

УДК [340.1]

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2021.4.6>

**Цебенко Соломія Богданівна,**

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права

Інституту права, психології та інноваційної освіти

Національного університету «Львівська політехніка»

ORCID ID: 0000-0002-9247-1867

## **ВИМОГА «ЯКОСТІ» ЗАКОНУ ЯК ОДИН З ОСНОВНИХ АСПЕКТІВ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА**

### **REQUIREMENT OF “QUALITY” OF THE LAW AS ONE OF THE MAIN ASPECTS OF THE PRINCIPLE OF THE RULE OF LAW**

*У статті проаналізовано принцип верховенства права як основний фундаментальний принцип, на основі якого формуються всі інші принципи, і показано, що в літературі цей принцип розглядають у двох значеннях: у широкому значенні як верховенство права над державою, відповідно до якого має організуватись державна влада, а також у вузькому значенні як співвідношення права й закону в регулюванні суспільних відносин.*

*Розкрито один з аспектів принципу верховенства права, а саме досліджено питання «якості» закону, який приймається державою і які вимоги до цього закону випливають із міжнародних стандартів. Зокрема, наголошено, що закон має бути зрозумілим та чітким настільки, щоб його формулювання давали б можливість самостійно або з відповідною консультацією регулювати поведінку особи, закон має бути передбачуваним і закон має досить чітко встановлювати межі дискреційних повноважень і способів їх здійснення з метою захисту суб'єктів правовідносин від свавілля органів державної влади.*

*Проаналізовано практику Європейського суду з прав людини щодо зазначеного питання і встановлено, що відповідно до європейських стандартів наявні такі вимоги до закону, щоб він вважався «якісним», зокрема, точність формулювання нормативно-правових актів; наявність чітких правил і гарантій у законодавстві конкретної держави; дієвість цих гарантій на практиці; відсутність неоднозначного тлумачення закону.*

*Встановлено, що вимога «якості» закону охоплює змістовий аспект, який полягає в тому, що нормативні акти приймаються з урахуванням того, що людина є найвищою цінністю, а також процедурний аспект, відповідно до якого, зокрема, існує заборона зворотної дії закону, за винятком, якщо такий закон звільняє від покарання, а також є несуперечливістю закону та однаковістю у його застосуванні.*

*Зроблено висновки, що вимога «якості» закону означає те, що «закон» повинен бути належним чином доступним та передбачуваним для людей.*

**Ключові слова:** принцип, верховенство права, закон, якість закону, доступність, передбачуваність закону.

*The article analyzes the principle of the rule of law as the basic fundamental principle on the basis of which all other principles are formed and shows that in the literature this principle is considered in two senses: in a broad sense as the rule of law over the state and according to which state power should be organized, in the narrow sense as the ratio of law and law in the regulation of social relations.*

*One aspect of the principle of the rule of law is revealed, namely the question of the “quality” of the law adopted by the state and what requirements to this law follow from international standards. In particular, it is emphasized that the law should be clear and unambiguous so that its wording would allow to regulate the conduct of a person independently or with appropriate consultation, the law should be predictable and the law should clearly define the limits of discretion and the way to implement them, objects of legal relations from the arbitrariness of public authorities.*

*The case law of the European Court of Human Rights on this issue is analyzed and it is established that, in accordance with European standards, there are requirements for the law to be considered “quality”, in particular, the accuracy of the wording of regulations; the presence of clear rules and guarantees in the legislation of a particular state; the effectiveness of these guarantees in practice; lack of ambiguous interpretation of the law.*

*It is established that the requirement of “quality” of the law covers the substantive aspect, which is that regulations are adopted taking into account that the person is the highest value, as well as the procedural aspect, according to which, in particular, there is a prohibition of retroactive effect of the law if such a law exempts from punishment, and there is a consistency of the law and uniformity in its application.*

*It is concluded that the requirement of “quality” of the law means that the “law” must be properly accessible and predictable to the people.*

**Key words:** principle, rule of law, law, quality of law, accessibility, predictability of law.

**Вступ.** В Україні принцип верховенства права увійшов до наукового обігу порівняно недавно. Однозначного визначення, що варто розуміти під цим принципом, у науковій літературі немає. У Статуті Ради Європи, а саме у преамбулі цього документа, закріплений принцип верховенства права, який своє подальше закріплення знайшов також і в офіційних документах цієї організації, зокрема, в Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року. На конституційному рівні принцип верховенства права закріплений у ст. 8 Конституції України. Також подальше своє закріплення знайшов і в галузевому законодавстві.

Принцип верховенства права досліджувався різними вченими, такими як: Я. Берназюк, С. Головатий, М. Козюбра, П. Рабінович, Р. Падалка, В. Петришин, А. Пухтецька та інші.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження такого аспекту принципу верховенства права, як вимога «якості» закону.

**Результати дослідження.** Принцип верховенства права для українського законодавства не новий. Цей принцип традиційно розглядають у двох значеннях: у широкому значенні як верховенство права над державою, відповідно до якого має організуватись державна влада, а також у вузькому значенні як співвідношення права й закону в регулюванні суспільних відносин.

На думку О. Петришина, саме цей підхід у вузькому значенні і орієнтує ст. 8 Конституції України, що дає можливість розглядати питання демократичної організації державної влади й панування права у суспільних відносинах як відносно автономні, а також допомагає визначити роль судових органів як остаточного арбітра з питань права в забезпеченні й захисті прав людини [1, с. 18–19]. Р. Падалка у своєму дослідженні погоджується із позиціями вищезазначених процесорів і доходить висновку, що в Конституції України швидше цей принцип показаний у вузькому значенні, де поняття «право» вважається вищим за свою дією, ніж поняття «закон», тому закони, які приймаються, мають відповідати принципу верховенства права у суспільстві [2, с. 45].

Існує й інша позиція вчених, за якої верховенство права розглядається як основоположний принцип правової держави, без якого неможливе здійснення прав і свобод особи (О. Скрипнюк).

Поєднання принципу верховенства права із верховенством фундаментальних прав і свобод є у західноєвропейській правовій думці. Тому, на думку М. Козюбри, зміст принципу верховенства права безпосередньо пов'язаний з такими категоріями, як справедливість, свобода, гуманізм [2, с. 45].

На думку П. Рабіновича, верховенство права відбувається за допомогою співвідношення права з правами людини. На думку професора, верховенство права – це пріоритетність у суспільстві так званих природних прав і свобод людини, але не верховенство самих по собі цих прав, а їх реалізація узгоджена з такими ж правами і свободами інших індивідів, людських спільнот, об'єднань і всього суспільства, а також реалізація основоположних (природних) обов'язків [3, с. 70].

У Доповіді Венеціанської комісії «Про верховенство права» 2011 року встановлено, що законність (у тому числі прозорий, підзвітний і демократичний процес ухвалення законів) є необхідною складовою частиною верховенства права [4]. У цьому дослідженні міститься висновок про те, що поняття «якість закону», зокрема, охоплює такі два складові елементи, як:

- передбачуваність актів права (чи наслідки приписів права є передбачуваними? чи укладено акти права в зрозумілий спосіб? чи вказує нове законодавство чітко на те, що попередньо ухвалене (і яке саме) законодавство скасовано або змінено? чи зміни інкорпоровано до зведеної версії приписів актів права, припустимої для суспільства?);
- сталість і послідовність приписів права (чи є приписи актів права сталими та послідовними? чи є приписи актів права сталими настільки, що вони зазнають змін лише за належного попередження про це? чи є їх застосування послідовним?) [5].

Досліджуючи поняття «якість закону» як складника принципу верховенства права та гарантію застосування судом найбільш сприятливого для особи тлумачення закону, передусім слід зазначити, що держава, приймаючи будь-який закон, повинна виходити з того, щоб створити реальні механізми для реалізації людною своїх прав і свобод. Адже забезпечення цього, утвердження цих прав і створення гарантій для їх реалізації є основним обов'язком України відповідно до статті 3 Основного Закону нашої держави [6].

Важливо, що у статті 129 Конституції України серед основних засад судочинства раніше зазначався принцип законності, водночас у чинній редакції статті 129 Конституції України (після внесення змін до Основного Закону України у 2016 році щодо правосуддя) такий принцип, як принцип законності, вже відсутній. Залишилась лише вимога, що суддя має бути незалежним та керуватись принципом верховенства права, коли здійснює правосуддя. Слід пам'ятати про те, що принцип верховенства права закріплений у першому розділі Конституції, а саме у статті 8 [5; 7].

Законність є критерієм, за яким живе суспільство і держава. Тобто це є така правова категорія, що відображає взаємозв'язок права і влади, права і держави. Відповідно, вже і суспільства, і держави. Крім того, цей принцип означає, що всі суб'єкти правовідносин повинні неухильно дотримуватись і виконувати законодавство держави [8, с. 258].

Аналізуючи практику Європейського суду з прав людини, слід зазначити, що Суд вказує на таке: 1) закон має бути доступним; 2) закон має бути чітким (щоб громадянин міг регулювати свою поведінку і розуміти, що написано в законі); 3) людина мусить мати змогу отримати тлумачення закону у разі застосування закону в певних обставинах (наприклад, це можуть бути консультації при державних органах); 4) можливість для людини передбачити наслідки своїх діянь [8, с. 258].

Аналізуючи останній пункт, слід зазначити, що ці наслідки, насправді, не повинні бути «передбачуваними» з абсолютною точністю: досвід показує, що це недосяжно. Отже, тоді як певність є дуже бажаною, вона може призвести до надмірної закостенілості, а закон повинен пристосовуватися до обставин, що змінюються. Таким чином, не можна уникнути ситуації, коли багато законів викладені термінами, які є тією чи іншою мірою неясними і тлумачення та застосування яких є питанням практики (див. кейс ЄСПЛ «Санді Таймс» проти Сполученого Королівства» 1979 року).

Однак варто сказати і про необхідність судового тлумачення. Адже, незважаючи на те, наскільки чітко виписані норми закону, все ж завжди є потреба, щоб під час розгляду конкретних справ суд роз'яснив спірні питання з огляду на конкретні обставини справи. Тобто законність має протистояти свавільному застосуванню норми та її тлумаченню. А мають бути, наскільки це можливо, чітко впорядковані суспільні відносини. Отже, лише за демократичного режиму може існувати принцип законності, коли закон відповідає принципу верховенства права та забезпечує реалізацію прав людини [8, с. 258].

Важливою є вимога про якість закону, який трактується як положення нормативно-правового акта.

По-перше, закон має бути зрозумілим та чітким настільки, щоб його формулювання давали б можливість самостійно або з відповідною консультацією регулювати поведінку особи.

По-друге, закон має бути передбачуваним, що означає, що особа мала б мати можливість прогнозувати наслідки його застосування. Закон повинен

відповідати також принципів пропорційності у співвідношенні інтересів особи та суспільства.

По-третє, закон має відповідати всім іншим вимогам верховенства права. Зокрема, можна також віднести і таку вимогу, що закон має досить чітко встановлювати межі дискреційних повноважень і спосіб їх здійснення. Такі обмеження, як правило, встановлюються як захист від свавілля органів державної влади (кейс ЄСПЛ «Круслен проти Франції» 1990 року) [2, с. 79–80].

Суд зазначає, що втручання, яке здійснюють органи влади і яке оскаржує особа у суді, повинно мати законну підставу. Це можна прочитати в рішенні ЄСПЛ 2009 року «Михайлюк та Петров проти України». Також і в інших справах, зокрема, у 2003 році ЄСПЛ у рішенні «Полторацький проти України» ставив питання, чи мало місце таке втручання відповідно до норм закону [9].

Також цікавим є рішення ЄСПЛ 2013 року у справі «Олександр Волков проти України». У цьому рішенні ЄСПЛ також аналізував, чи законним було втручання. По-перше, має бути розумний підхід у оцінці чіткості нормативно-правових актів. По-друге, норми закону потрібно формулювати так, щоб не було потреби постійно вносити зміни в цей акт, а щоб він чітко і всебічно охоплював питання та регулював відносини [10].

Якщо узагальнити, то можна сказати, що ЄСПЛ у своїй практиці виробив певні критерії якості закону. До них можна віднести: точність формулювання нормативно-правових актів; наявність чітких правил і гарантій у законодавстві конкретної держави; дієвість цих гарантій на практиці; відсутність неоднозначного тлумачення закону; дотримання конфіденційності відносин між підозрюваним та його адвокатом (зокрема, у кримінальних справах).

Тобто формулювання закону мають бути зрозумілими людині. Настільки зрозумілими, щоб ця інформація, яка записана у законі, чітко вказувала на обставини та умови, за яких можливе втручання органів влади. Особа повинна розуміти, що написано в законі, отже, відповідно до цього коригувати свою поведінку.

Якщо питання стосується права на свободу, питання затримання особи чи її арешту, то всі ці обставини повинні мати підстави у законодавстві держави для такого втручання в реалізацію людиною своїх прав. Будь-яке позбавлення чи обмеження волі особи має бути виключно у випадках, передбачених законом та у відповідності до процедури, яка виписана в законі. На ці всі моменти ЄСПЛ звернув свою увагу зокрема у рішенні у справі «Аттиг проти Франції» 1996 року [11, с. 36–37].

У національному законодавстві України закріплено положення, що судові рішення повинне ґрунтуватися на засадах верховенства права, бути законним і обґрунтованим. Зокрема, така норма закріплена у статті 263 ЦПК України [12].

Також, аналізуючи господарське судочинство, слід зазначити, що принцип законності означає обов'язок суду розглядати всі суперечки між сторонами, виключно дотримуючись чітко норм господарсько-процесуального законодавства.

Принцип законності може бути недостатньою мірою реалізований за умови, якщо у конкретній справі господарський суд повно й об'єктивно не встановить дійсні обставини справи, права та обов'язки сторін. Особливу актуальність цей принцип має тоді, коли необхідно застосувати норми Конвенції чи практику ЄСПЛ, тобто коли рішення суду базується не тільки на нормах національного законодавства [13, с. 91].

Цікавим також є рішення ЄСПЛ у справі «Щокін проти України» 2010 року. ЄСПЛ у цьому рішенні констатував, що існувала явна суперечність двох актів, які регулювали одне питання, а саме суперечність між постановою Кабінету Міністрів України та Указом Президента України. Питання стосувалось додаткової сплати суми прибуткового податку з його доходу, отриманого не за місцем основної роботи.

Заявник у цій справі намагався свої права захистити у судах України, неодноразово звертаючись з позовними заявами щодо скасування податкових повідомлень і визнання їх протиправними. Судових рішень з цього предмета розгляду було аж дев'ять. Останнє було ухвалене Вищим адміністративним судом України у 2005 році. З усіх дев'яти рішень лише суд першої інстанції скасував такі повідомлення до пана Щокіна. Однак в апеляції та в касації були зовсім інші рішення – в них акти податкових органів визнавались законними.

ЄСПЛ у цьому рішенні констатував порушення таких вимог принципу верховенства права: законності та юридичної визначеності. Це виявилось у тому, що було декілька нормативних актів, які регулювали одне питання, що суперечили один одному. Тобто не було до кінця зрозуміло, які з норм потрібно застосовувати, а також пан Щокін не міг чітко передбачити наслідки застосування певної норми. Також ЄСПЛ констатував порушення такого критерію верховенства права, як заборона свавілля. Тобто органи влади, покладаючи додатковий обов'язок зі сплати податку на заявника, втрутилися в його права та були здійснені незаконно без дотримання балансу між інтересами людини та держави (суспільства). З урахуванням усього вищезазначеного ЄСПЛ дійшов висновку, що у справі «Щокін проти України» мало місце порушення статті 1 Першого протоколу до Конвенції [14].

Отже, підбиваючи підсумки, можна сказати, що вимога «якості» закону охоплює два аспекти: 1) змістовий, який полягає в тому, що нормативні акти приймаються з урахуванням того, що людина є найвищою цінністю; 2) процедурний, за якого правотворча та правозастосовча практика відповідає таким вимогам, як: заборона зворотної дії закону, несуперечність закону; однаковість у застосуванні закону; застосування покарання виключно на підставі закону та ін. [8, с. 254].

Отже, щодо вимог «якості» закону, то ЄСПЛ вказує на те, що «закон» повинен бути належним чином доступним та передбачуваним. Це означає, що людина повинна мати можливість у разі необхідності за належної правової допомоги передбачити наслідки, до яких може призвести певна дія.

Отже, щодо вимог «якості» закону, то ЄСПЛ вказує на те, що «закон» повинен бути належним чином доступним та передбачуваним. Це означає, що людина повинна мати можливість у разі необхідності за належної правової допомоги передбачити наслідки, до яких може призвести певна дія.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Петришин В.О. Верховенство права в системі дії права. *Проблеми законності*. 2009. № 100. С. 18–30. URL: [https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2311/1/100\\_2.pdf](https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2311/1/100_2.pdf) (дата звернення: 20.09.2021).
2. Падалка Р.О. Верховенство права як основоположний принцип права : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Національний педагогічний університет ім. М.П. Драгоманова. Київ, 2017. 195 с. URL: <http://instzak.rada.gov.ua/uploads/documents/31468.pdf> (дата звернення: 22.09.2021).
3. Рабінович П.М. Основи теорії та філософії права : навчальний посібник. Львів : видавництво ЛОБФ «Медицина і право», 2021. 256 с.
4. Верховенство права: Доповідь, схвалена Венеціанською Комісією (Європейська Комісія «За демократію через право») на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26.03.2011) від 04.04.2011 № 512/2009. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr) (дата звернення: 18.09.2021).
5. Берназюк Ян. Категорія «якість закону» як складник принципу верховенства права та гарантія застосування судом найбільш сприятливого для особи тлумачення закону. *Судебно-юридическая газета*. 21 жовт. 2020. URL: [bit.ly/2lPqO65](http://bit.ly/2lPqO65) (дата звернення: 15.09.2021).
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» (справа про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України») від 24.12.2004 № 22-рп/2004. *База даних «Законодавство України» / ВР України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v022p710-04#Text> (дата звернення: 20.09.2021).
7. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *База даних «Законодавство України» / ВР України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 21.09.2021).

8. Олійник О.С. Принципи кримінального права у світлі практики ЄСПЛ. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 254–260. URL: [http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2019/4\\_2019/40.pdf](http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2019/4_2019/40.pdf) (дата звернення: 22.09.2021).
9. «Полторацький проти України» : рішення Європейського суду з прав людини у справі від 29.04.2002 (заяви № 38812/97). *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_838#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_838#Text) (дата звернення: 16.09.2021).
10. «Олександр Волков проти України» (Oleksandr Volkov v. Ukraine) : рішення Європейського суду з прав людини у справі від 9.01.2013 (заява № 21722/11). *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_947#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_947#Text) (дата звернення: 16.09.2021).
11. Пухтецька А. Принцип верховенства права: сучасні європейські доктрини як орієнтир для реформування національного законодавства. *Вісник НАН України*. 2010. № 3. С. 33–43. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/27214/05-Pukhtetska.pdf?sequence=1> (дата звернення: 20.09.2021).
12. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV (в ред. Закону України від 03.10.2017 № 2147-VII). *Офіційний вісник України*. 2017. 8 груд. № 96. С. 2921.
13. Пігарева Г. Загальновизнані принципи здійснення правосуддя: міжнародний та національний досвід. *Підприємство, господарство і право*. 2017. № 3. С. 91–94.
14. «Щокін проти України» (Shchokin v. Ukraine) : рішення Європейського суду з прав людини у справі від 14.10.2010 (заяви № 23759/03 та № 37943/06). *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974\\_858](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_858) (дата звернення: 16.09.2021).