

Особливості застосування критерію «якості закону» під час вирішення публічно-правових спорів

Автор: Берназюк Ян

Організація: Верховний Суд

Видання: Конституціоналіст · 2020

Дата публікації: 2021-12-13

Постійна адреса: <https://constitutionalist.com.ua/osoblyvosti-zastosuvannia-kryteriuiu-iakosti-zakonu-pid-chas-vyrishenni-a-publichno-pravovykh-sporiv/>

Відомості про автора

Берназюк Ян

Верховний Суд

Анотація

РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА:

ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ

БЕРНАЗЮК Я. О.,

доктор юридичних наук, заслужений юрист України, професор кафедри конституційного та міжнародного права (Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського)

УДК 342.41

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.5.1>

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ КРИТЕРІЮ «ЯКІСТЬ ЗАКОНУ»

ПІД ЧАС ВИРІШЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ

Статтю присвячено дослідженню особливостей застосування критерію «якості закону» як складника принципу верховенства права під час вирішення публічно-правових спорів. Визначено основні критерії, за яким правове регулювання може вважатися якісним, проведено огляд наукових підходів до розуміння поняття «якість закону» в контексті його застосування під час вирішення публічно-правових спорів. Обґрунтовано, що невідповідність закону критеріям «якості закону» призводить до порушення таких складників принципу верховенства права як правова визначеність, рівність, недопущення свавілля з боку суб'єктів владних повноважень.

Автором проведено аналіз окремих правових позицій Європейського Суду з прав людини та Верховного Суду щодо визначення критеріїв «якості закону». Досліджено практику Конституційного Суду України, в рішеннях якого визнано неконституційним закон у зв'язку з його невідповідністю критерію «якість закону». Встановлено, що застосування закону, який не відповідає критеріям «якості закону», під час розгляду публічно-правових спорів може призвести до порушення конституційних прав особи та неможливості адекватного захисту від необмеженого втручання суб'єктів владних повноважень у права такої особи. Обґрунтовано, що застосування «неякісного закону» при вирішенні публічно-правових спорів спричиняє також неефективність судового захисту

порушеного права особи. Узагальнено висновки про особливості застосування критерію «якості закону» як складника принципу верховенства права під час вирішення публічно-правових спорів. Аргументовано, що адміністративний суд, встановивши невідповідність акта законодавства критерію «якість закону», за загальним правилом повинен тлумачити національне законодавство таким чином, щоб його результат

відповідав принципам справедливості, розумності та узгоджувався з принципом верховенства права з урахуванням всіх його складників.

Ключові слова: якість закону, правова визначеність, верховенство права, публічно-правові спори, судова практика.

Bernaziuk Ya. O. The peculiarities of application of the criterion of "quality of law" during resolution of public disputes
The article is devoted to the study of the peculiarities of the application of the criterion of "quality of law" as a component of the principle of the rule of law in resolving public law disputes. The main criteria according to which legal regulation can be considered qualitative are determined, a review of scientific approaches to understanding the concept of "quality of law" in the context of its application in resolving public law disputes. It is substantiated that the inconsistency of the law with the criteria of "quality of the law" leads to a violation of such components

of the rule of law as legal certainty, equality, prevention of arbitrariness on the part of state bodies. The author analyzes certain legal positions of the European Court of Human Rights and the Supreme Court on determining the criteria of "quality of law". The practice of the Constitutional Court of Ukraine has been studied, in the decisions of which the law was declared unconstitutional due to its inconsistency with the criterion of "quality of law". It has been established that the application of a law that does not meet the criteria of "quality of law" in the consideration of public law disputes may lead to a violation of a person's constitutional rights and inability to adequately protect against unrestricted interference in the rights of such persons. It

is substantiated that the application of "poor quality law" in resolving public law disputes also causes ineffective judicial protection of the violated right of a person.

Conclusions on the peculiarities of the application of the criterion of "quality

of law" as a component of the principle of the rule of law in resolving public law disputes are summarized. In particular, it is argued that the administrative court, having established the inconsistency of the act of law with the criterion of "quality of law", the court, as a general rule, must interpret national law so that the result of this interpretation corresponds to the principles of justice, reasonableness and agreed with the principle of the rule of law, taking into account all its components.

Key words: quality of law, legal certainty, rule of law, public law disputes, judicial practice. Вступ. Відповідно до частини другої статті 3 Конституції України [1] головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Як зазначено у рішенні Конституційного Суду України від 24 грудня 2004 року № 22-рп/2004, забезпечення прав і свобод, крім усього іншого, потребує законодавчого закріплення механізмів (процедур), які створюють реальні можливості для здійснення кожним громадянином прав і свобод [2].

З цього приводу важливо зазначити, що у статті 129 Конституції України серед основних засад судочинства раніше зазначався принцип законності, разом з тим, у чинній редакції статті 129 Конституції України (після внесення змін згідно із Законом України від 02.06.2016 № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [3] такий принцип відсутній і 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.

Невід'ємним складником принципу верховенства права є правова визначеність, яка, крім іншого, полягає у тому, що правовий акт, який застосовується судом під час вирішення справи, має відповідати критеріям «якості закону». У практиці Європейського Суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), Конституційного Суду України та Верховного Суду склалася стала практика щодо визначення відповідних критеріїв, однак відкритим залишається питання про застосування критеріїв «якості закону» судами під час вирішення спорів, зокрема публічно-правових.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти проблеми застосування

критерію «якості закону» під час вирішення публічно-правових спорів висвітлені у деяких роботах автора статті [4; 5]. Питання щодо визначення критеріїв «якості закону» досліджено у наукових працях О.В. Білоус, Н.Є. Блажівської, А.В. Бойко, Д.О. Гетманцева, М.М. Л ученко, О.А. Чорного та інших вчених. Окремі

актуальні питання, пов'язані із застосуванням критерію «якості закону» під час вирішення публічно-правових спорів, залишаються не досить дослідженими у вітчизняній правовій науці.

Постановка завдання. Метою статті є визначення особливостей застосування критерію «якості закону» як складника принципу верховенства права під час вирішення публічно-правових спорів.

Виклад основного матеріалу. Конституційний принцип верховенства права знайшов

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

Важливо звернути увагу на те, що стаття 6 КАСУ, на відміну від статті 11 ГПК та статті 10 ЦПК, унормовуючи обов'язок суду при вирішенні справи керуватися принципом верховенства права, окремо акцентує увагу на визначенні суті цього принципу «відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави». Дотримання принципу верховенства права можливе лише за умови застосування судами під час розгляду та вирішення справ законодавчого акта, який відповідає критеріям «якості закону». Однак у судовій практиці трапляються непоодинокі випадки, коли закон не повністю відповідає таким критеріям.

Визначаючи конкретні критерії «якості закону», слід визнати обґрунтованим зауваження О.В. Білоуса, який зазначив, що, незважаючи на теоретичну та філософську основу розуміння категорії «якість закону», її зміст має надзвичайно важливе значення і для правозастосовної діяльності, що підтверджується увагою до її роз'яснення та тлумачення з боку ЄСПЛ. Науковець також звертає увагу, що у практиці ЄСПЛ «якість закону» розкривається крізь призму аналізу закону на предмет його доступності, зрозумілості, передбачуваності тощо [7, с. 265].

Варто погодитися з думкою М.М. Лученко, яка вказує, що «дефектність» правової визначеності (в аспекті «якості закону» та «якості процесу розгляду справ та його результату») зумовлює порушення законності судового рішення, адміністративного судочинства, ставить під сумнів легітимність мети адміністративного судочинства і його результату, а також порушує баланс приватних та публічних інтересів, тому до приватної особи можуть бути застосовані обмеження її прав, свобод, інтересів, які є більш обтяжливими, неспіврозмірними, нелегітимними за своєю метою, без достатніх підстав і мотивів застосування; за умови порушення («дефектності») правової визначеності порушується «розумний баланс інтересів», відповідно

до якого цілі обмежень прав повинні бути істотними, а засоби їх досягнення – обґрунтованими і мінімально обтяжливими для осіб, чий права обмежуються» [8, с. 86–87]. У цьому аспекті ґрунтовним є зауваження німецького вченого, професора філософії права та публічного права в університеті Ерланген-Нюрнберг Р. Ціппеліуса про те, що якщо норми, які регулюють співіснування людей, мають забезпечувати чіткі орієнтири правомірності поведінки, то вони не повинні суперечити одна одній, а мають взаємно узгоджуватися, позначаючи сукупність узгоджених між собою елементів як «систему». Можна зробити висновок, що норми права повинні створювати здатний належним чином функціонувати порядок людського співіснування; думка законодавця «лише тоді розпізнається з достатньо

чіткістю, коли існує чітке уявлення про її взаємозв'язок з іншими нормами, про її функцію в межах такої взаємопов'язаної системи» [9, с. 61–62].

Отже, 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 й загалом на якість судового рішення. Тому судам варто обов'язково враховувати критерій «якості закону» під час застосування тієї чи іншої норми права для вирішення спірних правовідносин. Однак насамперед необхідно визначити особливості застосування критерію «якості закону» під час вирішення публічно-правових спорів, з'ясувати значення відповідних критеріїв.

Так, на підставі узагальнення практики ЄСПЛ А.В. Бойко доходить висновку, що відповідними критеріями, за якими визначається якість норми національного права, є доступність норми права, що визначається можливістю фізичних та юридичних осіб, до яких вона звернена, ознайомитися із змістом норми права; передбачуваність її застосування, яка має місце, якщо її формулювання є досить чіткими з урахуванням специфіки відповідних суспільних відносин, зокрема статусів їхніх учасників, щоб дозволити учасникам суспільних відносин передбачити в розумних межах у світлі особливостей конкретних обставин наслідки, що може потягти за собою те чи інше їх діяння; наявність гарантій проти її свавільного застосування, тобто національне законодавство повинно давати приватним особам

належне уявлення про обставини та умови, за яких представники влади мають повноваження вдатися до заходів, які зачіпають права приватних осіб [10, с. 9]. Можна виокремити й інші критерії «якості закону», про що свідчать висновки європейських інституцій, а також аналіз практики ЄСПЛ і національних судів щодо тлумачення цього поняття. Зокрема, 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 зовнішніх показників, від яких залежить якість судового рішення, належить якість законів, прийнятих законодавчими органами (зокрема, досконалість написання проектів законів або чіткість у змісті законів, а також відсутність порушень

процесуальних правил) [11]. Крім того, у Доповіді Венеціанської комісії № 512/2009 «Про верховенство права» (the Rule of Law), прийнятій на 86-й пленарній сесії 25-26 березня 2011 року на основі зауважень її членів Пітер Ван Дайк (Нідерланди), Грет Галер (Швейцарія), Джефрі Джоуел (Велика Британія) та Каарло Туорі (Фінляндія) наголосили, що, розкриваючи поняття «юридична визначеність» (legal certainty), принцип юридичної визначеності є істотно важливим для питання довіри до судової системи та верховенства права, а також і для плідності бізнесової діяльності, з тим, щоб генерувати розвиток та економічний поступ; аби досягти цієї довіри, держава повинна зробити текст закону (the law) легко доступним; вона також

зобов'язана дотримуватися 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 із достатньою мірою чіткості, щоб особа мала можливість скерувати свою поведінку (п. 44) [12].

Досить важливою для застосування критерію «якість закону» є практика ЄСПЛ. Так, суд у справі «Щокін проти України» (заяви № 23759/03 та № 37943/06, п. 50-56) зазначив, що верховенство права – один із основоположних принципів демократичного суспільства, притаманний усім статтям Конвенції; відсутність у національному законодавстві необхідної чіткості та точності, які передбачали 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 [13].

Так само уніфіковано ЄСПЛ інтерпретував «якість законодавства» й у іншому своєму рішенні, а саме у справі «Серков проти України» (заява № 39766/05, п. 51): якість законодавства – це його доступність для зацікавлених осіб, чіткість і передбачуваність у застосуванні;

відсутність необхідної передбачуваності та чіткості національного законодавства з важливого питання, що призводило до його суперечливого тлумачення судом, стала причиною порушення вимог положень Конвенції щодо «якості закону» [14].

Зазначені підходи були застосовані у своїй практиці Великою Палатою Верховного Суду. Так, у постанові від 30 січня 2019 року у справі № 442/456/17 (провадження № 11-860апп18) [15] Велика Палата Верховного Суду, здійснюючи у цій справі 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.

Положеннями ст. 6 КАСУ встановлено, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави; суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової

практики ЄСПЛ; звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

У постанові від 29 серпня 2018 року у справі № 492/446/15-а (провадження № 11-611апп18) [16] Велика Палата Верховного Суду, обґрунтовуючи необхідність відступу від позиції, викладеної у постанові Верховного Суду України від 17 вересня 2013 року у справі № 21-241а13, також врахувала правовий висновок ЄСПЛ, сформований в рішенні у справі «Щокін проти України» (заяви № 23759/03 та № 37943/06), де суд визначив концепцію якості закону, зокрема з вимогою, щоб він був доступним для зацікавлених осіб, чітким і 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. У постанові від 13 лютого 2019 року, винесеній Великою Палатою Верховного Суду у зразковій справі № 822/524/18 (провадження № 11-555заі18) [17], 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 наявність 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.

Окремо варто звернути увагу на рішення ЄСПЛ, у яких було констатовано порушення Україною положень Конвенції, в тому числі з огляду на застосування положень закону, який не відповідає критерію «якість закону». Так, у справі «Веренцов проти України» (заява № 20372/11, п. 52; заявника було неправомірно покарано за організацію та проведення мирної демонстрації та порушено право на свободу мирних зібрань) [18] суд акцентував увагу на тому, що «закон має бути доступним для зацікавлених осіб і сформульованим з достатньою точністю для того, щоб надати їм можливість регулювати свою поведінку, аби бути здатними, за потреби, за відповідної консультації передбачати настільки, наскільки це розумно 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). 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) [19] суд наголосив на тому, що саме законодавство повинен 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.

У справі «Веніамін Тимошенко та інші проти України» (заява № 48408/12, п.п. 79-84; констатовано порушення стаття 11 Конвенції «Свобода зібрань та об'єднання») [20] суд зробив висновок, що втручання становитиме порушення Конвенції, якщо воно не було «встановлено законом», не переслідувало одну або більше легітимних цілей і 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; він також стосується якості закону; закон має бути доступним для зацікавлених осіб і 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.

Аналогічні висновки зроблені у рішеннях ЄСПЛ, зокрема у справах «Михайлюк та Петров проти України» (заява № 11932/02, п. 25) [21], «Кривіцька та Кривіцький проти України» (заява № 30856/03, п. 43) [22] та інших. На необхідність врахування критерію «якості закону» неодноразово наголошував у своїх рішеннях Конституційний Суд України. Так, одним із 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) [23] 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. При цьому єдиним органом конституційної юрисдикції була застосована позиція ЄСПЛ (пункт 85 рішення у справі «Шалімов проти України» (*Shalimov v. Ukraine*), заява № 20808/02), згідно з якою такий критерій як «якість закону» вимагає, щоб він був доступним для зацікавленої особи, яка 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). Аналогічний підхід також застосовано у рішенні Конституційного Суду України від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, згідно з яким визнано такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), статтю 368-2 Кримінального кодексу України [24].

Крім того, 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 те, 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 важливим у питаннях довіри до судової системи загалом та дієвості верховенства права (правовладдя) зокрема;

одним зі складників загального принципу юридичної визначеності є вимога (як принцип) передбачуваності приписів права. ЄСПЛ виснував принцип передбачуваності юридичної норми, зазначивши: «Припис не може розглядатися 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).

Вимога щодо «якості закону» та можливості незастосування судом такого закону насамперед ґрунтуються на положеннях частини першої статті 57 Конституції України, яка встановлює, що «кожному гарантується право знати свої права і обов'язки». З цієї конституційної норми вбачається, що у випадку встановлення судом факту того, що закон сформульований у спосіб, який не дозволяє особі знати свої права і обов'язки, застосування (тлумачення) 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.

У практиці адміністративного судочинства можна зустріти 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 взаємовідносинах з державою (в особі відповідних суб'єктів владних повноважень), тлумачення такого закону здійснюється на користь особи (суб'єкта приватного права).

Норми про застосування правила про пріоритет норми з найбільш сприятливим для особи тлумаченням (*in dubio pro tributario*) безпосередньо містяться в частині сьомій статті 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [25] від 05.04.2007 № 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.

Схожі за своєю природою норми-гарантії містяться і в Податковому кодексі України. Законодавство України ґрунтується, зокрема, на презумпції правомірності рішень платника податку у 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 статті 4).

Якщо норма цього кодексу чи іншого нормативно-правового акта, виданого на його підставі, 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 статті 56) [26].

У науковій літературі наголошується, що застосування принципу *in dubio pro tributario* у податковому законодавстві насамперед покликане не допустити однобічного тлумачення відповідного законодавства на користь контролюючого органу, надаючи захист ключовим правам платників податків [27, с. 77].

Н. Блажівська та Д. Гетманцев, підіймаючи проблему неякісної нормотворчої діяльності, зазначають, що правило вирішення сумнівів на користь особи (принцип *in dubio pro tributario*) набуло дуже важливого практичного значення, оскільки належне застосування цього принципу забезпечує реалізацію одного зі складників верховенства права – правової визначеності. Саме можливість особи чітко розуміти та передбачати правові наслідки вчинюваних дій має фундаментальне значення для правильності його застосування [28].

Варто також погодитися з думкою В. Нестеровича, який зазначає, що будь-який закон так чи інакше несе на собі відбиток різних інтересів, які існують у суспільстві [29], тому закони піддані лобістському тиску, який може здійснюватися у тому числі й у позаправовий спосіб [30].

З цього приводу слушною є позиція Верховного Суду США, викладена у рішенні в справі *U.S. v. Two Hundred Barrels of Whiskey* [31], відповідно до якої 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; законодавча мета є путівником для належної судової інтерпретації [32, с. 30].

Висновки. На підставі проведеного у статті дослідження можна зробити певні висно-

вки. Так, поняття «якість закону» (*quality of law*) охоплює такі характеристики відповідного акта законодавства як чіткість, точність, недвозначність, зрозумілість, узгодженість, доступність, виконуваність, передбачуваність і послідовність. Ці характеристики стосуються як положень будь-якого акта (норм права, які у ньому містяться), так і взаємозв'язку такого акта з іншими актами законодавства такої ж юридичної сили.

Категорія «якість закону» є основою правового порядку, заснованого на принципах верховенства права (правовладдя; *rule of law*), оскільки однією з вимог цього принципу є вимога юридичної визначеності (*legal certainty*), яка є істотно важливою в питаннях довіри до судової системи, а також для гарантування ефективності підприємницької діяльності та привабливості інвестиційного клімату (передумов економічного зростання у державі).

Норми права, які не відповідають критерію «якості закону» (зокрема, не відповідають принципу передбачуваності (*principle of foreseeability*) та/або передбачають 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.

Сталою є практика Конституційного Суду України щодо визнання неконституційним закону у зв'язку з його невідповідністю критерію «якість закону», яка ґрунтується на відповідних підходах ЄСПЛ в аспекті вимог і ціннісних орієнтирів Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Чіткість положень актів законодавства безпосередньо впливає на якість судового рішення, одним з критеріїв чого є формулювання у резолютивній частині рішення такого припису, який було б легко виконати, ефективно захистивши порушене права особи. Встановивши невідповідність акта законодавства критерію «якість закону», адміністративний суд за загальним правилом повинен тлумачити національне

законодавство таким чином, щоб результат цього тлумачення відповідав принципам справедливості, розумності та узгоджувався з принципом верховенства права з урахуванням усіх його складників.

Список використаних джерел

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР . URL:
2. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. 2. Рішення Конституційного суду України від 24.12.2004 № 22-п/2004. URL:
4. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v022p710-04#Text>.
5. 3. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від
6. 02.06.2016 № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text>.
7. 4. Берназюк Я.О. Співвідношення необхідності забезпечення єдності судової практи-
8. ки та відступу від правових позицій Верховного Суду (на прикладі вирішення публічно-правових спорів). Судово-юридична газета. 2020. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/986409/>.
9. 5. Берназюк Я.О. Особливості забезпечення єдності судової практики та відступу від
10. правових позицій Верховного Суду (на прикладі вирішення публічно-правових спорів). Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2020. Вип. 2(90). С. 77–89.
11. 6. К одекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005
12. № 2747-IV в ред. Закону від 03.10.2017 № 2147-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
13. 7. Біло ус О. Тлумачення поняття «якість закону» (за матеріалами практики Європей-
14. ського Суду з прав людини): Міжнародна науково-практична конференція «Судовий розгляд податкових і митних спорів: проблеми, виклики, пріоритети» (м. Київ, 4-5 липня 2019 року) : збірник матеріалів. Київ, 2019. 354 с.
15. 8. Л ученко М.М. Принцип пропорційності в адміністративному судочинстві : дис.
16. канд. юрид. наук. Спец. 12.00.07 Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запоріжжя, 2019. 208 с.
17. 9. Ціппеліус Р . Юридична методологія. Чернівці : «Рута», 2003. 184 с.
18. 10. Бойко А.В. Якість правового регулювання відповідно до правових позицій Євро-
19. пейського Суду з прав людини. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки. 2019. Том 30 (69) № 3. С. 7–12.
20. 11. Висновки № 11 (2008) Консультативної Ради європейських суддів до уваги Комі-
21. тету Міністрів Ради Європи «Щодо якості судових рішень». URL: https://court.gov.ua/userfiles/vsn_11_2008.pdf.
22. 12. Доповідь Венеціанської комісії № 512/2009 «Про верховенство права»
23. (the Rule of Law), прийнята на 86-й пленарній сесії 25-26 березня 2011 року. 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).
24. 13. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Цокін проти
25. України» від 14.01.2011, заяви № 23759/03 та № 37943/06. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_858#Text.
26. 14. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Серков проти України» від
27. 07.07.2011, заяви № 39766/05. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/soo00264>.
28. 15. По станова Великої Палати Верховного Суду від 30 січня 2019 року у справі
29. № 442/456/17. URL: <http://www.reestr.court.gov.ua/Review/79684887#>.
30. 16. По станова Великої Палати Верховного Суду від 29 серпня 2018 року у справі
31. № 492/446/15-а. URL: <http://www.reestr.court.gov.ua/Review/76596910>.
32. 17. По станова Великої Палати Верховного Суду від 13 лютого 2019 року у справі
33. № 822/524/18. URL: <http://www.reestr.court.gov.ua/Review/80147824>.
34. 18. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Веренцов проти України» від

35. 11.07.2013, заява № 20372/11. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_945#Text.
36. 19. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Редакція газети «Правое дело»
37. та «Штекель» проти України» від 05.08.2011, заява № 33014/05. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_807#Text.
38. 20. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Веніамін Тимошенко
39. та інші проти України» від 02.01.2015, заява № 48408/12. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a44#Text.
40. 21. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Михайлюк та Петров
41. проти України» від 15.01.2010, заява № 11932/02. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_500#Text.
42. 22. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Кривіцька та Кривіць -
43. кий проти України» від 02.03.2011, заяви № 30856/03. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_774#Text.
44. 23. Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2018 року № 7-п/2018.
45. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-18#Text>.
46. 24. Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 2019 року № 1-п/2019.
47. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-19#Text>.
48. 25. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяль -
49. ності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.
50. 26. По датковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text)
51. [laws/show/2755-17#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text).
52. 27. Чорний О.А. Принцип фіскальної достатності в системі основних засад податкового
53. законодавства України. Право та державне управління. 2017. № 2(27). С. 75–82.
54. 28. Б лажівська Н., Гетманцев Д. Як застосовується принцип in dubio pro tributario
55. в умовах сучасної демократії. Закон і бізнес. 2016. № 7(1253). URL: https://zib.com.ua/ua/print/121653-yak_zastosovuetsya_princip_in_dubio_pro_tributario_v_umovah_.html.
56. 29. Не стерович В.Ф. Категорія «інтерес» у правотворчості: загальнотеоретичні аспекти.
57. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ. 2006. № 1. С. 73–78.
58. 30. Не стерович В.Ф. Особливості лобіювання у правотворчому процесі України. Право
59. України. 2007. № 11. С. 138–141.
60. 31. U.S. Supreme Court. United States v. Two Hundred Barrels of Whiskey, 95 U.S. 571 (1877).
61. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/95/571/>.
62. 32. Б лажівська Н. Податково-правові доктрини в судовій практиці США. Міжнародна
63. науково-практична конференція: «Судовий розгляд податкових і митних спорів: проблеми, виклики, пріоритети» (м. Київ, 4-5 липня 2019 року) : збірник матеріалів. Київ, 2019. 354 с.

Файли матеріалу

Оригінальний файл автора