

Бойко А.В.

Університет митної справи та фінансів

ЯКІСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДПОВІДНО ДО ПРАВОВИХ ПОЗИЦІЙ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Докладно висвітлюється система критеріїв, за якими визначається якість норми національного права відповідно до практики Європейського суду з прав людини, серед яких доступність норми права, передбачуваність її застосування та наявність гарантій проти її свавільного застосування. Розкривається взаємозв'язок однакового та стабільного судового правозастосування з оцінкою правових норм як якісних.

Ключові слова: доступність норми права, гарантії проти свавільного застосування норми права, передбачуваність норми права, єдність судової практики, якість норми права.

Постановка проблеми. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) із практикою її тлумачення та застосування Європейським судом із прав людини (далі – ЄСПЛ) дістала одностайне визнання її одним із найбільш авторитетних нормативно-правових та ідеологічних факторів формування і вдосконалення національного права держав-учасниць Конвенції. Серед іншого, цей результат досягається шляхом формулювання власного прогресивного сприйняття права та критеріїв, за якими слід оцінювати якість норм права. Дослідження системи цих критеріїв представляє безперечний науковий інтерес для подальшого вдосконалення теоретичних засад наближення вітчизняного права до європейських стандартів, а також має велике практичне значення, оскільки правильне їх розуміння та дотримання забезпечить більш сприятливе середовище для реалізації прав людини та основоположних свобод.

Насамперед слід взяти до уваги те, що законодавство згідно з баченням, з якого виходить ЄСПЛ під час вирішення питання про якість норми права, не зводиться до відособлених положень нормативно-правових актів, а може включати й інші елементи правової системи. Йдеться про те, що ЄСПЛ розуміє термін «закон» у його «сутнішому», а не «формальному» сенсі. Зокрема, цей термін охоплює нормативно-правові акти з меншою юридичною силою, ніж та, яка властива законам, а також неписане право. Судова практика традиційно відіграє вельми важливу роль у правових системах із романо-германською (континен-

тальною) правовою традицією. Зважаючи на це, а також на те, що якщо ЄСПЛ не брав би до уваги судову практику, то він неправильно сприймав та оцінював би правову систему континентальних держав, ця міжнародна судова установа дотримується думки про те, що «законом» є нормативно-правовий акт, як він витлумачений компетентними судовими органами у світлі нових обставин (Крюслен проти Франції, заява № 11801/85, п. 29) [1]. Інакше кажучи та наводячи міркування Н. Лупо та Дж. Пікірілі, усталеною позицією ЄСПЛ є охоплення обсягом поняття «закон» як письмового, так і неписаного права, незалежно від того, є воно позитивним або утвореним судами, та врахування всіх цих правових явищ під час оцінки якості національного права [2, с. 236].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Подальше дослідження має розгортатись навколо критеріїв, за якими визначається якість національного права держав-учасниць Конвенції. Оглянувши матеріали профільних наукових досліджень, маємо можливість зазначити, що передумовою для побудови системи цих критеріїв послугували положення Конвенції про можливість здійснення втручання в реалізацію конвенційних прав людини та основоположних свобод лише за умови, якщо таке втручання здійснюється згідно із законом. Питання про наявність якісних норм національного права, що виступають підставою для втручання, вирішується шляхом послідовного відшукування відповідей на декілька запитань, серед яких: чи національне право передбачає можливість втручання, чи відповідне пра-

вові положення є доступним для підпорядкованих ним осіб, чи є воно достатньо чітке для того, щоб особи могли розумно передбачити наслідки тих чи інших вчинків, чи право закріплює належні гарантії проти свавільного втручання? [3, с. 8].

Постановка завдання. Мета статті – висвітлення системи критеріїв, за якими визначається якість норми національного права відповідно до практики Європейського суду з прав людини.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для досягнення більш глибокого розуміння наведених формально-юридичних та змістовних аспектів норм права вважаємо за необхідне звернутись до першоджерела. Так, за усталеною практикою ЄСПЛ поняття «передбачено законом» або «згідно із законом» у положеннях Конвенції вимагають не лише того, щоб заходи компетентних органів держави мали правове підґрунтя в джерелах національного права, але й вимагають достатню якість норм права, що передбачає наявність у них гарантій проти свавілля, а також їх відповідність принципу верховенства права («Санді Таймс» проти Сполученого Королівства, заява № 6538/74, п. 49) [4]. Зазначене насамперед диктує необхідність запроваджувати та будувати норми права таким чином, щоб вони були доступними відповідним особам, а їх формулювання були настільки чіткими, щоб дозволити відповідним особам передбачити в розумних межах у світлі особливостей конкретних обставин наслідки, що може потягти за собою та чи інша дія цих осіб (Маєстрі проти Італії, заява № 39748/98, 17 лютого 2004 року) [5].

Розкриваючи призначення вимоги про доступність норм права, ЄСПЛ зауважує, що вирішальне значення має належне доведення змісту норм права до відома фізичних і юридичних осіб будь-яким способом, однак доступність норм права не залежить від публікації нормативно-правового акту в офіційних друкованих засобах масової інформації відповідно до вимог законодавства про оприлюднення нормативно-правових актів (Спашек с.р.о. проти Чехії, заява № 26449/95, п. 57-60) [6].

Вимога про передбачуваність зобов'язує формулювати норми права з достатньою чіткістю, щоб особа була здатною регулювати свою поведінку (N.F. проти Італії, заява № 37119/97, п. 29) [7].

Разом із тим визнається прийнятною неможливість норми права забезпечити здатність осіб передбачати наслідки їх поведінки з абсолютною впевненістю, оскільки досвід свідчить про неможливість цього в усіх випадках через призначення норми права здійснювати загальне правове регу-

лювання, що нерідко тягне за собою використання невизначених термінів. Якомога більша передбачуваність є вкрай бажаною, але це може призвести до запровадження надмірно жорстких норм права, що не дозволить пристосовувати їх до динаміки відповідних суспільних відносин. Водночас імперативом, закріпленим правовими позиціями ЄСПЛ, є необхідність визначення рівня чіткості, який має вимагатись від національного законодавства, залежно від особливостей правовідносин, що охоплюються нормами права (Реквеньї проти Угорщини, заява №25390/94, п. 30–34) [8]. Урахуванню підлягають сфера суспільних відносин, яка регулюється нормою права, кількість та статус осіб, до яких звернена норма права (Маєстрі проти Італії, заява № 39748/98, п. 30) [5].

Особливий наголос робиться на обов'язку держав-учасниць Конвенції забезпечити передбачуваність застосування положень національного законодавства під час визначення підстав, меж повноважень та способів функціонування органів влади. Зокрема, пристосовуючи загальне правило про передбачуваність до специфіки правовідносин за участю суб'єктів владних повноважень, ЄСПЛ зазначив, що національне право має бути достатньо передбачуваним, щоб давати приватним особам належне уявлення про обставини та умови, за яких представники влади мають повноваження вдатись до заходів, що зачіпають права приватних осіб (Фернандес Мартінес проти Іспанії, заява № 56030/07, п. 117) [9]. Передусім право має передбачати заходи правового захисту від свавільного втручання органів влади, оскільки надання їм законом необмежених повноважень суперечитиме принципу верховенства права, одного з фундаментальних принципів демократичного суспільства, закріпленого в Конвенції. Зважаючи на це, законодавство має з достатньою визначеністю вказувати обсяг свободи дій органів влади і спосіб їх здійснення (Маєстрі проти Італії, заява № 39748/98, п. 30) [5]. Йдеться про необхідність установлення меж дискреційних повноважень компетентних органів влади, способів здійснення цих повноважень, беручи до уваги легітимну мету відповідних заходів та важливість забезпечення осіб належним захистом проти свавільного втручання (Малоне проти Сполученого Королівства, заява № 8691/79, п. 67) [10].

Прикладами недоліків національного законодавства, що є несумісними з вищевикладеними міркуваннями, можуть слугувати, зокрема, відсутність деталізованих положень про процедури вжиття тих чи інших заходів та їхній зміст, про

уповноважених на це суб'єктів, так само як й про шляхи реалізації результатів ужиття відповідних заходів (Ротару проти Румунії, заява № 28341/95, п. 57) [11]. Про свавільність дій органів влади свідчать також їх недобросовісність під час виконання повноважень, невідповідність примусових заходів, що вживаються на виконання повноважень, цілям надання повноважень, зокрема, непропорційність таких заходів (Джеймс, Веллс та Лі проти Сполученого Королівства, заяви № 25119/09, 57715/09 та 57877/09, п. 191–195) [12].

Зважаючи на вищевикладене, практика ЄСПЛ відображає декілька критеріїв, за якими визначається якість норми національного права, серед яких доступність норми права, передбачуваність її застосування та наявність гарантій проти її свавільного застосування. Доступність норми права визначається можливістю фізичних та юридичних осіб, до яких вона звернена, ознайомитись зі змістом норми права. Передбачуваність норми права 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. Найбільша увага у конвенційних стандартах приділяється регламентації взаємодії приватних осіб із суб'єктами владних повноважень, вимагаючи, щоб національне право було досить передбачуваним, щоб давати приватним особам належне уявлення про обставини та умови, за яких представники влади мають повноваження вдатись до заходів, що зачіпають права приватних осіб. Насамперед цей результат має досягатися шляхом встановлення меж дискреційних повноважень компетентних органів влади, способів здійснення цих повноважень, беручи до уваги легітимну мету відповідних заходів і важливість забезпечення осіб належним захистом проти свавільного втручання.

Поруч із вищенаведеним, украй важливо усвідомлювати значення особливостей концепції праворозуміння, яка використовується під час тлумачення та застосування Конвенції, для оцінювання якості норм права. Йдеться про те, що оскільки актом законодавства прийнято вважати нормативно-правовий акт таким, як він витлумачений компетентними судовими органами у світлі нових обставин, судова практика, як і позитивне право, має відповідати визначеним вимогам для визнання правового регулювання якісним. Не менш важливим є покликання судів роз'яснювати положення нор-

мативно-правових актів, що не характеризуються абсолютною визначеністю. Так, з огляду на те, що нерідко норми права виражаються термінами, які в тому чи іншому ступені є невизначеними, належне тлумачення й застосування них є справою практики (Реквеньї проти Угорщини, заява № 25390/94, п. 30) [8]. Судове рішення має розвіювати сумніви тлумачення, що залишаються (Кантоні проти Франції, заява № 17862/91, п. 32) [13].

Більше того, правова система держави-учасниці Конвенції неодмінно має включати інституційне та законодавче підґрунтя для забезпечення передбачуваного правозастосування шляхом узгодження прецедентного права і практики національних судів. Так, ЄСПЛ неодноразово підкреслював важливість створення механізмів, здатних гарантувати послідовність судових рішень та одноманітність підходів до вирішення однорідних правових спорів. На держави покладається відповідальність за організацію своїх правових систем таким чином, щоб запобігати ухваленню суперечливих судових рішень. Щоб правосуддя не перетворилося в лотерею, обсяг прав позивачів не повинен залежати просто від того, який суд розглядає справу. Найбільш важлива роль, пов'язана із цим, закріплюється за найвищим судом загальної юрисдикції, який має вирішувати конфлікти практики всіх судів нижчих інстанцій, запобігати виникненню розбіжностей та забезпечувати однакове правозастосування. Будучи виявленими, конфлікти прецедентного права мають урегулюватись шляхом установлення зразка розуміння права, яким мають користуватися суди, і гармонізації прецедентного права за допомогою механізмів, наділених такими повноваженнями. Серед іншого, це впливає із принципу правової визначеності, дотримання якого передбачає стабільність правових ситуацій та сприяє підвищенню довіри суспільства до судів. Регулярне прийняття суперечливих судових рішень, з іншого боку, може створити стан правової невизначеності, що може послабити довіру населення до судової системи, тоді як довіра є одним із найважливіших компонентів держави, що спирається на верховенство права (Главак проти Хорватії, заява №73692/12, п. 20) [14].

Інакше кажучи, ЄСПЛ визнає несумісним із вимогою про якісне правове регулювання прецедентне право національних судів, яке є нестабільним та непослідовним [2, с. 236–237]. Тлумачення, здійснюване судовими органами, не може недооцінюватися й у системах континентального права при забезпеченні передбачуваності законо-

давчих положень. Саме ці органи повинні послідовно тлумачити точне значення загальних положень закону та розсіювати будь-які сумніви щодо його тлумачення. Норми права, що тлумачаться національними органами влади у непослідовний спосіб та із взаємовиключними підсумками, не відповідає критерію «якості закону» (Насрулоєв проти Росії, заява № 656/06, п. 77) [15]. Наприклад, незважаючи на наявність нормативно-правового акту зі статусом закону, була констатована недостатня якість правового регулювання, спричинена нестабільним підходом національних судів до тлумачення норми права (Гентріх проти Франції, заява № 13616/88, п. 42) [16].

Водночас, дотримуючись вираженого бачення спроможності регуляторних та інституційних механізмів держав забезпечити послідовність судового правозастосування, а також неминучість зміни поглядів юридичного фахового співтовариства на питання права, ЄСПЛ указав на те, що міркування утвердження правової визначеності та підтримки довіри суспільства до системи правосуддя не породжують право на несуперечливість прецедентного права. Розвиток прецедентного права не суперечить сам по собі вимозі про належне здійснення правосуддя, оскільки неспроможність зберігати динамічний і еволюційний підхід перешкоджає реформам і розвитку (Атанасовський проти колишньої Югославської Республіки Македонія, заява № 36815/03, п. 38) [17]. Визнається, що можливість існування суперечливих судових рішень є невід'ємною рисою будь-якої судової системи, яка включає на мережі судів першої інстанції та апеляційних судів, що мають територіальну юрисдикцію. Цей факт відособлено поза залежністю від інших обставин, що мають значення, не вважається таким, що суперечить Конвенції (Санто Пінто проти Португалії, заява № 39005/04, п. 41) [18]. Наприклад, порушенням конвенційних стандартів не є сам факт постановлення двох остаточних суперечливих рішень, навіть одним й тим самим судом (Станкович та Тражкович проти Сербії, заяви № 37194/08, 37260/08, п. 41) [19].

Розмежування між прийнятною та критичною непослідовністю судового правозастосування ЄСПЛ здійснює, керуючись декількома критеріями, серед яких: чи існують у прецедентному праві верховного суду «глибокі й давні розбіжності», чи передбачає національне законодавство

механізми для подолання цих розбіжностей, чи були застосовані ці механізми, і, якщо так, то який був результат (Неджет Шахін і Перихан Шахін проти Туреччини, заява № 13279/05, п. 53) [20]. Огляд рішень ЄСПЛ у справах, в яких розглядалось питання про сумісність нестабільного прецедентного права верховних судів та неузгодженої практики судів нижчих інстанцій із правовою визначеністю та передбачуваністю правозастосування, дозволяє констатувати те, що порушення цих засад має місце за таких обставин:

– верховний суд не має інструментів узгодження суперечливих рішень судів нижчих інстанцій (Тютюр Тюдор проти Румунії, заява № 21911/03, п. 29) [21];

– прийняття верховним судом у межах одного провадження нового рішення, що суперечить попередньому рішенню, без посилання на попереднє рішення та обґрунтування зміни точки зору (Главак проти Хорватії, заява № 73692/12, п. 20) [14];

– ухвалення верховним судом у різних справах щодо одного й того самого питання судових рішень із діаметрально протилежними правовими висновками, що, більше того, потягло за собою неоднакове правозастосування судів першої інстанції та апеляційних судів (Беян проти Румунії, заява № 30658/05, п. 39) [22];

– існує довготривалий конфлікт щодо правозастосування між палатами вищого адміністративного суду, незважаючи на втручання пленуму вищого адміністративного суду, спрямованого на забезпечення єдності правозастосування, та такого, яке виявилось неефективним (Сіне Цаггаракіс А.Е.Е. проти Греції, заява № 17257/13, п. 73) [23];

– верховний суд без належного обґрунтування змінив свій підхід до тлумачення норми права, що свідчить про відсутність прозорості та негативно впливає на довіру суспільства та віру в закон (Серков проти України, заява № 39766/05, п. 40) [24].

Висновок. Таким чином, передбачуваність застосування вважається дотриманою, лише якщо ефективно функціонують механізми забезпечення однакового та послідовного судового правозастосування, а також не виключається можливість еволюційних змін у підходах до тлумачення і застосування права за умови належного правового обґрунтування відповідних правових позицій.

КАЧЕСТВО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СООТВЕТСТВИИ С ПРАВОВЫМИ ПОЗИЦИЯМИ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Подробно освещается система критериев, по которым определяется качество нормы национального права в соответствии с практикой Европейского суда по правам человека, среди которых доступность нормы права, предсказуемость ее применения и наличие гарантий против ее произвольного применения. Раскрывается взаимосвязь одинакового и стабильного судебного правоприменения с оценкой правовых норм как качественных.

Ключевые слова: доступность нормы права, гарантии против произвольного применения нормы права, предсказуемость нормы права, единство судебной практики, качество нормы права.

QUALITY OF LEGAL REGULATION IN ACCORDANCE WITH THE CASE LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

The article outlines the set of criteria used to determine whether or not the applicable national law complies with the concept of “quality of law” set out in the case-law of the European court of human rights, which encompasses the law being adequately accessible, formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct and affording a measure of legal protection against arbitrary interferences by public authorities. The article as well reveals the connection between degree of uniformity and consistency of approach to application of law of domestic courts and the recognition of the law as being of enough quality.

Key words: accessibility of law, foreseeable application of law, legal protection against arbitrariness, quality of law, uniform case-law.