змінами).

2. Цивільний кодекс України : Закон № 435–IV, станом на 16 січня 2003 р. (зі змінами та доп.). *Відомості Верховної Ради України.* 2003. № № 40–44. Ст. 356.

3. Про авторське право і суміжні права : Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3792–XII. URL: zakon2.rada.gov.ua.

4. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794–VII. URL: zakon2.rada.gov.ua.

5. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів України та набрання ними чинності : Указ Президента України від 10 червня 1997 р. № 503/97/. URL: zakon2.rada.gov.ua.

6. Про регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861–VI. URL: zakon2.rada.gov.ua.

7. Биля-Сабадаш І.О. Мовностилістичні правила вираження змісту нормативних правових актів. *Форум права.* 2009. № 1. С. 35–42. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009- 1/09bionpa.pdf.

8. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів / М.В. Цвік та ін. ; за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2002. 432 с.

9. Власенко Н.А. Коллизионные нормы в советском праве. Иркутск : Изд-во Иркутского ун-та, 1984. 100 с.

10. Власенко Н.А. Неопределенность в праве: природа и формы выражения. *Журнал российского права.* 2013. № 2. URL: http://www.center-bereg.ru/l576.html.

11. Погребняк С.П. Колізії в законодавстві України та шляхи їх переборення : дис. …канд. юрид. наук. Харків, 2001. 201 с.

12. Кашанина Т.В. Юридическая техника : учебник. 2-е изд., пересмотр. Москва : Норма ; Инфра-М, 2011. 496 с.

13. Косович В.М. Логічні засоби забезпечення досконалості нормативно-правових актів України. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична»*. 2014. Вип. 59. С. 17–27.

14. Легка О.В. Взаємозв'язок правозастосовної техніки з іншими видами юридичної техніки. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 2. С. 23–29.

15. Мірошниченко А.М. Законодавче закріплення принципів вирішення колізій. *Слово національної школи суддів*. 2013. № 2. С. 163–167.

16. Мірошниченко А.М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні. Київ : Алерта, 2010. 270 с.

17. Погребняк С.П. Вимоги до нормативно-правових актів, що випливають з принципу правової визначеності. *Вісник Академії правових наук України*. 2005. № 3 (42). С. 42–53.

18. Портнов А.В. Види колізій у законодавстві України. *Юрист України*. 2012. № 1/2. С. 5–12.

19. Сидорчук И.П. Доступность законодательства как условие реализации прав и свобод граждан. *Механизм правового регулирования общественных отношений: теория и практика :* материалы Международной научно-практической конференции, Гродно, 4–5 апреля 2008 г. Гродно : ГрГУ, 2008. С. 66–68.

20. Червяковский А.В. Факторы, влияющие на доступность кодифицированных актов. *Кодификация законодательства: теория, практика, техника :* материалы Международной научно-практической конференции / под ред. В.М. Баранова, Д.Г. Краснова. Новгород : Нижегородская академия МВД России ; Торгово-пром. палата Нижегородской обл., 2009. С. 381–391.

21. Цивилистические правовые традиции под вопросом. По поводу докладов Doing Business Всемирного банка. Пер. с фр.. Т. 1. Москва : Волтерс Клувер, 2007. 184 с.

Pankratova V.O. ACCESSIBILITY AND UNIVERSITY AS A REQUIREMENT FOR THE CONTENT OF A LEGAL ACT

The article analyzes such requirements for regulatory action as accessibility and uniqueness. It is argued that the value of accessibility lies not only in the quality and excellence of legal technology, but also in ensuring the unity of understanding and application of the law to all to whom it is addressed.

It is emphasized that the availability of a legal act for the population will allow to avoid uncertainties at the stage of enforcement, which will be the key to a stable settlement of legal relations.

The article points out that the legal literature is more related to the accessibility of regulations, due to their textual simplicity, ease of perception. It is noted that accessibility is a broader concept, which is not limited to the linguistic aspect of an act, but also concerns the procedural scope of adopting a regulatory act.

The paper also focuses on uniqueness as a requirement for a regulatory act. According to the author, the unambiguity of the regulations is the result of the rule – the regulations should not contradict the legal norms of their or other legal acts

It is noted that practically every branch of law can find contradictions that lead to ambiguity of legislation, which can lead to conflicts of law. The legal act applies both special terms and, to a greater extent, general terms. The types of collisions are analyzed in the article, examples are given.

The author summarizes that the legal act must be accessible and clear. It is determined that accessibility is a set of ideas, values and ideas about the legislation, which are determined by the interests and aspirations of the participants in the legal relationship, to deal with known legal rules, relevant and clear in application, agreed, effective. It is stated that the uniqueness of a legal act gives it clarity, accuracy.

Key words: *regulatory act, requirements for regulatory acts, accessibility, uniqueness, certainty.*