

Категорія «якість закону» як складова принципу верховенства права та гарантія застосування судом найбільш сприятливого для особи тлумачення

Автор: Берназюк Ян

Організація: Верховний Суд

Видання: Конституціоналіст · 2021

Дата публікації: 2024-08-29

Постійна адреса: <https://constitutionalist.com.ua/katehoriia-iajist-zakonu-iaak-skladova-pryntsypu-verkhovenstva-prava-ta-harantiia-zastosuvannia-sudom-najbilsh-spriyatlyvoho-dlia-osoby-tlumachennia/>

Відомості про матеріал

НАЦІОНАЛЬНА ШКОЛА СУДДІВ УКРАЇНИ

ДНІПРОВСЬКЕ РЕГІОНАЛЬНЕ ВІДДІЛЕННЯ

Програма

періодичного навчання суддів окружних та апеляційних адміністративних судів з метою підвищення рівня їхньої кваліфікації на семінарі

«Шляхи реалізації принципу верховенства права в адміністративному судочинстві»

(21 червня 2021 року)

ТЕМА:

Ян БЕРНАЗЮК,

суддя Верховного Суду

Матеріал 2

- Досліджуючи поняття «якість закону» як складову принципу верховенства права та гарантію застосування судом найбільш сприятливого для особи тлумачення закону, передусім слід зазначити, що відповідно до частини другої статті 3 Конституції України головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини; забезпечення прав і свобод, крім усього іншого, потребує, зокрема, законодавчого закріплення механізмів (процедур), які створюють реальні можливості для здійснення кожним громадянином прав і свобод (Рішення Конституційного Суду України від 24 грудня 2004 року № 22-рп/2004).

Матеріал 3

- Конституція України від 28 червня 1996 року
- У статті 129 Конституції України серед основних засад судочинства раніше зазначався принцип законності, водночас, у чинній редакції статті 129 Конституції України (після внесення змін згідно із Законом України від 02.06.2016 року №1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)») такий принцип вже відсутній та лише міститься вимога стосовно того, що «суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним і керується верховенством права».
- Крім того, відповідно до частини першої статті 8 Основного Закону в Україні визнається і діє принцип верховенства права, статті 147 – діяльність Конституційного Суду України ґрунтується на принципах верховенства права.

Матеріал 4

- Конституційний принцип верховенства права знайшов своє закріплення та був деталізований у статтях 2, 6 та 242 КАС України, які передбачають, що однією з основних засад (принципів) адміністративного судочинства є верховенство права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави; рішення суду повинно ґрунтуватися на засадах верховенства права; суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права та застосовує його з урахуванням судової практики ЄСПЛ.

Матеріал 5

- Кодекс адміністративного судочинства України
- Варто звернути увагу, що стаття 6 КАС України, на відміну від статті 11 Господарського процесуального кодексу України та статті 10 Цивільного процесуального кодексу України, унормовуючи обов'язок суду при вирішенні справи керуватися принципом верховенства права, окремо акцентує увагу на визначенні суті цього принципу: «людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави».

Висновки

- У контексті принципу законності загальноприйнято вважати, що незастосування закону можливо лише за умови:
- 1. встановлення судом ознак неконституційності такого закону в цілому або окремих його положень (частина четверта статті 7 КАСУ): якщо суд доходить висновку, що закон чи інший правовий акт суперечить Конституції України, суд не застосовує такий закон чи інший правовий акт, а застосовує норми Конституції України як норми прямої дії; у такому випадку суд після винесення рішення у справі звертається до Верховного Суду для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта, що віднесено до юрисдикції Конституційного Суду України;

Матеріал 7

- 2. подолання судом встановлених колізій та застосування іншого акта вищої або такої ж юридичної сили (частина третя та п'ята статті 7 КАСУ): у разі невідповідності правового акта Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу, або положення відповідного міжнародного договору України; якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору України;
- 3. встановлення судом, що окремі положення закону не відповідають критерію «якість закону».

Висновки

- Як зазначено у Консультативному висновку щодо законопроекту № 3730, затвердженого Рішенням Вищої ради правосуддя від 09.07.2020 № 2075/0/15-20, принцип стабільності та послідовності законів як основний елемент верховенства права вимагає стабільності в судовій системі; Венеційська комісія у Висновку щодо змін до законодавчих актів, які регулюють статус Верховного Суду та органів суддівського врядування, затвердженому на 121-шій пленарній сесії 6–7 грудня 2019 року, зазначила, що: «Згідно з Контрольним Списком Верховенства Права чіткість, передбачуваність, послідовність та узгодженість законодавчої бази, а також стабільність законодавства є надзвичайно важливими для будь-якого правового порядку, заснованого на принципах верховенства права».
- Як зазначено у Консультативному висновку щодо законопроекту №3730, затвердженого Рішенням Вищої ради правосуддя від 09.07.2020 № 2075/0/15-20, принцип стабільності та послідовності законів як основний елемент верховенства права вимагає стабільності в судовій системі; Венеційська комісія у

Висновку щодо змін до законодавчих актів, які регулюють статус Верховного Суду та органів суддівського врядування, затвердженому на 121-шій пленарній сесії 6–7 грудня 2019 року, зазначила, що: «Згідно з Контрольним Списком Верховенства Права чіткість, передбачуваність, послідовність та узгодженість законодавчої бази, а також стабільність законодавства є надзвичайно важливими для будь-якого правового порядку, заснованого на принципах верховенства права».

Матеріал 9

- Безперечно, дотримання принципу верховенства права можливе лише за умови застосування судами під час розгляду та вирішення справ законодавчого акта, який відповідає критерію «якості закону». Однак, у практиці трапляються непоодинокі випадки, коли закон не у повній мірі відповідає такому критерію.

Висновки

- Висновок № 11 (2008) Консультативної Ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи «Щодо якості судових рішень» від 18 грудня 2008 року
- У пунктах 11 та 75 Висновку № 11 (2008) Консультативної Ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи «Щодо якості судових рішень» зазначено про те, що до числа зовнішніх показників, від яких залежить якість судового рішення, відноситься якість законів, прийнятих законодавчими органами (зокрема, досконалість написання проєктів законів або чіткість у змісті законів).

Матеріал 11

- Як зазначено у спеціальному Дослідженні Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія; Venice Commission) «Мірило правовладдя» («Rule of law checklist», розроблене і затверджене на 106-й пленарній сесії 11–12 березня 2016 року) перешкоди для дієвого виконання приписів актів права можуть виникати не лише внаслідок незаконної чи недбалої дії з боку органів влади, але й через те, що якість законодавства унеможлиблює таке виконання.

Матеріал 12

- Надзвичайно важливим є те, щоб іще до ухвалення приписів актів права було здійснено їх оцінювання на предмет можливості їх практичного виконання, а також щоб мала місце перевірка вже після їх ухвалення на предмет того, чи їх може бути застосовано або ж чи їх застосовано в дієвий спосіб.
- Це означає, що коли йдеться про правовладдя, то має здійснюватись оцінювання законодавства *ex ante* (до події) та *ex post*. Ідея правовладдя передбачає систему чітких та передбачуваних приписів права, відповідно до яких кожному належить право на ставлення до нього з боку всіх суб'єктів ухвалення рішень на основі гідності, рівності й розумності та відповідно до приписів права.

Висновки

- Доповідь Венеційської комісії № 512/2009 «Про верховенство права» (the Rule of Law)
- У Доповіді Венеційської комісії № 512/2009 «Про верховенство права» (the Rule of Law), яка прийнята на 86-й пленарній сесії 25-26 березня 2011 року) встановлено таке: Венеційська комісія, взявши за основу визначення принципу верховенства права, дане Т. Бінгемом, дійшла висновку про існування сьогодні консенсусу щодо необхідних складових верховенства права, зокрема, «юридичної визначеності» (legal certainty), держава повинна зробити текст закону (the law) легко доступним; вона також зобов'язана дотримуватись законів (the laws), які запровадила, і застосовувати їх у передбачуваний спосіб та з логічною послідовністю; передбачуваність означає, що закон має бути, за можливості, проголошений наперед (до його застосування) та має бути передбачуваним щодо його наслідків; він має бути сформульований з достатньою мірою чіткості, аби особа мала можливість скерувати свою поведінку.

Матеріал 14

- Як зазначено у згадуваному Дослідженні Венеційська Комісія «Мірило правовладдя» «передбачуваність» означає не лише те, що приписи акта права мають бути проголошеними ще до їх імплементації, а й що вони мають бути зрозумілими за своїми наслідками: їх має бути сформульовано з достатньою чіткістю та зрозумілістю, аби суб'єкти права мали змогу впорядкувати свою поведінку згідно з ними.

Матеріал 15

- Звіт Комісії Європейського парламенту про верховенство права у 2020 році (Ситуація з верховенством права у Європейському Союзі)
- У Звіті про верховенство права у 2020 році (Ситуація з верховенством права у Європейському Союзі), підготовленому Комісією Європейського Парламенту від 30.09.2020 (SWD (2020) 300-326), зазначено, що поліпшення інклюзивності та якості законодавчого процесу є важливим для структурних реформ. Для цього багато держав-членів встановили системну політику залучення зацікавлених сторін та забезпечення того, що структурні реформи стали продуктом широкої дискусії всередині суспільства.

Матеріал 16

- Надмірне використання прискореного та надзвичайного законодавства може викликати занепокоєння щодо верховенства права
- Венеційська комісія та Організація з безпеки і співпраці в Європі (ОБСЄ) неодноразово підкреслювала, що парламентська процедура повинна передбачати: ретельне обговорення законодавчих пропозицій та поправок, включаючи значні консультації із зацікавленими сторонами, експертами та громадянським суспільством, а також діалог з політичною опозицією.

Матеріал 17

- У рішеннях ЄСПЛ та Верховного Суду вже сформувалась стала практика щодо визначення відповідних критеріїв
- Рішення ЄСПЛ у справі «Щокін проти України», заяви № 23759/03 та № 37943/06
- Так, ЄСПЛ у справі «Щокін проти України» (заяви № 23759/03 та № 37943/06, п. 50–56) зазначив, зокрема, що принцип верховенства права, один із основоположних принципів демократичного суспільства, притаманний усім статтям Конвенції; відсутність в національному законодавстві необхідної чіткості та точності, можливість різного тлумачення, порушує вимогу «якості закону», передбачену Конвенцією, та не забезпечує адекватний захист від свавільного втручання публічних органів державної влади у майнові права заявника.

Матеріал 18

- Рішення ЄСПЛ у справі «Серков проти України», заява № 39766/05
- Так само уніфіковано ЄСПЛ інтерпретував поняття «якість законодавства» і в іншому рішенні у справі «Серков проти України» (заява № 39766/05, п. 51; державні органи неправомірно зобов'язали заявника сплатити податок) «... якість законодавства ... – це доступність для заінтересованих осіб, чіткість і передбачуваність у застосуванні»; відсутність необхідної передбачуваності та чіткості національного законодавства з важливого питання, що призводило до його суперечливого тлумачення судом, є причиною порушення вимог положень Конвенції щодо «якості закону».

Матеріал 19

- Аналогічні підходи застосовані цим Судом також у багатьох інших справах, зокрема, «Промислово-фінансовий Консорціум «Інвестиційно-металургійний Союз» проти України», заява №

10640/05, п. 186; «Новік проти України», заява № 48068/06, п. 19; «Хасан і Чауш проти Болгарії» [ВП] (Hasan and Chaush v. Bulgaria), заява № 30985/96, п. 84; Hentrich v. France, заява № 13616/88, п. 42; Lithgow and Others v. the United Kingdom, заяви № 9006/80, 9262/81 та ін., п. 110; Alisic and Others v. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia, Slovenia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia [ВП], заява № 60642/08, п. 103; Centro Europa 7 S.R.L. and di Stefano v. Italy [ВП], заява № 38433/09, п. 187; Hutten-Czapska v. Poland [ВП], заява № 35014/97, п. 163; Kopp v. Switzerland, заява № 23224/94, п. 55; C.G. and Others v. Bulgaria, заява № 1365/07, п. 39; P.G. and J.H. v. the United Kingdom, заява № 44787/98, п. 46; Goodwin v. the United Kingdom, заява № 17488/90, п. 33.

Висновки

- Рішення ЄСПЛ у справі «Волков проти України», заява № 21722/11
- Достатньо важливими є висновки, які зроблені у рішенні ЄСПЛ у справі «Волков проти України» (заява № 21722/11, п.п. 170, 171). Так, характеризуючи загальні принципи законності втручання, Суд наголосив на тому, що вислів «згідно із законом» також стосується якості закону, вимагаючи, щоб він був доступний для зацікавленої особи, яка, окрім того, повинна мати можливість передбачити наслідки його дії щодо себе; «якість закону» передбачає, *inter alia* (з лат. «серед інших речей і справ»), що формулювання національного законодавства повинно бути достатньо передбачуваним, щоб дати особам адекватну вказівку щодо обставин та умов, за яких державні органи мають право вдатися до заходів, що вплинуть на конвенційні права особи;

Матеріал 21

- Рішення ЄСПЛ у справі «Свято-Михайлівська Парафія проти України», заява № 77703/01
- У рішенні ЄСПЛ у справі «Свято-Михайлівська Парафія проти України» (заява № 77703/01, п. 115) зазначено, що в світлі положень Конвенції, втручання може бути виправданим, якщо воно «встановлено законом» та здійснено «згідно із законом», оскільки оскаржувані заходи повинні не тільки мати законодавче підґрунтя, а й передбачатися якісним законом, який має бути достатньо доступним та передбачуваним щодо наслідків його застосування, тобто бути сформульованим у спосіб, який дає змогу кожній особі, у разі потреби, за допомогою відповідної консультації регулювати свою поведінку (рішення у справах Larissis and Others v. Greece, заява № 23372/94, п. 40; Metropolitan Church of Bessarabia, заява № 45701/99 п. 109).

Матеріал 22

- Окремо варто звернути увагу на рішення ЄСПЛ, в яких було констатовано порушення Україною положень Конвенції, у тому числі, з огляду на застосування положень закону, який не відповідає критерію «якість закону».

Матеріал 23

- Рішення ЄСПЛ у справі «Веренцов проти України», заява № 20372/11
- Так, у справі «Веренцов проти України» (заява № 20372/11, п. 52; заявника було неправомірно покарано за організацію та проведення мирної демонстрації та, відповідно, порушено право на свободу мирних зібрань) Суд акцентував увагу на тому, що «закон має бути доступним для зацікавлених осіб та сформульованим з достатньою точністю для того, щоб надати їм можливість регулювати свою поведінку аби бути здатними – за потреби, за відповідної консультації – передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може потягнути за собою його дія (рішення у справах Rekvenyi v. Hungary [ВП], заява № 25390/94, п. 34; Rotaru v. Romania [ВП], заява № 28341/95, п. 55; Maestri v. Italy [ВП], заява № 39748/98, п. 30).

Матеріал 24

- Рішення ЄСПЛ у справі «Редакція газети «Правос дело» та Штекель проти України», заява № 33014/05

- У справі «Редакція газети «Правое дело» та Штекель проти України» (заява № 33014/05, п. 51, 52; встановлено порушення статті 10 Конвенції у зв'язку із зобов'язанням, покладеним національними судами щодо опублікування офіційного вибачення та покаранням заявників за оскаржувану публікацію) Суд наголосив на тому, що саме законодавство повинно відповідати певним умовам «якості», зокрема, норма не може вважатися законом доти, доки її не буде сформульовано з достатньою точністю для того, щоб надати громадянину можливість регулювати свою поведінку; він повинен бути здатен – за потреби й за відповідної консультації – передбачати тією мірою, що є розумною за певних обставин, наслідки, які може потягнути його дія.

Висновки

- Рішення ЄСПЛ у справі «Веніамін Тимошенко та інші проти України», заява № 48408/12
- У справі «Веніамін Тимошенко та інші проти України» (заява № 48408/12, п.п. 79-84; констатовано порушення статті 11 Конвенції «Свобода зібрань та об'єднання») Суд дійшов висновку, що втручання становитиме порушення Конвенції, якщо воно не було «встановлено законом», не переслідувало одну або більше легітимних цілей та не було «необхідним у демократичному суспільстві» для досягнення зазначених цілей; вислів «встановлено законом» вимагає не лише того, щоб оскаржуваний захід мав певне підґрунтя у національному законодавстві, а він також стосується якості закону, який має бути доступним для зацікавлених осіб та сформульованим з достатньою точністю для того, щоб надати їм можливість – за необхідності шляхом надання відповідної допомоги – передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може спричинити відповідна дія.

Матеріал 26

- Рішення ЄСПЛ у справі «Михайлюк та Петров проти України» заява № 11932/02
- У справі «Михайлюк та Петров проти України» (заява № 11932/02, п. 25; органи влади порушили право на повагу до кореспонденції) Суд зауважив, що вираз «згідно із законом» насамперед вимагає, щоб оскаржуване втручання мало певну підставу в національному законодавстві; він також стосується якості відповідного законодавства і вимагає, щоб воно було доступне відповідній особі, яка, крім того, повинна передбачати його наслідки для себе (рішення у справі «Полторацький проти України» (Poltoratskiy v. Ukraine) № 38812/97, п. 155).

Матеріал 27

- Рішення ЄСПЛ у справі «Кривіцька та Кривіцький проти України» , заява № 30856/03
- У справі «Кривіцька та Кривіцький проти України» (заява № 30856/03, п. 43; органи влади порушили «право на житло» у зв'язку із визнанням недійсною прописки заявників та подальшим їх виселенням) Суд наголосив на тому, що вислів «згідно із законом» не просто вимагає, щоб оскаржуваний захід мав підставу в національному законодавстві, але також звертається до якості такого закону; положення закону мають бути достатньо чіткими у своїх термінах, а також закон має передбачати засоби юридичного захисту проти свавільного застосування (рішення у справі «Власов проти Росії» (Vlasov v. Russia), заява № 78146/01, п. 125).

Матеріал 28

- Рішення ЄСПЛ у справі «Серявін та інші проти України», заява № 4909/04
- У справі «Серявін та інші проти України» (заява № 4909/04, п. 52; органи влади незаконно санкціонували проведення робіт з реконструкції горища будинку заявників і згодом передали це горище третій особі) Судом було констатовано порушення статті 1 Першого протоколу, з огляду на те, що не існувало чітких законодавчих положень, які були б підставою для припинення права власності особи.

Матеріал 29

- Рішення ЄСПЛ у справі «Корецький та інші проти України», заява № 40269/02
- Крім цього, Європейським судом з прав людини, який у своєму рішенні у справі «Корецький та інші проти України» (заява № 40269/02, п.46) зазначив, що навіть припускаючи, що положення закону було вірно розтлумачено судами та таке втручання базувалося на формальній підставі, закріпленій в національному законодавстві, Суд нагадує, що вислів «передбачений законом» в другому пункті статті 11 Конвенції не тільки вимагає, щоб дія, яка оскаржується, була передбачена національним законодавством, але також містить вимогу щодо якості закону.

Висновки

- Рішення ЄСПЛ у справі «ТОВ «Світ розваг» та інші проти України», заява № 13290/11 та 2 інші
- Суд у справі «ТОВ «Світ розваг» та інші проти України» (Svit Rozvag, TOV and others v. Ukraine, заява № 13290/11 та 2 інші, п.п. 157-164) зробив висновок про те, що принцип законності передбачає певну якість застосовних положень національного законодавства; правові норми, на яких ґрунтується втручання, повинні бути достатньо доступними, точними та передбачуваними в їх застосуванні; норма є «передбачуваною», коли вона забезпечує певний рівень захисту від свавільного втручання органів державної влади.

Висновки

- У будь-якому разі, тлумачення національного права національними судами означало, що особливі повноваження органів виконавчої влади не обмежувалися жодною нормою, яка б достатньо чітко визначала обсяг та умови здійснення їхніх повноважень. Отже, воно не забезпечило відчутної міри захисту від свавілля.
- Цих міркувань достатньо для висновку Суду, що положення національного законодавства не відповідали вимогам якості «закону», зупинення дії ліцензій було незаконним, а Україна порушила статтю 1 Першого протоколу до Конвенції у зв'язку із зупиненням дії ліцензії.

Висновки

- Рішення ЄСПЛ у справі «Молдавська Катерина Макарівна проти України», заява № 43464/18
- На обов'язковості такої вимоги до закону, що дає змогу стверджувати про його можливість застосування, як передбачуваність, акцентовано увагу також в ухвалі про прийнятність заяви № 43464/18 від 09 червня 2019 року у справі «Молдавська Катерина Макарівна проти України», в якій заявниця скаржилася на порушення Верховним Судом пункту 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо незаконного обмеження доступу до суду касаційної інстанції в частині обов'язкового представництва адвокатом. У цій ухвалі міститься наступний висновок: «Суд враховує те, що процесуальний закон, який застосований у цій справі не містить жодного положення, яке могло б ввести в оману заявника щодо його чинності та релевантності до відповідних правовідносин».

Матеріал 33

- Розкриваючи питання застосування судом принципу найбільш сприятливого для особи тлумачення закону, який ґрунтується, головним чином, на критерії «якості закону», варто звернути увагу
- на практику Великої Палати Верховного Суду.

Матеріал 34

- У постанові від 30 січня 2019 року у справі № 442/456/17 (провадження № 11-860апп18) Палата, здійснюючи відступ від позиції Верховного Суду України, вказала на те, що цей Суд при ухваленні постанови від 25 травня 2016 року у справі № 419/794/15-а віддав перевагу найменш сприятливому для позивачки тлумаченню законодавства України, водночас положеннями ст. 6 КАС України встановлено,

що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави; суд повинен застосовувати принцип верховенства права з урахуванням судової практики ЄСПЛ, а звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

- Постанова ВП/ВС від 30 січня 2019 року у справі № 442/456/17

Висновки

- У постанові від 29 серпня 2018 року у справі № 492/446/15-а (провадження № 11-611апп18) Велика Палата Верховного Суду, обґрунтовуючи необхідність відступу від позиції, викладеній у постанові Верховного Суду України від 17 вересня 2013 року у справі № 21-241а13, також врахувала правовий висновок ЄСПЛ, сформований у рішенні у справі «Щокін проти України» (заяви № 23759/03 та № 37943/06, п. 50-56), де Суд визначив концепцію якості закону, зокрема з вимогою, щоб він був доступним для заінтересованих осіб, чітким та передбачуваним у своєму застосуванні; відсутність у національному законодавстві необхідної чіткості й точності порушує вимогу «якості закону»; у разі коли національне законодавство припустило неоднозначне або множинне тлумачення прав та обов'язків осіб, національні органи зобов'язані застосувати найбільш сприятливий для осіб підхід.
- Постанова ВП/ВС від 29 серпня 2018 року у справі № 492/446/15-а

Матеріал 36

- Крім того, Велика Палата Верховного Суду у постанові від 06 листопада 2018 року у справі № 812/292/18 зазначила, що норми законодавства, які допускають неоднозначне або множинне тлумачення, завжди трактуються на користь особи.
- Постанова ВП/ВС від 06 листопада 2018 року у справі № 812/292/18

Висновки

- У постанові від 13 лютого 2019 року, що винесена Великою Палатою Верховного Суду у зразковій справі № 822/524/18 (провадження № 11-555заі18), з посиланням на положення ст. ст. 1, 8, 92 Конституції України, а також на ст. 9 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, зроблено висновок, що у випадку існування неоднозначного або множинного тлумачення прав та обов'язків особи в національному законодавстві, наявності у національному законодавстві правових «прогалин» щодо захисту прав людини та основних свобод, зокрема, у сфері пенсійного забезпечення, органи державної влади зобов'язані застосувати підхід, який був би найбільш сприятливим для особи.
- Постанова ВП/ВС від 13 лютого 2019 року у зразковій справі № 822/524/18

Матеріал 38

- Цей принцип також неодноразово був застосований Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду під час вирішення спорів у соціальній сфері, зокрема, у постановах від 13.02.2018 у справі № 580/122/17, від 20.02.2018 у справі № 576/1724/17, від 20.02.2018 у справі № 679/761/15-а, від 27.02.2018 у справі № 642/3284/17, від 27.02.2018 у справі № 227/2360/17, від 17.12.2018 у справі № 344/12315/16-а.

Висновки

- Вимога щодо «якості закону» та обов'язок суду застосувати найбільш сприятливий для особи спосіб тлумачення закону, який не відповідає визначеним критеріям якості закону, ґрунтуються передусім на положеннях ч. 1 ст. 57 Конституції України, яка встановлює, що «кожному гарантується право знати свої права і обов'язки».

- Із цієї конституційної норми варто зробити висновок про те, що у випадку встановлення судом, що закон сформульований у спосіб, який не дозволяє особі знати свої права і обов'язки, застосування (тлумачення, трактування, інтерпретація) такого закону повинно відбуватися судом на користь особи, яку позбавили (звужили) на підставі цього закону певного права або встановили (розширили) для неї нові обов'язки.

Матеріал 40

- Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року у справі № 17-рп/2010
- Конституційний Суд України у своєму рішенні від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010 констатував, що одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності, у якому стверджується, 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. Тобто обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі
 - (1) відокремлювати правомірну поведінку від протиправної,
 - (2) передбачати юридичні наслідки своєї поведінки.

Висновки

- Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року у справі № 5-рп/2005
- Крім того, у Рішенні Конституційного Суду України у справі від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 міститься наступний висновок «із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі».

Матеріал 42

- Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2018 року у справі № 7-р/2018
- Досить важливо, що одним з мотивів прийняття Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018 (визнано такими, що не відповідають Конституції України окремі положення Бюджетного кодексу України) було те, що окремі норми цього Кодексу не відповідають критерію «якість закону», а це суперечить таким елементам принципу верховенства права, як юридична визначеність і заборона свавілля, що може призвести до порушення конституційних прав особи.

Матеріал 43

- Рішення ЄСПЛ у справі «Шалімов проти України», заява № 20808/02
- При цьому єдиним органом конституційної юрисдикції була застосовано позиція ЄСПЛ (рішення у справі «Шалімов проти України» (Shalimov v. Ukraine), заява № 20808/02, п. 85), згідно з якою такий критерій як «якість закону» вимагає, щоб він був доступним для зацікавленої особи, яка, окрім того, повинна мати можливість передбачити наслідки його дії щодо себе, та відповідав принципів верховенства права (рішення у справах «Круслен проти Франції» (Kruslin v. France), № 11801/85, п. 27; «Ювіг проти Франції» (Huvig v. France), № 42921/09, п. 26).

Висновки

- Рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2020 року у справі № 5-р(II)/2020

- Згідно з Рішенням Конституційного Суду України (Другий сенат) від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020 визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), припис пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213-VIII.
- Мотивами ухвалення такого Рішення, серед іншого, було наступне: загальновизнано, що однією з вимог принципу верховенства права (правовладдя) є вимога юридичної визначеності (як принцип), на що Конституційний Суд України неодноразово вказував у своїх висновках і рішеннях; принцип юридичної визначеності є істотно важливим у питаннях довіри до судової системи загалом та дієвості верховенства права (правовладдя).

Матеріал 45

- Рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020 року у справі № 13-р/2020
- У Рішенні Конституційного Суду України (у справі щодо конституційності окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» та Кримінального кодексу України) від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, зазначено, що дотримання вимоги ясності і недвозначності норм, які встановлюють кримінальну відповідальність, є особливо важливим з огляду на специфіку кримінального закону та наслідки притягнення до кримінальної відповідальності, адже притягнення до такого виду юридичної відповідальності пов'язане з можливими істотними обмеженнями прав і свобод людини.

Матеріал 46

- Рішення ЄСПЛ у справі «Новік проти України, заява № 48068/06
- Відповідно до позиції Європейського суду з прав людини якщо йдеться про позбавлення свободи, надзвичайно важливим є забезпечення загального принципу юридичної визначеності; вимога «якості приписів права» в розумінні пункту 1 статті 5 Конвенції означає, що якщо національний закон дозволяє можливість позбавлення свободи, такий закон має бути достатньо доступним, чітко сформульованим і передбачуваним у застосуванні, щоб виключити будь-який ризик свавілля рішення у справі «Новік проти України»; заява № 48068/06, п. 19).

Матеріал 47

- Рішення ЄСПЛ у справі «The Sunday Times v. The United Kingdom (№ 1)», заява № 6538/74
- Одним зі складових елементів загального принципу юридичної визначеності є вимога (як принцип) передбачуваності приписів права; ЄСПЛ виснував принцип передбачуваності юридичної норми, зазначивши: «Припис не може розглядатись як «право», якщо його не сформульовано з достатньою мірою чіткості, даючи громадянину змогу регулювати свою поведінку: громадянин повинен мати змогу (отримавши при потребі відповідну пораду) передбачити – до тієї міри, що є допустимою за конкретних обставин, – наслідки, що їх може спричинити конкретна дія» (рішення у справі The Sunday Times v. The United Kingdom (№ 1)», заява № 6538/74, п. 49).

Матеріал 48

- У практиці, зокрема, адміністративного судочинства можна побачити приклади застосування принципу *in dubio pro tributario* (пріоритет з найбільш сприятливим для особи тлумаченням норми права), який запозичено з кримінального судочинства та загальноприйнято розуміти так: у разі якщо норма закону або іншого нормативного акта, виданого на основі закону, або якщо норми різних законів або нормативних актів дозволяють неоднозначне або множинне тлумачення прав та обов'язків особи у її взаєминах з державою (в особі відповідних суб'єктів владних повноважень), тлумачення такого закону здійснюється на користь особи (суб'єкта приватного права).

Матеріал 49

- Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. №877-V
- Норми про застосування правила про пріоритет норми з найбільш сприятливим для особи тлумаченням безпосередньо містяться, зокрема у ч. 7 ст. 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. №877-V:
- у разі якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів допускають неоднозначне (множинне) трактування прав і обов'язків суб'єкта господарювання або повноважень органу державного нагляду (контролю), така норма трактується в інтересах суб'єкта господарювання.

Матеріал 50

- Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI
- Схожі за своєю природою норми-гарантії містяться також у Податковому кодексі України:
- законодавство України ґрунтується, зокрема, на презумпції правомірності рішень платника податку в разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу (підпункт 4.1.4 пункту 4.4 ст. 4);

Матеріал 51

- Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI
- у разі коли норма цього Кодексу чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі цього Кодексу, або коли норми різних законів чи різних нормативно-правових актів, або коли норми одного і того ж нормативно-правового акта суперечать між собою та припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу, рішення приймається на користь платника податків (пункт 56.21 ст. 56).

Висновки

- Рішення Верховного Суду США від 25 жовтня 1870 року у справі U.S. v. One Hundred Barrels of Spirits (справа № 15.948)
- Варто згадати відоме рішення Верховного Суду США від 25 жовтня 1870 року у справі U.S. v. One Hundred Barrels of Spirits (справа № 15.948; <https://cite.case.law/f-cas/27/303/6132268/>), в якому ще 150 років тому були зроблені наступні висновки: закони, що передбачають відповідальність не повинні тлумачитися суворо, а також з надлишком ліберальності; обов'язком суду є вивчати весь закон, його реальний зміст, дух, мету, формулювання і використовувати його очевидне і природне значення для читання акта з цією метою у спосіб, який буде найкращим чином відображати мету законодавця (законодавчий намір); законодавча мета є путівником для належної судової інтерпретації (справжнього судового тлумачення) [Taylor v. U. S., 3 How. (44 U. S. 197), 210; Cliquot's Champagne, 3 Wall. (70 U. S.) 114].

Матеріал 53

- У національній судовій практиці також є непоодинокі приклади незастосування судом касаційної інстанції положень правового акта, що не відповідає критерію «якість закону», або тлумачення такої правової норми у спосіб, що є найбільш сприятливим для захисту прав та інтересів особи.

Висновки

- Наприклад, застосовуючи висновки, викладені у Рішенні Конституційного Суду України у справі від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, щодо критерію «якість закону», Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду, зокрема, у справі №818/1511/17 (постанова від 10 липня 2018 року) дійшов висновку про неправомірність рішень суб'єкта владних повноважень стосовно проведення перевірки фізичної особи у ситуації, за якої були застосовані положення Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», які не повною мірою відповідають критерію «якості закону».
- Постанова КАС/ВС від 10 липня 2018 року у справі №818/1511/17

Матеріал 55

- Також у постанові від 3 липня 2019 року у справі № 911/1521/18 Верховний Суд наголосив на тому, що відповідно до вимог принципу правової визначеності, правозастосовчий орган у випадку неточності, недостатньої чіткості, суперечливості норм позитивного права має тлумачити норму на користь невідладного суб'єкта (якщо однією зі сторін спору є представник держави або органу місцевого самоврядування), адже якщо держава нездатна забезпечити видання зрозумілих правил, то саме вона і повинна розплачуватися за свої прорахунки. Це так зване правило пріоритету норми за найбільш сприятливим для особи тлумаченням.
- Постанова КГС/ВС від 3 липня 2019 року у справі № 911/1521/18

Матеріал 56

- Слід зазначити, що Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду неодноразово було застосовано положення частини сьомої статті 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» стосовно необхідності трактування положень законодавства в інтересах суб'єкта господарювання у разі їх нечіткості або незрозумілості з метою захисту суб'єкта приватного права у його спорі із суб'єктом владних повноважень.

Висновки

- Зокрема, у постанові від 11 лютого 2020 року у справі № 816/502/16 Суд застосував правило про пріоритет норми з найбільш сприятливим для особи тлумаченням, яке узгоджується з положеннями, викладеними в ст. 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», дійшовши висновку, що окремі пункти оскаржуваного суб'єктом господарювання припису неможливо виконати, оскільки норми статті 39 Закону України «Про екологічну експертизу» містять вимоги щодо змісту висновків державної екологічної експертизи, а також встановлюють юридичні наслідки після проведення або не проведення державної екологічної експертизи і жодним чином не містять вимоги щодо проведення державної екологічної експертизи при відновленні (реліквідації) свердловин.
- Постанова КАС/ВС від 11 лютого 2020 року у справі № 816/502/16

Висновки

- Також у постанові від 29 квітня 2020 р. у справі № 826/2338/17 Верховний Суд нагадав, що одним із суттєвих елементів принципу верховенства права є принцип юридичної визначеності. Він має різні прояви, зокрема, є одним із визначальних складових принципів «доброго врядування» і «належної адміністрації» (встановлення процедури і її дотримання), а також частково співпадає з принципом законності (чіткість і передбачуваність закону, вимоги до «якості» закону). Відповідно до цього, застосовуючи підхід, визначений у ч. 7 ст. 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», суд касаційної інстанції дійшов висновку, що зі змісту положень законів України «Про ліцензування видів господарської діяльності» та «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» неможливо чітко встановити, за яких підстав суб'єкт господарювання вважається таким, що не допустив контролюючий орган до перевірки.

- Постанова КАС/ВС від 29 квітня 2020 р. у справі № 826/2338/17

Матеріал 59

- Аналогічний підхід стосовно найбільш сприятливого для суб'єкта приватного права тлумачення закону, який не відповідає критерію «якість закону», застосований Верховним Судом, зокрема, у постановках від 9 липня 2020 р. у справі № 823/647/17, від 29 квітня 2020 р. у справі № 826/18792/16, від 17 червня 2020 р. у справі № 826/17578/15 та ін.

Висновки

- Поняття «якість закону» (quality of law) або «принцип зрозумілих правил» (understandable rules) охоплює собою такі характеристики відповідного акта законодавства як, зокрема, чіткість, точність, недвозначність, зрозумілість, узгодженість, доступність, виконуваність, передбачуваність та послідовність.
- Ці характеристики стосуються як положень будь-якого акта (норм права, які в ньому містяться), так і взаємозв'язку такого акта з іншими актами законодавства такої ж юридичної сили.

Висновки

- Категорія «якість закону» є основою правового порядку, що ґрунтується на верховенстві права (принцип правовладдя; rule of law), оскільки однією з вимог цього принципу є юридична визначеність (legal certainty), яка є істотно важливою у питаннях довіри суспільства до судової системи, можливості суду захищати порушені права особи, а також для гарантування ефективності підприємницької діяльності та привабливості інвестиційного клімату (передумов економічного розвитку держави та, відповідно, добробуту кожного).

Висновки

- Норми права, що не відповідають критерію «якості закону» (зокрема, не відповідають принципу передбачуваності (principle of foreseeability) або зумовлюють можливість різного тлумачення та правозастосування), суперечать і такому елементу принципу верховенства права як заборона свавілля, а застосування таких норм може призвести до порушення конституційних прав особи та неможливості адекватного захисту від необмеженого втручання суб'єктів владних повноважень у права такої особи.

Висновки

- Законодавчий акт, який містить норму, що не сформульована з достатньою мірою якості, а також не дозволяє особі регулювати (впорядкувати) свою поведінку та передбачати (без зайвої складності або отримавши, при потребі, відповідну консультацію) наслідки такої поведінки, не володіє повною мірою такою ознакою як обов'язковість (не може розглядатись як «право»).

Висновки

- Суб'єкт нормотворчості не повинен порушувати права особи внаслідок ухвалення «неоднозначних» актів законодавства та зобов'язаний нести за це відповідальність (особливо, якщо акт передбачає можливість обмеження прав особи).
- Відповідний суб'єкт повинен невідкладно виправити негативну ситуацію, зумовлену прийняттям акта, що містить норми права, які не відповідають критерію «якість закону».

Висновки

- Застосування критерію «якості закону» адміністративними судами під час вирішення публічно-правових спорів має важливе практичне значення та безпосередньо впливає на ефективність судового захисту прав та інтересів особи та на якість судового рішення загалом, одним із критеріїв якого є

формулювання у резолютивній частині такого рішення такого припису, що було б легко виконати та, відповідно, ефективно захистити порушене права особи.

Висновки

- Установивши невідповідність акта законодавства критерію «якість закону» суд, за загальним правилом, повинен тлумачити законодавство таким чином, щоб результат відповідав верховенству права з урахуванням усіх складових цього принципу, зокрема, справедливості та розумності (врахування при вирішенні публічно-правового спору загальних (суспільних) інтересів).

Висновки

- В Україні правовий підхід щодо незастосування судом положень правового акта, який не відповідає критерію «якість закону», та, відповідно, тлумачення судом такої норми права у спосіб, що є найбільш сприятливим для захисту прав та інтересів особи, ґрунтується на положеннях ч. 1 ст. 57 Конституції України («кожному гарантується право знати свої права і обов'язки»), а також (у деяких правовідносинах) на прямій вказівці про необхідність застосування правила про пріоритет норми з найбільш сприятливим для особи тлумаченням (*in dubio pro tributario*), що безпосередньо містяться, зокрема, у Податковому кодексі України та Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Висновки

- Відповідно до сталої судової практики, правозастосовчий орган (суб'єкт, що представляє державу або місцеве самоврядування) у випадку неточності, недостатньої чіткості, суперечливості норм позитивного права має тлумачити та застосовувати норму на користь суб'єкта приватного права, адже якщо держава або місцеве самоврядування нездатні забезпечити видання зрозумілих загальнообов'язкових правил поведінки, негативні наслідки у спірних правовідносинах неправомірно покладати на суб'єкта приватного права.

Висновки

- На сьогодні сталою є практика Конституційного Суду України щодо визнання неконституційними законів у зв'язку з їх невідповідністю критерію «якість закону». Така практика, крім положень Конституції як норм прямої дії, також враховує відповідні підходи ЄСПЛ, в аспекті вимог і ціннісних цивілізаційних орієнтирів Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Висновки

- У практиці ЄСПЛ застосовуються вироблені багаторічною практикою підходи, відповідно до яких: якість закону означає доступне для заінтересованих осіб, чітке і передбачуване застосування відповідного законодавства; національне законодавство, що допускає можливість різного тлумачення норм права, порушує критерій «якість закону»; втручання у право особи може бути виправданим, якщо воно не тільки «встановлено законом» та здійснено «згідно із законом», але й передбачається «якісним» законом.

Матеріал 71

- ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА
- Берназюк Ян. Співвідношення необхідності забезпечення єдності судової практики та відступу від правових позицій Верховного Суду (на прикладі вирішення публічно-правових спорів) (<https://sud.ua/ru/news/blog/177404-spivvidnoshennya-neobkhidnosti-zabezpechennya-yednosti-sudovoyi-praktiki-ta-vidstupu-vid-pravovikh-pozitsiy-verhovnogo-sudu-na-prikladi-virishennya-publichno-pravovikh-sporiv>).

- Берназюк Ян. Особливості застосування критерію «якості закону» під час вирішення публічно-правових спорів // Право і суспільство № 5/2020 С. 6-14 http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2020/5_2020/4.pdf
- Берназюк Ян. Категорія «якість закону» як складова принципу верховенства права та гарантія застосування судом найбільш сприятливого для особи тлумачення закону <https://sud.ua/ru/news/blog/182593-kategoriya-yakist-zakonu-yak-skladova-printsipu-verkhovenstva-prava-ta-garantiya-zastosuvannya-sudom-naybilsh-spriyatlivogo-dlya-osobi-tlumachennya-zakonu>
- Берназюк Ян. The principle of good governance: concept, content and values. Принцип належного урядування (good governance): поняття, зміст та значення // Visegrad Journal on Human Rights. 2021, № 2, С. 357-362. http://vjhr-journal.sk/wp-content/uploads/2021/06/VJNR_2_2021.pdf

Джерела та матеріали

1. Висновки. <https://cite.case.law/f-cas/27/303/6132268/>
2. Матеріал 71. <https://sud.ua/ru/news/blog/177404-spivvidnoshennya-neobkhidnosti-zabezpechennya-yednosti-sudovoyi-praktiki-ta-vidstupu-vid-pravovikh-pozitsiy-verkhovnogo-sudu-na-prikladi-virishennya-publichno-pravovikh-sporiv>
3. Матеріал 71. http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2020/5_2020/4.pdf
4. Матеріал 71. <https://sud.ua/ru/news/blog/182593-kategoriya-yakist-zakonu-yak-skladova-printsipu-verkhovenstva-prava-ta-garantiya-zastosuvannya-sudom-naybilsh-spriyatlivogo-dlya-osobi-tlumachennya-zakonu>
5. Матеріал 71. http://vjhr-journal.sk/wp-content/uploads/2021/06/VJNR_2_2021.pdf

Файли матеріалу

[Оригінальний файл автора](#)