

## ПРИНЦИП ПРАВОВОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ: ВІД ВИЗНАННЯ ДО ЗАСТОСУВАННЯ

### THE PRINCIPLE OF LEGAL CERTAINTY: FROM RECOGNITION TO APPLICATION

Остапенко Г.З., к.ю.н.,  
доцент кафедри інтелектуальної власності та інформаційного права  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

У статті проаналізовано зміст правової визначеності та стверджується, що цей принцип є притаманним праву України. Правова визначеність вимагає чіткості і ясності положень законодавства, зрозумілості і передбачуваності, що впливає з нього. На заваді цьому постають наступні чинники: дублювання положень законодавства; велика кількість бланкетних та відсилочних норм; наявність оціночних понять за відсутності чітких критеріїв такої оцінки; нестабільність, швидка змінюваність законодавства. В одних випадках їх існування зумовлене об'єктивними обставинами, такими як застарілість законодавства, в інших випадках вони є результатом недосконалості процесу нормотворення і виявляються у нещодавно прийнятих нормативних актах. У статті на підтвердження висунутих положень наводяться конкретні приклади з кримінально-процесуального, податкового, виборчого, цивільного права. Стверджується, що причиною таких недоліків є недотримання вихідних методологічних принципів системності та взаємоузгодженості. Кожне нормативне положення виступає невід'ємною частиною загального законодавства, взаємодіє з ним, відтак правове регулювання здійснюється комплексно, узгоджено, а не вибірково. Забезпечити уникнення таких недоліків праворегулювання покликаний принцип правової визначеності. Відповідно до його вимог, запропоновані зміни до законодавства необхідно розглядати як невід'ємну частину єдиної системи правового регулювання, що позбавлена вибіркості, сингулярності чи партикуляризму. Зміни мають забезпечувати послідовні, а не хаотичні рішення, з цих позицій позитивною є практика реформування у межах цілих галузей чи правових інститутів на підставі попередньо розроблених концепцій реформ. Уникнення таких недоліків на етапі нормотворення сформує позитивну практику запобігання порушенню принципу правової визначеності на етапі правозастосування.

**Ключові слова:** принцип правової визначеності, передбачуваність, верховенство права, нормотворення, стабільність законодавства, оціночні поняття.

The article gives the analyze of the content of the legal certainty principle. It is stated that despite the fact that legal certainty is not mentioned in Ukrainian legislation, it is completely native to its law system. Legal certainty requires clarity of legal provisions for the citizens and provides the perceivensness and predictability arising from it. But this influence of the principle could be reduced or even violated due to the several reasons: duplicate provisions in different legal acts; a huge number of blanket norms; evaluation terms with no proper criteria for the evaluation; instability and unjustified number of changes made to the legal act during short period of time. There are objective reasons to cause uncertainty, such as outdated legal acts but in other cases the breaking legal certainty is caused by mistakes during legislative-making process, so it appears to be in new legal acts as well. Confirming it, the author shows examples of tax, election law, civil law as well as criminal law. Such a variety make us to come to the conclusion that the reason for this deals with the methodology, the systematic approach and constituency. Each legal provision is the part of the hole legislation, cooperates with it, so legal regulation is made on a complex, coordinated base and each legal provision can not be regarded apart from other legislation. So legal certainty is aimed to avoid particularity, singularity and inequality and is focused on preventing legal norms from being unpredictable. When comes to changing law or making completely new norms, the good way to avoid uncertainty is to provide complex reforms, to make concepts and reforming programs, due to which the changes could be made partly but guarding the overall future aims. Anyway the uncertainty in lawmaking forms uncertainty in application of law, so it is better to prevent law from it on the rule-making stage.

**Key words:** legal certainty, predictability, rule of law, rule-making, stability in law, evaluation concepts.

Розбудова демократії в Україні, як процес тривалий і послідовний, передбачає, у правовій площині, визнання та виконання тих основоположних принципів, без яких неможливо забезпечити її існування. Визнані на міжнародному рівні фундаментальні вихідні правові принципи в Україні спочатку імплементувались через законодавче, а подекуди, конституційне закріплення, однак вимагали подальшого тривалого процесу їх імплементатії, застосування, практичного втілення. Щодо таких принципів як принцип рівності прав і свобод громадян, верховенства права, правової визначеності, пропорційності у правозастосуванні, то випадки їх порушення, недотримання або неузгодженості законодавства з такими положеннями проявлялися повсякчас. Стало очевидним, що недостатнім є саме визнання цих принципів, кожна держава враховуючи особливості правової системи повинна розбудувати ефективне середовище для їх утвердження. Пронизаним цими принципами має бути і законодавство і правозастосовча діяльність, а процес подолання існуючих прогалин, очищення від них, удосконалення правових механізмів має відбуватися поступово та невинно. Одним із принципів, дотримання якого є необхідним для утвердження верховенства права, є принцип правової визначеності.

Незважаючи на відсутність нормативного закріплення в українському законодавстві, принцип правової визначеності, є визнаним елементом верховенства права, а розкриття його змісту присвячені численні дослідження українських та зарубіжних правознавців. Серед них Ю. Матвеева, Л. Богачова, М. Козюбра, С. Погреб-

няк, В. Панкратова, М. Савчин та інші. Твердження про необхідність дотримання принципу правової визначеності у нормотворенні та правозастосуванні не викликає сумніву. В той же час численні випадки порушення принципу правової визначеності, що впливає з судової практики, свідчать про неналежний рівень його імплементатії в Україні.

**Метою цієї статті** є визначення перешкод у застосуванні принципу правової визначеності в Україні, виявлення випадків порушення цього принципу та формування практичних порад до системного, а не поодинокого чи вибіркового їх подолання.

Зміст принципу правової визначеності викладено Європейською комісією за демократію через право у доповіді про верховенство права, у якій правова визначеність названа складовою цього принципу. Практичне втілення вимог правової визначеності у судовій практиці Європейського суду з прав людини дозволило сформулювати перелік вимог та застережень, які повинні бути дотримані для забезпечення правової визначеності: повага до легітимних очікувань особи, обмеження дискреційних повноважень, високий рівень доступності положень законодавства через їх простоту, чіткість та зрозумілість; вимога остаточності та виконуваності судового рішення; ознайомлення населення з прийнятими нормативними актами через їх оприлюднення; недопущення подвійної відповідальності за одне правопорушення; недопущення ретроспективної відповідальності. Усі елементи принципу стосуються різних сфер правового регулювання, однак об'єднані ідеєю

доступності, зрозумілості законодавства і його ефективності у регулюванні відносин громадян. Вони також відображають розумний баланс між владою держави і її обов'язком дотримуватись у своїй діяльності наперед визначених і оприлюднених правил, коли це стосується прав громадян.

Кожна держава, що визнає проголошений принцип, бере на себе зобов'язання з його забезпечення, проте механізм досягнення такого стану покладається на доступний правовий інструментарій, знаходиться у компетенції кожної держави і здійснюється по різному.

Розглянемо проблемні аспекти застосування правової визначеності в Україні на сучасному етапі, проведемо їх узагальнення та сформулюємо пропозиції до вдосконалення.

Однією з вимог правової визначеності виступає чіткість, ясність, недовзначність правових положень, доступність їх змісту до громадян. Правові приписи та зміст правового регулювання має бути зрозумілий і передбачуваний громадянам і вони повинні мати можливість самостійно, без сторонньої чи професійної допомоги вирішити правомірну поведінку від неправомірної, розуміти зміст правового припису, узгоджувати свої дії з ним. При цьому правозастосовна практика органів влади та суду має бути послідовна, дискреційні повноваження обмеженими, а рішення судів остаточними та виконуваними. Несприятливими факторами, що можуть спричинити порушення принципу правової визначеності, при чому одночасно кількох його вимог є: дублювання положень законодавства; велика кількість бланкетних та відсилочних норм; наявність оціночних понять за відсутності чітких критеріїв такої оцінки; нестабільність, швидка змінюваність законодавства. На перший погляд ці фактори стосуються тільки законодавства і становлять недоліки нормотворення, однак через такі недоліки у процесі правозастосування створюється неоднозначна правозастосовна практика, порушується передбачуваність.

На проблему дублювання нормативних положень у цивільному законодавстві, що суперечить принципу правової визначеності, вказує Н.В. Міловська і вважає, що вона має бути подолана із запровадженням «Концепції рекодифікації Цивільного кодексу України». «Досить багато положень ЦКУ дублюється у Господарському кодексі України, що ускладнює застосування правових норм, їх розуміння та сприйняття» [4, с. 61]. Досліджуючи «якість» антикорупційного законодавства, Т.О. Коломоєць вказує на наявність «дефектів» правової визначеності антикорупційних обмежень в Україні, обґрунтовує «доцільність виваженого запозичення позитивного, апробованого часом і практикою зарубіжного досвіду антикорупційної нормотворчості та антикорупційного застосування у частині використання ресурсу «антикорупційних» обмежень (мінімізація оціночних положень, розширені понятійні ряди, дублювання критеріїв визначення лімітів обмежень, мінімізація бланкетних та відсилочних норм, чіткість, зрозумілість, прозорість нормативно-правових приписів, тематичні узагальнення практики застосування), завдяки яким можна забезпечити відповідність «якості» правової визначеності «антикорупційних» обмежень в Україні міжнародним правовим стандартам, узгодженість із зарубіжними аналогами як ефективного антикорупційного інструменту» [7, с. 84].

Наведені приклади засвідчують, що недоліки, які тягнуть за собою порушення правової визначеності, наявні у відносно новому законодавстві, відтак варто говорити про необхідність вжиття заходів до дотримання принципу правової визначеності при підготовці нормативного акту до прийняття, що дозволить запобігти вказаним дефектам та припинити негативну практику постійного «удосконалення законодавства» через внесення змін до щойно прийнятої норми.

Виявлення прогалин, неузгодженостей викликає потребу та спонукає до швидкої зміни положень законодавства, що не завжди слугує дотриманню принципу правової визначеності. Аналізуючи такі безсистемні, вибірково зміни до кримінально-процесуального законодавства, В.В. Рожнова наводить окремі статистичні показники: «загалом у тому чи іншому виді зміни до КПК України вносяться більше ніж 55 законами України»; «окремі статті за шість років дії КПК України зазнавали неодноразових змін», авторка наводить приклади внесення змін шість разів до однієї статті протягом кількох років. [7, с. 96] «Деякі закони, якими були внесені зміни, у тому числі і до статей КПК надалі були скасовані іншими законами України, а окремі положення визнані неконституційними» [7, с. 97]. В результаті такого аналізу авторка стверджує, що: «аналіз лише деяких із масиву запропонованих за останні роки законопроектів, метою яких визначається удосконалення кримінально-процесуального закону, ефективне виконання загальних завдань кримінального провадження, захист прав, свобод і законних інтересів його учасників, тощо, на жаль, засвідчує сумну тенденцію до прагнення змінити правозастосовну практику на краще лише засобами законотворчої діяльності без урахування системних проблем методологічного, правового та організаційного характеру» [7, с. 97-98]. Автор ставить риторичне питання про те, чи слугують дотриманню правової визначеності такі зміни.

Аналізуючи наведені вище позиції авторів, можна дійти висновку, що при внесенні змін до законодавства повсякчас порушуються вихідні методологічні принципи системності та взаємоузгодженості: нормативний акт чи норма, яка підлягає зміні, вилучається з системи, проводиться її зміна та вдосконалення. І хоча сама по собі норма вже позбавлена недоліків, її взаємодія з іншими правовими нормами може спричинити неузгодженості та, як наслідок, порушення принципу правової визначеності.

Ще одним викликом для правової визначеності є існування оціночних понять, що притаманне в тій чи іншій мірі положенням законодавства і забезпечує його гнучкість та динамізм. З одного боку такі поняття забезпечують універсальність правового регулювання, з іншого боку їх сприйняття пов'язане з певною суб'єктивною оцінкою, про що влучно сказала О.М. Мусиченко: «саме в оцінних поняттях найбільш яскраво виявляється суб'єктивний елемент розуміння. І якщо говорити про правозастосовні органи, то під час тлумачення оцінних понять вони зобов'язані керуватися відповідними принципами, мають певні правові знання, у конкретній ситуації опираються на доктринальне та судове тлумачення оцінного поняття; інша група суб'єктів – ті, на кого поширюється кримінально-правові встановлення, можуть стикатися з тим, що стосовно них може бути порушений принцип правової визначеності, відповідно до якого кожен має розуміти, за яку законодавчу дію чи бездіяльність встановлюється кримінальна відповідальність» [5, с. 99]. В науковій літературі неодноразово згадувалось про необхідність існування поряд з оціночними поняттями критеріїв, за якими оціночні поняття мають застосовуватись, та про необхідність єдиної правозастосовної практики щодо використання, трактування та застосування цих оціночних понять, в першу чергу органами державної влади. Застосування оціночних понять не повинно здійснюватись під впливом суб'єктивізму, що створює ризик зловживання.

Серед шляхів подолання суб'єктивізму такі: чітке визначення специфічних юридичних термінів у нормативно-правових актах, наявність законодавчих дефініцій, особливо стосовно новел законодавства; більш широке застосування правових принципів, які дають змогу долати суб'єктивізм, викликаний неправильним розумінням мети правового регулювання; наявність у діяльності судових і правових органів достатньої аргументації рішень,

прийнятих із застосуванням оціночних понять, що дозволить проявити послідовність у правозастосуванні і обґрунтувати кваліфікацію дій. Така ж вимога зберігає свою актуальність і для застосування «дублюючого» законодавства.

Характерною ознакою дублювання положень законодавства є не просто їх повторення, що створює плитанину або законодавчу «тавтологію», а те, що дублювання пов'язане з розбіжностями у змісті або у принципах застосування. Так, Т.Д. Лисько та Ю. Репкіна вказують на «розбіжності у тлумаченні основних понять, пов'язаних з корупцією, у кримінальному та адміністративному законодавстві, зокрема, в Законі України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 та у Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р. Ці нормативно-правові акти є продовженням в Україні негативної практики безсистемного законотворення за відсутності єдиних підходів» [3, с. 170].

На нашу думку, на проблему реформування національного законодавства варто поглянути більш розгалужено, системно та концепційно. Період після проголошення незалежності ознаменувався розбудовою основних правових інститутів, згодом – прийняттям нових кодексів майже з усіх основних галузей права. Подекуди гострі суспільно-політичні виклики вимагали швидкого прийняття нормативно-правових актів, що, незважаючи на позитивний ефект, не було позбавлене порушень принципу правової визначеності. Це стосувалось кримінально-процесуального, податкового, виборчого, антикорупційного законодавства.

При цьому проблему забезпечення високої «якості» законодавства так і не вдалося вирішити, вона поставала не тільки через невідповідність нових норм застарілим, а і через невідповідність застарілих правових норм утвердженим демократичним принципам. Процес наближення до цих принципів вітчизняного законодавства відбувається під впливом практики, часто після прийняття нормативного акту, коли в процесі правозастосування вказані недоліки стають очевидними. Натомість варто більш уважно і вивірено підходити до пропозицій оновлення законодавства, не забуваючи про те, що зміни, які вносяться, складатимуть невід'ємний елемент усієї правової системи і мають узгоджуватися з правовими принципами в першу чергу.

Одним із способів подолати ці порушення правової визначеності та забезпечити системність змін до законодавства стало прийняття на нормативному рівні концепцій галузевих реформ, що передбачали комплексні зміни в межах певної правової галузі, серед масиву нормативних актів, поєднаного єдиним предметом і сферою. Такий процес характеризувався єдністю цілей та проміжних завдань, однак потребував і більшого часу, системності, аналізу, ґрунтовного методологічного підходу.

Внесення змін до законодавства, проведення комплексних реформ не може відбуватися безсистемно, раптово, вибірково, повинно узгоджуватися з потребами та існуючими правовими принципами. Слід пам'ятати, що внесені зміни складають невід'ємну частину єдиної системи правового регулювання, що позбавлена вибіркості, сингулярності чи партикуляризму, навпроти, характеризується системністю, послідовністю та універсальністю. І навіть окремі, вибіркові законодавчі зміни влітаються у механізм правового регулювання відносин, стають його частиною і підкорюються його принципам та основним засадам, а головне слугують загальним цілям правової охорони і правового регулювання.

Про належність правової визначеності до принципів правотворення зазначали М.П. Недюха та Т.Л. Гладкова

«неможливо нехтувати системоутворюючою функцією принципів законотворення, яка обумовлена аксіоматичним пріоритетом принципів над нормами права. Завдяки цьому останні формуються (трансформуються) під впливом змістовних характеристик принципу або групи принципів і не повинні їм суперечити, що дозволяє вже на етапі розробки законодавчого акта забезпечити системність, несуперечливість правового регулювання, у тому числі в частині скасування застарілих норм, їх приведення у відповідність до нових вимог» [6, с. 24].

Загрозу для правової визначеності становить також нестабільність та швидка змінюваність законодавства, що створює непередбачуваність. Така проблема особливо характерна для виборчого та податкового права. Як зазначає Н. Богашева, «удосконалення законодавчого регулювання виборчих процедур, які є засобом гарантування і захисту основних засад демократичних виборів, виборчих прав громадян, є важливим завданням законодавця. Ці кроки не можуть здійснюватися фрагментарно, хаотично, оскільки це спричиняє виникнення законодавчих прогалин і колізій, знижує якість законодавчого регулювання, порушує принцип правової визначеності. Такі зміни вимагають продуманого комплексного підходу, всебічного врахування впливу відповідних змін на всю систему виборчих правовідносин» [1, с. 36]. Передбачуваність стосується не тільки юридичних, але подекуди, і економічних наслідків своїх дій. «Передбачуваність наслідків своїх дій надзвичайно важлива для платників податків. Такого роду підхід зумовлюється тим, що відсутність правової визначеності в аспекті наслідків своїх дій це насамперед – економічні ризики для платника податків. Свій наочний вияв такі ризики можуть отримати, зокрема, у втраті платником податків, права на отримання податкових вигод із податку на прибуток підприємств і податку на додану вартість. Відсутність такої передбачуваності правозастосування може зумовлюватися наявністю у податковому праві оцінних понять» [8, с. 18].

Говорячи про нестабільність законодавства варто пам'ятати про ще одну його характеристику, таку як цілісність. Вимоги правової визначеності стосуються створення системи заходів, які б у сукупності формували розуміння цілей правового регулювання, змісту правових приписів, правомірної поведінки та були би передбачуваними. Передбачуваність формується не від вибіркового чи окремих дій чи актів, а на основі сталих закономірностей у правозастосуванні, які разом із змістом правової норми формують уявлення громадян про правомірність. В основі такого уявлення – систематичні акти правозастосування та загальне сформоване комплексне уявлення про правомірність одних дій і неправомірність інших. Відповідно суперечливості, неузгодженості, відсутності сталості у законодавчому регулюванні суперечить принципу правової визначеності.

**Висновки.** Принцип правової визначеності як елемент верховенства права притаманний українській правовій системі. Незважаючи на одностайність щодо його визнання, на шляху його практичного втілення наявний ряд несприятливих перешкод: дублювання положень законодавства, наявність оцінних понять за відсутності чітких критеріїв такої оцінки; нестабільність та швидка змінюваність законодавства. Доведено, що дані недоліки спричиняють порушення принципу правової визначеності тягне непередбачуваність. Зроблено висновок про необхідність забезпечення систематичного методологічного підходу при реформі законодавства та про можливість забезпечення правової визначеності ще на етапі нормотворчості.

**ЛІТЕРАТУРА**

1. Богашева Н. Законодавче регулювання виборів в Україні: проблеми стабільності. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 2. С. 32–38.
2. Коломоєць Т.О. «Антикорупційні» обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: реалії використання «фільтру» правової визначеності в Україні та зарубіжних країнах. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 5. С. 84–89.
3. Лисько Т.Д. Репкіна Ю.Є. Проблеми правової визначеності юридичних дефініцій корупційних кримінальних правопорушень: деякі теоретичні та правозастосовні аспекти. *Юридичний вісник*. 2020. № 4(57). С. 169–174.
4. Міловська Н.В. Принцип правової визначеності в контексті оновлення цивільного законодавства. *Нове українське право*. 2022. Вип. 1. С. 57–63.
5. Мусиченко О.М. Оцінні поняття в контексті зрозумілості кримінального закону. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. Випуск 44. Том 2. 2017. С. 98–101.
6. Недюха М.П. Гладкова Т.Л. Система принципів законотворення: до постановки питання. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 3. С. 21–27.
7. Рожнова В.В. На шляху до правової визначеності: чи сприяє цьому удосконалення кримінально-процесуального закону. *Міжнародні стандарти справедливого правосуддя та їх імплементація в українське законодавство* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції 17 грудня 2018 р. м. Київ, Алерта. 2018. 304 с.
8. Смичок Є. Джерела «м'якого права» та їх вплив на формування судової доктрини. *Юридичний вісник*. 2020. № 4. С. 15–22.