

ПРОПОРЦІЙНІСТЬ У СИСТЕМІ ПРИНЦИПІВ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Томкіна Олена Олексіївна,

кандидат юридичних наук, старший дослідник
провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем
правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України,
член Науково-консультативної ради
Конституційного Суду України



Стаття присвячена питанню місця пропорційності у системі принципів правотворчої діяльності, що визначені у Законі України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX.

У статті відмічається, що принципи правотворчої діяльності є похідними від принципів права, виступають методологічною основою цієї діяльності.

Наголошується, що пропорційність – базова засада у правотворчості.

Ця засада є константою в європейській стандартизації принципу верховенства права, яка втілена у джерелах європейського права.

Підкреслюючи важливість вимог пропорційності для правотворчості, український законодавець виокремив пропорційність у самостійний, відокремлений від верховенства права, принцип. Однак авторкою, з позицій системного підходу, обґрунтовується сумнівність такого відокремлення.

Пропорційність має іманентний зв'язок із верховенством права, який має давні історичні корені і міцно закріпився у сучасній науковій думці і практиці. Пропорційність є устійним складником, органічною властивістю принципу верховенства права, його під-принципом, і через власні вимоги, у тому числі у сфері правотворчості, ретранслює концепт правовладдя.

Робиться висновок, що штучне відмежування у законодавчій системі принципів правотворчості пропорційності від верховенства права може спричинити дефект тлумачення обох цих феноменів. Попри власні вимоги пропорційності у правотворчості, самостійність досліджуваного під-принципу є відносною. Пропонується не відмежовувати пропорційність від верховенства права, а навпаки – включити її до останнього.

Також відмічається, що передбачена система принципів правотворчої діяльності потребує правок і в частині принципу «необхідності та обґрунтованості», який слід об'єднати із пропорційністю.

Ключові слова: правотворча діяльність, принципи правотворчої діяльності, верховенство права, пропорційність, домірність, необхідність, обґрунтованість.

Tomkina Olena. Proportionality in the system of principles of lawmaking activity

The article is devoted to the question of the place of proportionality in the system of principles of lawmaking activity, which are defined in the Law of Ukraine on Lawmaking Activity of August 24, 2023 No. 3354-IX.

The article notes that the principles of lawmaking activity are derived from the principles of law and serve as the methodological basis for this activity.

It is noted that proportionality is a basis of lawmaking.

This principle is a constant in the European standardization of the rule of law, which is embodied in the sources of European law.

Emphasizing the importance of proportionality requirements for lawmaking, the Ukrainian legislator singled out proportionality as an independent principle, separate from the rule of law. However, the author, from the standpoint of a systematic approach, justifies the doubtfulness of such a separation.

Proportionality has an immanent connection with the rule of law, which has long historical roots and is firmly settled in modern scientific thought and practice. Proportionality is an established component, an organic property of the principle of the rule of law, its sub-principle, and through its own requirements, including in the field of lawmaking, relays the concept of the rule of law.

Conclusively, the artificial separation of the principles of lawmaking proportionality from the rule of law in the legislative system may lead to a defect in the interpretation of both phenomena. Despite its own requirements of proportionality in lawmaking, the independence of the sub-principle under study is relative. It is proposed not to separate proportionality from the rule of law, but rather to include it in the latter.

It is also noted that the provided system of principles of lawmaking activities requires amendments in terms of the principle of "necessity and validity", which should be combined with proportionality.

Key words: lawmaking activity, principles of lawmaking, rule of law, proportionality, reasonableness, necessity, validity.

Постановка проблеми. Правотворча діяльність – одна із основних правових форм функціонування держави і місцевого самоврядування, яка здійснюється на основі визначеної системи принципів. Вони – невід’ємна категорія в архітектоніці теорії правотворчості, що відображає сутність і призначення правотворчої діяльності. Принципи є її методологічною основою, оскільки визначають ключові підходи до правового регулювання, орієнтують суб’єктів правотворчої діяльності у його межах, сумісних із прогресивними поступами людства, скеровують у потрібні напрями суспільного розвитку відповідно до досягнень науки і практичного досвіду. Тож важлива теоретико-методологічна роль принципів правотворчої діяльності обумовлює постійний науковий інтерес до їх дослідження та удосконалення практики застосування.

Значний внесок у пізнання розвитку принципів правотворчості зробили Я. О. Берназюк, С. П. Головатий, Ю. О. Євтошук, О. В. Зайчук, А. М. Колодій, М. І. Козюбра, Н. М. Оніщенко, С. П. Погребняк, О. В. Скрипнюк, О. І. Чаплук, Ю. С. Шемшученко, О. І. Ющик, Р. Ю. Яценко та інші вчені.

Водночас із прийняттям Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX (далі – Закон № 3354-IX) [1] обговорення принципів правотворчості набуло формату активних дискусій стосовно їх системи, змісту, взаємозв’язку між собою, практичних проблем реалізації.

Закон № 3354-IX закріпив систему принципів правотворчої діяльності: верховенства права; пріоритетності утвердження

та забезпечення прав і свобод людини, дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини; демократичності; необхідності та обґрунтованості; системності; наукового забезпечення; ресурсної забезпеченості, а також пропорційності.

Однак, ні зміст, ні вимоги пропорційності для цілей правотворчості Закон № 3354-IX не встановлює, чим породжує невизначеність в інтерпретації і практичному застосуванні пропорційності у правотворчій діяльності. Разом із цим «при дослідженні об’єкта як системи, опис його елементів не є визначаючим, оскільки кожен з елементів представляється не як ізольований, а з урахуванням його «місця» в цілому» [2, с. 21]. Тож першочергово постає питання щодо місця пропорційності в системі принципів цієї діяльності.

Ці та інші теоретико-прикладні питання, що пов’язані із принципами правотворчості, охоплюються і фундаментальною темою «Правотворчість в Україні в умовах євроінтеграції: вдосконалення теоретико-методологічних засад» (реєстраційний № 0124U001504), яка виконується Інститутом правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України, та в межах якої підготовлена ця наукова публікація.

Метою цієї статті є теоретико-правовий аналіз місця пропорційності у системі принципів правотворчої діяльності.

Виклад основного матеріалу. Термін «принцип» широко вживається у різноманітних галузях наукового знання в його усталеному лексичному значенні як основне, вихідне положення; засада; переконання, норма, правило; канон; закон; догма; максима тощо. Тож, як вірно

наголошено, принципи – не прості положення (ідеї, вимоги), а засадничі, фундаментальні, вихідні, керівні, відправні, провідні, чільні [3, с. 396]. Водночас принципи права, підкреслюють українські науковці, задають вектори розвитку правових норм та відповідні межі, в яких формується право і функціонують державні органи [4, с. 118].

Утворюючи головний зміст права, зазначає А. М. Колодій, юридичні принципи перебирають на себе всі його властивості і функції. А це означає, що: а) вони нормативно-регулятивні, всезагальні, обов'язкові, об'єктивно-зумовлені, історичні й ідейно-політичні категорії; б) їх соціальною функцією є регулювання й охорона суспільних відносин; в) вони є самостійною юридичною категорією, тобто мають відокремлюючі ознаки від усіх інших. Принципи права вносять одноманітність у всю систему юридичних норм і забезпечують єдність правового регулювання суспільних відносин, цементують усі компоненти юридичної надбудови [5, с. 43].

Принципи правотворчої діяльності є похідними від принципів права, а відтак мають їх ознаки. На основі принципів правотворчості формуються її цілі і завдання на різних рівнях правового регулювання, реалізуються регулятивні, охоронні та інші функції права. Тож дотримання цих принципів забезпечує «присутність» права в законодавчих та підзаконних актах, гарантує їх справедливість, а порушення – вихолощує з них право, лишаючи правотворчість без онтологічного (екзистенційного) фундаменту.

Пропорційність – базова засада у правотворчості. Ця засада є константою в європейській стандартизації принципу верховенства права, яка втілена у джерелах європейського (первинного і вторинного) права. Зокрема, у статті 5 Договору про Європейський Союз (далі – ДЄС, ЄС) закріплено: «Відповідно до принципу пропорційності заходи Союзу за змістом та формою не виходять за межі того, що є необхідним для досягнення цілей Договорів» [6]. Важливо при цьому зауважити, що у цій нормі йдеться не про абстрактні цілі, а про цілі конкретних дій і рішень. Адже згідно з Протоколом (№ 2) «Про

застосування принципів субсидіарності та пропорційності», який є додатком до ДЄС та Договору про функціонування ЄС, впровадження пропорційності ґрунтується на прагненні забезпечити ухвалення рішень ЄС «якнайближче до його громадян». У зв'язку з цим сформульовано наступні вимоги пропорційності: проекти законодавчих актів мають обґрунтовуватися з огляду на цей принцип, а будь-який проект законодавчого акту має містити докладний виклад, що дає змогу оцінити дотримання пропорційності. Підстави для висновку про те, що ціль ЄС легше досягти на рівні ЄС, обґрунтовуються якісними та, за можливості, кількісними показниками. Проекти законодавчих актів мають враховувати і потребу зведення до мінімуму фінансового або адміністративного тягаря, що лягає на ЄС, національні уряди, регіональні та місцеві органи влади, економічних операторів та громадян співвідносно до цілі, якої необхідно досягти [6].

Звідси випливає, що засоби для досягнення тих чи інших цілей не мають бути надмірними, а такими, яких дійсно потребує відповідна ситуація, в якій вони застосовуються. Окрім цього, при виборі методів і способів досягнення поставлених цілей пріоритет слід віддавати більш м'яким засобам.

Підкреслюючи важливість пропорційності для правотворчої діяльності, український законодавець виокремив її у самостійний принцип (пункт 4 частини першої статті 3 Закону № 3354-ІХ [1]). Проте з позицій системного підходу таке відокремлення виглядає сумнівним.

За системного підходу в понятті «система» ключовими виступають «елемент» та «взаємозв'язки» елементів. Відповідно до філософського розуміння система (грец. *systema* – поєднання, утворення) – це сукупність певних елементів, між якими існує закономірний зв'язок чи взаємодія. Структура кожної системи передусім залежить від її складових елементів. У свою чергу, і властивості елементів значною мірою зумовлюються структурою системи, яку вони утворюють. Елемент (лат. *elementum* – первинна речовина) – це відносно неподільна частина цілого [7, с. 248]. Отже, системний підхід акцентує увагу не на описі елементів

системи, а на «аналізі їх взаємозв'язків, пошуку функцій кожного елемента в усій системі, адже саме самостійна функція елемента є підставою для його виокремлення в системі» [8, с. 62–63].

Ідеться передусім про те, що пропорційність визнана одним із складників принципу верховенства права, який охрещений «мега- а то й метапринципом» [9, с. 42]. Із цим принципом пропорційності має іманентний зв'язок, який має давні історичні корені і міцно закріпився у сучасності. При цьому, як резонно зауважив М. І. Козюбра, це не применшує значення пропорційності для утвердження принципу верховенства права [10, с. 6].

Як зазначає Ю. О. Євтошук, ідея пропорційності у процесі її розвитку в різні історичні періоди мала неоднакове змістовне наповнення, поступово отримувала гуманістичне соціально-правове забарвлення, покладалася в основу різних правовідносин – податкових, кримінальних, адміністративних, цивільних. Виявлялася вона, зокрема, у ідеях залежності покарання від тяжкості злочину, а розміру відшкодування від завданих збитків, збалансованого розподілу влади, обкладення податком особи пропорційно її матеріальному становищу, позбавлення права власності лише на підставі законно встановленої суспільної необхідності і за умови справедливого й попереднього відшкодування, обґрунтованості та справедливості закону, дотримання справедливих меж втручання держави в індивідуальну свободу, необхідності балансу інтересів у державі тощо. Історична різносторонність вияву ідеї пропорційності, її природний зв'язок з справедливістю, закладає осмислення як принципу права, на основі якого має будуватися правовий порядок, а також надає фундамент для обґрунтування у подальшому принципу пропорційності як необхідної складової верховенства права [11, с. 67].

Українська дослідниця Л. Г. Паращук обґрунтовує пропорційність як ціннісно-смыслову характеристику верховенства права в його метафізичному вимірі та як під-принцип з позицій поліметодологізму [12, с. 136, 137].

Вимога пропорційності у змісті принципу верховенства права означає, зокрема,

передбачуваність підстав правообмежень у законі, необхідність правообмеження у демократичному суспільстві, переслідування легітимної мети, дотримання справедливого балансу між приватними і публічними інтересами [8, с. 140].

Співвідношення між верховенством права і пропорційністю О. М. Луців описав так: з одного боку, верховенство права є фундаментом для визначення змісту принципу пропорційності, а з іншого – дотримання вимог останнього є необхідною умовою утвердження верховенства права [13, с. 106].

Розвиваючи тезу про іманентний зв'язок засад верховенства права і пропорційності в контексті міжнародної правотворчості, Ю. Ю. Ремінська визначає місце пропорційності у «системі координат» міжнародних стандартів принципу верховенства права [14, с. 30]. Як його складова пропорційність *stricto sensu* відображена у вимозі збереження балансу в розумному співвідношенні інтенсивності дій, спрямованих на обмеження прав людини, з важливістю причин такого обмеження в конкретному випадку [14, с. 125]. Вчена включає пропорційність до юридичної конструкції верховенства права як прескриптивний підпринцип, який разом з іншими елементами верховенства права формує його внутрішній кістяк і допомагає зрозуміти конкретні напрямки його дії [14, с. 186].

Позиція про єдність верховенства права і пропорційності послідовно простежується в актах Конституційного Суду України (далі – Суд). Зокрема, аргументацію рішень Суду з посиланням на засаду пропорційності у її зв'язку з принципом верховенством права застосовано у справах про призначення кримінального покарання (№ 1-33/2004), застосування спеціальної конфіскації (№ 1-22/2020 (391/20)), адміністративної відповідальності (№ 3-32/2023 (66/23)), щодо непопорушності права власності (№ 3-270/2019 (6302/19)), гарантій незалежності прокурора (№ 3-5/2022 (9/22)), рівноправності сторін під час судового контролю за виконанням судового рішення (№ 3-27/2022 (54/22)), щодо захисту митних інтересів України № 3-15/2023 (34/23), про обов'язковість судового рішення (№ 3-187/2023 (351/23)).

У концентрованому вигляді зазначена позиція Суду відтворена у стислій тезі: «одним із елементів верховенства права є принцип пропорційності». Суд зазначив, що у сфері соціального захисту цей принцип означає, що «заходи, передбачені в нормативно-правових актах, повинні спрямовуватися на досягнення легітимної мети та мають бути співмірними з нею», а «...зміна механізму нарахування соціальних виплат та допомоги повинна відбуватися відповідно до критеріїв пропорційності та справедливості і є конституційно допустимою до тих меж, за якими ставиться під сумнів власне сутність змісту права на соціальний захист» [15]. Суд іменує цей принцип також домірністю. Так, у Рішенні від 21 липня 2021 р. № 3-р (II)/2021 Суд зазначив, що «принцип верховенства права, зокрема така його вимога, як принцип домірності, є взаємопов'язаними фундаментальними засадами функціонування усієї юридичної системи України», а «встановлення обмежень прав і свобод людини і громадянина є допустимим виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним» [16].

Отже, пропорційність вважається устійненим складником, органічною властивістю принципу верховенства права і через власні вимоги, у т. ч. у сфері правотворчості, ретранслює концепт правовладдя. Тому штучне відмежування у системі принципів правотворчої діяльності пропорційності від верховенства права може спричинити дефект тлумачення обох цих феноменів.

Те саме стосується розділення у Законі № 3354-IX «пропорційності» та «необхідності та обґрунтованості» як принципів правотворчої діяльності. Річ у тім, що в контексті пропорційності, підкреслює Ю. О. Євтошук, «законодавець має використовувати необхідні засоби правового регулювання, які в першу чергу є найменш обтяжливі для особи, права якої зачіпаються [...] Інакше кажучи, необхідні засоби мають бути об'єктивно виправдані та обґрунтовані. мають бути об'єктивно виправдані та обґрунтовані» [11, с. 83].

На цьому наголошує і суддя Верховного Суду, професор Я. О. Берназюк.

Він зазначає, що вимоги необхідності та обґрунтованості, рівно як і вимоги співмірності, балансу інтересів, зваженості, адекватності, справедливості, мінімального втручання, еквівалентності, раціональності, є найбільш пов'язаними з пропорційністю поняттями. Причому необхідність (Necessity), зазначає професор, вказує, що заходи мають бути виправданими та потрібними для досягнення мети, а обґрунтованість (Reasonableness) підкреслює раціональність і виправданість прийнятих заходів [17, с. 3].

Л. Г. Паращук, підкреслюючи значення принципу верховенства права для розвитку інституту власності, також робить акцент на «максимально обґрунтованих суспільно необхідних заборонах» [12, с. 134].

Тож «необхідність» та «обґрунтованість» (як окремо, так і сукупно з іншими вимогами) лежать в основі пропорційності, визначають зміст останньої. З огляду на це, відмежування у Законі № 3354-IX зазначених вимог від пропорційності не відповідає її посутній характеристиці.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що у системі принципів правотворчої діяльності пропорційність посідає важливе місце, але як складова (підпринцип) верховенства права. Тож попри власні вимоги у правотворчості самостійність пропорційності є відносною. В якості невід'ємного елементу верховенства права пропорційність розвиває правовладдя, забезпечує разом з іншими компонентами його ефективну дію та реалізацію задля захисту прав і свобод людини. Тому більш обґрунтованим видається не відмежування у Законі № 3354-IX пропорційності від засади верховенства права, а включення її до неї. Передбачена у Законі № 3354-IX система принципів правотворчої діяльності потребує також правок і в частині принципу «необхідності та обґрунтованості», який доцільно об'єднати із засадою пропорційності.

Власне зміст і вимоги пропорційності у сфері правотворчої діяльності потребує більш глибокого дослідження та законодавчого закріплення, що визначено наступним науковим завданням авторки статті.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 93. Ст. 364. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n49>
2. Бродський Ю. Б. Системний аналіз та теорія прийняття рішень : навч. посіб. в 3-х частинах. Частина 1 : Системологія / Ю. Б. Бродський. Житомир : Державний університет «Житомирська політехніка», 2022. 92 с.
3. Погребняк С. П. Принципи права: доктринальні питання. Правова доктрина України : у 5 т. Х. : Право, 2013. Т. 1 : Загальнотеоретична та історична юриспруденція / В. Я. Тацій, О. Д. Святоцький, С. І. Максимов та ін. ; за заг. ред. О. В. Петришина. 976 с.
4. Оніщенко Н. М., Сунегін С. О. Джерела права: сутнісні характеристики у світлі розвитку сучасної правотворчості. *Міжнародний науковий журнал «Грааль науки»*. № 33 (листопад 2023).
5. Колодій А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 42–46.
6. Договір про Європейський Союз, вчинений у Маастрихті 07 лютого 1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text
7. Філософія : підручник / О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків : Право, 2018. 432 с.
8. Бахновська І. П. Основоположні принципи права як інтегруючий елемент правової системи України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Харків, 2011. 186 с.
9. Головатий С. П. Верховенство права: Ідея. Доктрина. Принцип : автореферат дис. ... доктор. юрид. наук : 12.00.01. Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2008. 51 с.
10. Козюбра М. І. Принципи верховенства права і правової держави: єдність основних вимог. *Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія»*. 2007. Т. 64 : *Юридичні науки*. С. 3–9.
11. Євтошук Ю. О. Принцип пропорційності як необхідна складова верховенства права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Вищий навчальний заклад «Університет економіки та права «КРОК». Київ, 2015. 214 с.
12. Парашук Л. Г. Філософсько-правове обґрунтування принципу верховенства права як концептуальної засади розвитку цивільного законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2021. 174 с.
13. Луців О. М. Верховенство права: сучасні інтерпретації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Львівський національний університет імені Івана Франка. Львів, 2014. 205 с.
14. Ремінська Ю. Ю. Принцип верховенства права в міжнародній правотворчості (теоретико-правовий аспект) : дис. ... д-ра філософії : 081 Право / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2020. 230 с.
15. Рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 11. Стаття 422.
16. Рішення Конституційного Суду України від 21 липня 2021 р. № 3-р (II)/2021. *Офіційний вісник України*. 2021. № 65. Стаття 4137.
17. Берназюк Я. Принцип пропорційності (дотримання балансу) як важлива складова верховенства права. URL: https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/prezentacii_2024/114_principle_of_proportionality_bernaziuk.pdf