



<https://doi.org/10.15407/economyukr.2021.02.063>

УДК 346.1+340.13

JEL: D6, E62, K2

**В.А. УСТИМЕНКО**, д-р юрид. наук., проф., член-кореспондент НАН України, член-кореспондент НАПрН України, Заслужений юрист України, директор, ДУ «Інститут економіко-правових досліджень ім. В.К. Макутова НАН України», бул. Тараса Шевченка, 60, 01032, Київ, Україна, e-mail: v.a.ustymenko@gmail.com,

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1094-422X>

**Р.А. ДЖАБРАІЛОВ**, д-р юрид. наук, проф., заст. директора з наукової роботи, ДУ «Інститут економіко-правових досліджень ім. В.К. Макутова НАН України», бул. Тараса Шевченка, 60, 01032, Київ, Україна, e-mail: ruzaur13@gmail.com,

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4422-2102>

## **ЕКОНОМІЧНА ЕФЕКТИВНІСТЬ ПРАВОВИХ НОРМ ТА ЇЇ ОЦІНКА ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА (НА ПРИКЛАДІ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА)**

---

*Акцентовано увагу на дефектах втілення правових принципів, передусім принципу верховенства права, у сферу правового регулювання економічних відносин, що спричиняє виникнення уявної ефективності відповідних правових актів. На основі аналізу окремих прикладів із законотворчої практики у сфері оподаткування встановлено, що прийняття нормативно-правових актів усупереч принципу верховенства права призвело до спрямування податкової політики усупереч ідеології справедливості.*

**Ключові слова:** економічна ефективність; правові норми; принцип верховенства права; податкова політика; ідеологія справедливості.

---

На сучасному етапі розвитку суспільства дедалі затребуванішими стають наукові підходи та концепції, завдяки трансформації яких у практичну площину забезпечується формування методологічного інструментарію організації правового регулювання певних груп суспільних відносин. При цьому важливою якістю правового регулювання повинна виступати ефективність обраних державою методу і засобу сприяння досягненню запланованого соціально-економічного результату. Попри те що на законодавчому рівні прояв дістали окремі засади нормопроектної роботи (зокрема, на прикладі зако-

Ц и т у в а н н я: Устименко В.А., Джабраїлов Р.А. Економічна ефективність правових норм та її оцінка через призму принципу верховенства права (на прикладі податкового законодавства). *Економіка України*. 2021. № 2. С. 63—74. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2021.02.063>

нодавства у сфері регуляторної політики), триває практика ухвалення нормативно-правових актів, ефективність яких залишається сумнівною. Однією з причин такого стану правового регулювання суспільних відносин можна назвати неналежне врахування, а часом свідоме ігнорування теоретико-прикладних конструкцій, що дістали обґрунтування в межах правової та економічної науки. У підсумку це призводить до встановлення в певній сфері суспільних відносин несправедливого порядку, що може загрожувати подальшому сталому розвитку держави.

Проблематика ефективності правового регулювання суспільних відносин є доволі поширеною в наукових колах, а окремим її аспектам з позицій різних соціогуманітарних наук приділяли увагу як вітчизняні, так і зарубіжні вчені, як-то: С.Б. Авдашева, А.А. Гриценко, Е.М. Лібанова, В.К. Мамутов, Р. Познер, В.В. Поєдинок, П.М. Рабінович, М.В. Савчин, О.Ф. Скакун, Д.І. Степанов та інші.

Отже, **мета статті** — запропонувати можливі шляхи інтеграції принципу верховенства права у вітчизняне законодавство та методологію правотворчої роботи з метою усунення передумов, що сприяють виникненню уявної ефективності правових актів у сфері економіки (на прикладі податкового законодавства).

Зауважимо, що недооцінка вагомості розробок економічної та правової науки часом призводить до виникнення низки проблем у сфері формування та здійснення державної економічної політики, визначення стратегії і тактики соціально-економічних перетворень, а також створення перешкод на шляху до утвердження ідеології соціально орієнтованої правової держави.

Невипадково А.А. Гриценко наголошує на тому, що розвиток економічної теорії стає проблемою стратегічного значення, з огляду на що увага до економічної теорії, забезпечення її розвитку — необхідні умови стабільної економічної динаміки [1]. Поділяючи таке бачення ролі та вагомості економічної науки, вважаємо за доцільне додатково акцентувати на тому, що в більшості випадків саме через нехтування економічною думкою та відсутність економічної експертизи проєктів нормативно-правових актів механізм реалізації правової норми та очікуваний результат не завжди сприяють дотриманню публічних інтересів. Інколи навіть можна спостерігати протилежний результат.

Напевно, усунення факторів, які істотно впливають на вибір засобу досягнення мети правового регулювання, мало б відбуватися на етапі розробки проєкту нормативно-правового акта. Однак через формальний підхід до оцінки ефективності правової норми та опису ключових параметрів нормативно-правового акта в пояснювальній записці, яка є обов'язковим супровідним документом до законопроєктів чи інших нормативно-правових актів, досягнення мети правового регулювання відбувається з використанням менш ефективних або навіть зовсім неефективних правових засобів.

Як засвідчує практика діяльності Верховної Ради України, у пояснювальних записках до законопроєктів досить поверхово, тобто без належних ґрунтовних економічних розрахунків, наводяться міркування авторів документа щодо соціально-економічних наслідків і потрібного фінансово-еконо-

мічного забезпечення. Як правило, містяться вислови, які не дають повного уявлення про очікуваний стан суспільних відносин, регулювання яких передбачається законопроектом.

Певною мірою окремі недоліки того чи іншого законопроекту, запропонованого до розгляду Верховній Раді України, та можливі способи їх усунення наводяться у висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України. Утім, оцінка законопроекту і аргументування доцільності уточнення певних положень документа ґрунтуються переважно на правових позиціях, виявленні відповідності чи суперечності майбутніх правових норм чинному законодавству України. Водночас дієвість правового регулювання відповідної групи суспільних відносин мала б оцінюватися з використанням одного з критеріїв, обґрунтованих у юридичній та економічній науках, а саме **критерію ефективності**.

У наукових джерелах, зокрема з теорії держави і права, спостерігається єдине бачення сутності поняття «ефективність правового регулювання». Так, на думку О.Ф. Скакун, під ефективністю механізму правового регулювання слід розуміти міру досягнення очікуваного результату правового регулювання, тобто співвідношення між усталеною метою правового регулювання суспільних відносин і реальними результатами [2, с. 267]. Ефективність правового регулювання через співвідношення його мети та реальних результатів розглядає П.М. Рабінович [3, с. 158—161].

У свою чергу, Т.І. Тарахонич, з посиланням на наукову працю В.М. Сиріх, зазначає, що досягнення мети правового регулювання дістає відображення в отриманні тих чи інших соціальних результатів: ступінь задоволення соціальних потреб та інтересів, формування і наявність певних соціальних станів (суспільний порядок і злагода, благополуччя, ступінь збереження і стабільного оптимального розвитку суспільства) тощо [4, с. 12].

У нормативно-правовій площині категорія «ефективність» розглядається як один з принципів державної регуляторної політики і визначається як забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян і держави (ст. 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»<sup>1</sup>). Певною мірою легальна дефініція намагається врахувати й інші критерії оцінки ефективності правового регулювання, крім ступеня досягнення мети, що проявляється в акцентуванні уваги на економічних ознаках. Зокрема, наголошується на важливості досягнення мети правового регулювання за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян і держави.

Як зазначає В.В. Поєдинок, етапи здійснення аналізу регуляторного впливу, передбачені Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», зовні є доволі подібними до етапів оцінки впливу в ЄС, в основу якої покладено вигодо-витратний аналіз

<sup>1</sup> Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України № 1160-IV від 11.09.2003 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 41. — Ст. 2157.

(cost-benefit analysis), що набув значного поширення у світі. Такий аналіз є аналітичною процедурою, що оцінює чисту економічну корисність певного регуляторного заходу, конвертуючи всі пов'язані з його реалізацією витрати і доходи у грошовий вимір, і визначає, чи переважають вигоди над витратами [5, с. 220, 226]. Водночас слід підтримати думку В.В. Поєдинок про те, що, попри дію Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», реальної методологічної основи оцінки заходів державного регулювання господарської діяльності не створено. З огляду на це, слушними є пропозиції науковця про доцільність: визначення кола регуляторних заходів, які підлягають оцінці впливу; окреслення методів оцінки впливу (основним методом повинен виступати вигодо-витратний аналіз, інші методи можуть застосовуватися за чітко визначених умов); встановлення наслідків непроходження регуляторним заходом тесту, передбаченого методом аналізу (за загальним правилом — неможливість прийняття або скасування заходу); ухвалення офіційного Керівництва з оцінки регуляторного впливу [5, с. 227].

Вигодо-витратний аналіз ураховує ідеологічне підґрунтя концепції ефективності або максимізації добробуту Калдора — Хікса, яка в економічній науці визнається частиною нормативної теорії. На думку Р. Познера, концепція ефективності або максимізації добробуту Калдора — Хікса є більш прийнятною, оскільки її практичне використання припускає, що транзакція буде ефективною, якщо навіть за підсумками її здійснення буде завдано певної шкоди інтересам інших [6, с. 17]. Водночас, відповідно до критерію поліпшення за Парето — ще однієї складової нормативної теорії, — ефективність має місце лише тоді, коли добробут одних не збільшується за рахунок інших [6, с. 16].

Як зазначають Д.І. Степанов і С.Б. Авдашева, головна відмінність перерозподілу, ефективного за концепцією Калдора — Хікса, від Парето-поліпшення полягає в гіпотетичному характері компенсації стороні, що прогнала [7, с. 114—115]. При цьому, як зазначають науковці, критерій Калдора — Хікса передбачає визнання превалюючими спільних інтересів певної більшості в групі з можливістю ігнорування інтересів окремих суб'єктів заради загального блага [7, с. 115]. На їхню думку, в контексті визначення ступеня ефективності правового регулювання, якщо загальна сума вигравів після введення нового регулювання виявляється більшою, ніж сума програшів, то відповідна норма може бути визнана економічно ефективною з позицій критерію Калдора — Хікса [7, с. 125]. Також наголошується, що будь-яке Парето-поліпшення відповідає критерію ефективності Калдора — Хікса, але зворотне твердження буде невірним. Саме тому даний критерій також часто називають потенційним Парето-поліпшенням [7, с. 115].

У підсумку, індикатором ефективності регуляторного акта є ступінь превалювання вигоди (економічної переваги) від його застосування над можливими втратами, які можуть виникнути в процесі правозастосування. Утім, дана формула не враховує значущості для суспільства тих втрат, які, на переконання розробника регуляторного акта, можуть бути оцінені як незначні або прийнятні для досягнення мети правового регулювання. У такому разі доводиться констатувати, що ефективність регуляторного акта не є аб-

солотною величиною та потребує оцінки саме з позицій суб'єкта чи, як правило, значної групи осіб, інтереси яких зачіпає той чи інший правовий акт.

З формальної точки зору все так і має відбуватися. Зокрема, ст. 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» містить вичерпний перелік позицій, які мають відобразитися в аналізі регуляторного впливу акта. Можна навести лише окремі з них, яких має дотримуватись розробник проекту регуляторного акта, а саме: визначити очікувані результати прийняття запропонованого регуляторного акта, у тому числі здійснити розрахунок очікуваних витрат і вигід суб'єктів господарювання, громадян і держави внаслідок його дії; визначити та оцінити всі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей, у тому числі ті з них, які не передбачають безпосереднього державного регулювання господарських відносин; обґрунтувати можливість досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта; обґрунтовано довести, що досягнення запропонованим регуляторним актом встановлених цілей є можливим з найменшими витратами для суб'єктів господарювання, громадян та держави; обґрунтовано довести, що вигоди, які виникатимуть унаслідок дії запропонованого регуляторного акта, виправдовують відповідні витрати у випадку, якщо витрати та/або вигоди не можуть бути кількісно визначені; тощо.

Утім, правотворча практика містить випадки, коли регуляторний орган не вдається до підготовки аналізу регуляторного впливу акта, підміняючи останній пояснювальною запискою до законопроекту, висновком профільного комітету Верховної Ради України тощо. Такий підхід, зокрема, було витримано під час розробки проекту відповідного Закону України (далі — законопроект № 3688), який як Закон України було прийнято 24 грудня 2015 р.<sup>2</sup> (далі — закон № 909-VIII) з набранням чинності з 1 січня 2016 р. (за винятком деяких пунктів, які набрали чинності через певний час). Текст законопроекту № 3688 разом із супровідними документами представлено на офіційному сайті Верховної Ради України в розділі «Законопроекти». Зокрема, привертає увагу п. 10 пояснювальної записки, у якому зазначено, що законопроект є **регуляторним актом та потребує погодження з Державною регуляторною службою України**. Хоча, відповідно до ст. 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», процедуру погодження з уповноваженим органом передбачено для проектів регуляторних актів, які розробляються органами виконавчої влади. Згідно з абз. 7 ч. 1 ст. 30 даного Закону, до повноважень уповноваженого органу щодо здійснення державної регуляторної політики, серед іншого, належить проведення експертиз проектів законів України, інших нормативно-правових актів, які регулюють господарські й адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, надання розробникам цих проектів пропозицій про їх удосконалення відповідно до принципів державної регуляторної політики.

<sup>2</sup> Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році : Закон України № 909-VIII від 24.12.2015 р. // Офіційний вісник України. — 2016. — № 3. — Ст. 152.

Утім, інформацію про вжиття заходів з розробки аналізу регуляторного впливу та проведення експертизи уповноваженим органом щодо здійснення державної регуляторної політики в картці законопроекту № 3688 не наведено. Отже, можна дійти висновку, що через дуже стислий строк, протягом якого законопроект № 3688 було внесено на розгляд Верховної Ради України та прийнято за основу і в цілому, а це відбувалось у період з 22 по 24 грудня 2015 р., напевно, не було дотримано вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». У підсумку це призвело до спрямування податкової політики на досягнення соціально-економічних результатів, які суперечать принципам податкової політики як виду економічної політики і засадам соціальної політики держави у частині перерозподілу доходів, викладеним у документах стратегічного характеру.

Серед низки змін, які були передбачені законопроектом № 3688 і остаточно закріплені в тексті закону № 909-VIII, на увагу заслуговує підвищення ставки податку на доходи фізичних осіб з 15 до 18% з одночасним зниженням ставки податку на пасивні доходи з 20 до 18% (крім дивідендів, ставка оподаткування яких залишилася на рівні 5%). Немаловажним фактом є й те, що такі зміни відбулися наприкінці бюджетного року.

Відомо, що основу будь-якої галузі права і законодавства формують правові принципи, які визначають особливості застосування правових норм, режим правового регулювання суспільних відносин тощо. Принципи податкового законодавства наведено у ст. 4 Податкового кодексу України<sup>3</sup>, і серед них увагу привертають соціальна справедливість і стабільність. **Соціальна справедливість** визначається, зокрема, як установлення податків та зборів відповідно до платоспроможності платників податків (п. 4.1.6). У свою чергу, **стабільність** означає, що зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніше, ніж за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому діятимуть нові правила і ставки. Податки та збори, їх ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року (п. 4.1.9)<sup>4</sup>.

Якщо взяти до уваги, що зміни в оподаткуванні доходів відбулися наприкінці грудня 2015 р. з набранням чинності з 1 січня 2016 р., то наочним є порушення принципу стабільності податкового законодавства. Як і сумнівним є дотримання принципу соціальної справедливості, оскільки об'єктивно платоспроможність платників податків не підвищилася настільки, аби можна було говорити про обґрунтованість зростання ставки податку на доходи фізичних осіб. Про це свідчить, зокрема, Стратегія подолання бідності<sup>5</sup> зі строком реалізації до 2020 р. Серед основних завдань Стратегії наголошувалося на необхідності зменшення економічно необґрунтованої нерівності та сприяння утвердженню принципу соціальної справедливості в системі розподілу доходів шляхом зміни принципу розподілу доходів у суспільстві в результаті перенесення основного податкового навантаження з груп насе-

<sup>3</sup> Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Офіційний вісник України. — 2010. — № 92. — Т. 1. — Ст. 3248.

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Стратегія подолання бідності: затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 161-р від 16.03.2016 р. // Офіційний вісник України. — 2016. — № 23. — Ст. 923.

лення з низькими і середніми доходами на заможні прошарки суспільства. З цього випливає, що держава згодом, через кілька місяців після прийняття закону № 909-VIII, визнає, що все ж таки доцільно перенести податкове навантаження на заможні прошарки суспільства. Отже, можна дійти висновку, що підвищення ставки податку на доходи фізичних осіб для всіх громадян України з ігноруванням рівня їхніх доходів було невірним рішенням.

Напевно, слід вжити заходів щодо впровадження прогресивної системи оподаткування. Про це неодноразово зазначали провідні вітчизняні науковці, які представляють економічну науку. Так, на думку Е.М. Лібанової, необхідною є кардинальна зміна політики доходів, зокрема, докорінна реформа системи оподаткування. У цьому зв'язку одним з подальших кроків, на її погляд, має бути відновлення на принципово інших засадах повномасштабної прогресивної шкали оподаткування [8, с. 24]. Таким чином, Верховна Рада України як законодавчий орган мала б усвідомити неефективність обраного підходу до оподаткування доходів громадян за єдиною ставкою, який не враховує різниці в майновому стані людини, ігнорує об'єктивно існуючу нерівність у суспільстві.

Виявити невідповідність положень закону № 909-VIII стратегічним цілям державної економічної та соціальної політики можна було в разі відстеження Верховною Радою України як регуляторним органом результативності прийнятих регуляторних актів. Як зазначено у ч. 1 ст. 10 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», стосовно кожного регуляторного акта послідовно здійснюється базовий, повторний і періодичний нагляд за його результативністю, за підсумками якого орган, що ухвалив відповідний акт, має підготувати й оприлюднити звіт у порядку і строки, встановлені даним законом. Наскільки відомо, відстеження результативності закону № 909-VIII дотепер не було здійснене, оскільки відповідні звіти в загальному доступі відсутні. Варто зауважити, що якби це було зроблено, можна було б виявити й інші вади цього нормативно-правового акта, зокрема, які з них є *наслідком відхилення від принципу верховенства права*.

Беручи до уваги, що в наукових джерелах уже ґрунтовно висвітлено різноманітні інтерпретації змістового наповнення зазначеної правової конструкції [9, с. 27—36], вважаємо за доцільне навести деякі підходи й узагальнюючі висновки органу конституційної юрисдикції. Так, у пп. 4.1 п. 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України в справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) наголошується: «Верховенство права — це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспіль-

ства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України.

Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість — одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню»<sup>6</sup>.

У мотивувальних частинах низки рішень Конституційного Суду України наводяться положення щодо елементів (або, як зазначається в текстах рішень, вимог) принципу верховенства права. Зокрема, у п. 2.1.1 мотивувальної частини Рішення Другого сенату Конституційного Суду України від 18 червня 2020 р. у справі за конституційною скаргою громадянки України Левченко О.М. щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису п. 5 р. III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» міститься застереження про те, що *однією з вимог принципу верховенства права (правовладдя) є вимога юридичної визначеності (як принцип)*<sup>7</sup>. Одним із складових елементів загального принципу юридичної визначеності є вимога (як принцип) передбачуваності приписів права. Додатково в згаданому Рішенні, у п. 2.1.2 мотивувальної частини підкреслено, що *складовим елементом загального принципу юридичної визначеності як вимоги верховенства права (правовладдя) також є принцип правомірних (легітимних) очікувань, який, за тлумаченням Венеційської комісії, «виражає ідею, що органи публічної влади повинні додержуватися не лише приписів актів права, а й своїх обіцянок та пробуджених очікувань»*<sup>8</sup> (спеціальне дослідження Венеційської комісії «Мірило правовладдя», розділ II.В.5, п. 61<sup>9</sup>).

Як зазначено в п. 2.3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення п. 26 р. VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного

<sup>6</sup> Рішення Конституційного Суду України № 15-рп/2004 від 02.11.2004 р. у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) // Офіційний вісник України. — 2004. — № 45. — Ст. 2975.

<sup>7</sup> Рішення Другого сенату Конституційного Суду України від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020 у справі за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» № 213-VIII від 02.03.2015 р. // Офіційний вісник України. — 2020. — № 55. — Т. 2. — Ст. 1729.

<sup>8</sup> Там само.

<sup>9</sup> Мірило правовладдя / Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія). — Страсбург, 2016. — 18 бер. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-ukr) (дата звернення: 03.11.2020).



кодексу України, *юридична визначеність* є ключовою в розумінні верховенства права; держава зобов'язана дотримуватися та застосовувати в прогнозований і послідовний спосіб ті закони, які вона ввела в дію; юридична визначеність передбачає, що норми мають бути зрозумілими і точними, а також спрямованими на забезпечення постійної прогнозованості ситуацій і правовідносин. Далі наголошується на тому, що в контексті ст. 8 Конституції України юридична визначеність забезпечує адаптацію суб'єкта правозастосування до нормативних умов юридичної дійсності та його впевненість у своєму юридичному становищі, а також захист від свавільного втручання держави. При цьому юридичну визначеність запропоновано розуміти через такі складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну стабільність чинного законодавства і можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування)<sup>10</sup>.

Як можна переконатися, Конституційний Суд України у численних рішеннях наголосив на важливості дотримання принципу верховенства права як у правотворчій, так і у правозастосовній діяльності. При цьому, як вбачається з наведених органом конституційної юрисдикції правових підходів до розуміння змісту принципу верховенства права, ключові елементи мають перебувати в системному зв'язку. А це означає, що будь-який елемент системи поза її межами не може повноцінно функціонувати і виступати об'єктивним індикатором стану правового регулювання суспільних відносин. Відповідно, про ефективність правового регулювання суспільних відносин свідчитиме не тільки показник досягнення правовою нормою очікуваного результату за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян і держави (тобто економічний критерій), як про це зазначено у ст. 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», але й ступінь відповідності такої правової норми принципу верховенства права, що дозволить говорити про сприяння утвердженню правовим актом ідеології справедливості.

Отже, ефективність нормативно-правового акта слід оцінювати в нерозривному зв'язку з виділеними Конституційним Судом України елементами принципу верховенства права. У разі застосування зазначеного підходу до оцінки ефективності закону № 909-VIII можна визнати, що його регулюючий вплив суперечить вимозі *юридичної визначеності й такому її елементу, як правомірні (легітимні) очікування*. Адже, попри грубе порушення принципів податкового законодавства (стабільності та соціальної справедливості) і засад здійснення податкової політики як напряму економічної політики, передбачених ст. 10 Господарського кодексу України, з прийняттям Стратегії подолання бідності стало очевидним, що ще на етапі розробки законопроекту № 3688 було відомо про значні проблеми у сфері соціального забезпечення населення, низьку платоспроможність громадян і неналежний рівень оплати їхньої праці. Зокрема, у розділі «Проблема, яка потребує розв'язання» даної

<sup>10</sup> Рішення Конституційного Суду України від 26 березня 2020 року № 6-р/2020 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України // Офіційний вісник України. — 2020. — № 32. — Ст. 1097.

Стратегії зазначено, що рівень бідності в країні залишається стабільно високим, а, за даними дев'яти місяців 2015 р., за межею відносної бідності за витратами перебувало 23,8% населення. Таким чином, економічні та правові підстави для підвищення ставки податку на доходи фізичних осіб були відсутні. Відповідно, серед легітимних очікувань виправданими були б заходи з боку держави з щонайменше збереження ставок оподаткування доходів громадян або ж, навпаки, впровадження системи прогресивного оподаткування. Утім, як уже було продемонстровано, законодавець обрав інший підхід до вирішення наявних на той час проблем в економіці країни.

З огляду на це, дотепер актуальною залишається пропозиція В.К. Мамутова про закріплення в Конституції України основ економічної системи, що дозволило б закріпити основні вимоги до прийняття законів, які стосуються економіки, і забезпечити ефективний механізм їх реалізації<sup>11</sup>.

## ВИСНОВКИ

У правотворчій практиці, звичайно, можна знайти безліч випадків розробки і впровадження неефективних нормативно-правових актів. Проте з наведеного аналізу можна дійти низки теоретико-прикладних висновків.

1. Вбачається за доцільне доповнити перелік принципів державної регуляторної політики шляхом включення принципу верховенства права із закріпленням у ст. 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» такого положення: «верховенство права — відповідність мети і засобів правового регулювання господарських відносин елементам принципу верховенства права, що дістали втілення в правовій системі України, а також єдине змістове наповнення в практиці Конституційного Суду України й набули вияву, але не винятково, у справедливості, юридичній визначеності, пропорційності, ефективності, розумності та логічності регуляторного акта».

Звісно, запропоноване визначення навряд чи можна визнати бездоганним, а тому сподіваємося, що наукова спільнота долучиться до цієї роботи і запропонує можливі напрями вдосконалення представленої дефініції.

2. Додатково пропонується визнати принцип верховенства права основоположним, що має передбачати змістове і логічне узгодження з ним усіх інших принципів, згаданих у ст. 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Особливої кореляції з принципом верховенства права потребує принцип ефективності, який має залежати від першого і перебувати в системному взаємозв'язку з усіма його відомими елементами.

3. Слід визнати важливим упровадження принципу верховенства права в методологію правотворчої роботи, не обмежуючись лише процедурою розробки і ухвалення регуляторних актів. Хоча дотримання принципу верховенства права апріорі є іманентно притаманним для правотворчого процесу явищем, утім практика свідчить про протилежне. Таким чином, щонай-

<sup>11</sup> Концепція конституційного забезпечення економічної системи держави (як основи законодавчого забезпечення економічної політики) / НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. — Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2008. — 24 с. — С. 22.

менше слід передбачити інтегрування критерію відповідності акта принципу верховенства права в положення Регламентів Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України.

4. Реалізація наведених пропозицій може стати відправною точкою для формування правової моделі сталого розвитку України. Адже перетворення принципу верховенства права в практичний інструмент оцінки ефективності правової норми як елементарної одиниці виміру системи права створить передумови для утвердження ідеології справедливості. Крім того, слід зауважити, що такий захід відповідатиме підцілі 16.3 Цілей сталого розвитку до 2030 року, ухвалених резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 25 вересня 2015 р., у частині сприяння верховенству права на національному та міжнародному рівнях і забезпеченню всім рівного доступу до правосуддя.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Грищенко А. Немає нічого більш практичного за хорошу теорію // Дзеркало тижня. — 2018. — 23—31 серп. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [https://zn.ua/ukr/macrolevel/nemaye-nichogo-bilsh-praktichnogo-za-horoshu-teoriyu-286338\\_.html](https://zn.ua/ukr/macrolevel/nemaye-nichogo-bilsh-praktichnogo-za-horoshu-teoriyu-286338_.html) (дата звернення: 03.11.2020).
2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підруч. — К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. — 520 с.
3. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібник. — 5-те вид., зі змінами. — К. : Атіка, 2001. — 174 с.
4. Таракхонич Т.І. Ефективність правового регулювання (питання теорії) // Часопис Київського університету права. — 2010. — № 2. — С. 11—13.
5. Поєдинок В.В. Правове регулювання інвестиційної діяльності: теоретичні проблеми : моногр. — Ніжин : ТОВ «Видавництво «Аспект-Поліграф», 2013. — 480 с.
6. Познер Р. Экономический анализ права ; [пер. с англ.] ; [под ред. В.Л. Тамбовцева]. — СПб. : Экономическая школа, 2004. — В 2 т. — Т. 1. — 544 с.
7. Степанов Д.И., Авдашева С.Б. Критерий эффективности в правовом регулировании экономической деятельности // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. — 2017. — № 5. — С. 88—133.
8. Лібанова Е.М. Надмірна соціально неприйнятна нерівність: головний виклик для українського суспільства // Вісник НАН України. — 2017. — № 5. — С. 22—25.
9. Савчин М.В. Принцип верховенства права та економічна система України / Конституційні засади економічної системи України : моногр. ; [В.А. Устименко, Р.А. Джабраїлов, В.М. Кампо, Р.О. Коваленко, М.В. Савчин] / НАН України; Ін-т економіко-правових досліджень. — Донецьк : ТОВ «Юго-Восток», 2011. — 258 с. — С. 27—36.

Стаття надійшла 24.11.2020

#### REFERENCES

1. Hrytsenko A. There is nothing more practical than a good theory. *Mirror Weekly*, August 23-31, 2018, available at: [https://zn.ua/ukr/macrolevel/nemaye-nichogo-bilsh-praktichnogo-za-horoshu-teoriyu-286338\\_.html](https://zn.ua/ukr/macrolevel/nemaye-nichogo-bilsh-praktichnogo-za-horoshu-teoriyu-286338_.html) (accessed on: 03.11.2020)[in Ukrainian].
2. Skakun O. Theory of State and Law. Kyiv, Alerta, KNT, 2009 [in Ukrainian].
3. Rabinovych P. Fundamentals of the General Theory of Law and State. Kyiv, Atika, 2001 [in Ukrainian].
4. Tarakhonich T. Effectiveness of legal regulation (theory issues). *Law Review of Kyiv University of Law*, No. 2, 2010, pp. 11-13 [in Ukrainian].
5. Poiedynok V. Legal Regulation of Investment Activity: Theoretical Problems. Nizhyn, Aspekt-Poligraph LLC, 2013 [in Ukrainian].
6. Posner R. Economic Analysis of Law. V.L. Tambovtsev (Ed.). Saint Petersburg, Economic School, 2004 [in Russian].

7. Stepanov D., Avdasheva S. The Criterion of Efficiency in Legal Regulation of Economic Activities. *The Herald of Economic Justice of Russian Federation*, No. 5, 2017, pp. 88-133 [in Russian].
8. Libanova E. Excessive socially unacceptable inequality: the main challenge for Ukrainian society. *Visnyk of the National Academy of Sciences of Ukraine*, No. 5, 2017, pp. 22-25 [in Ukrainian].
9. Savchyn M. The Principle of the Rule of Law and the Economic System of Ukraine, in: *Constitutional Principles of the Economic System of Ukraine*. NAS of Ukraine, Institute of Economic and Legal Research, Donetsk, Yugo-Vostok LLC, 2011, pp. 27-36 [in Ukrainian].

Received on November 24, 2020

*Volodymyr Ustymenko*, Dr. Sci. (Law), Professor, Corresponding Member of the NAS of Ukraine, Corresponding Member of the NALS of Ukraine, Honored Lawyer of Ukraine, Director, V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research of the NAS of Ukraine, 60, Tarasa Shevchenka Blvd., Kyiv, 01032, Ukraine  
*Ruslan Dzhabrailov*, Dr. Sci. (Law), Professor, Deputy Director for Scientific Work, V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research of the NAS of Ukraine, 60, Tarasa Shevchenka Blvd., Kyiv, 01032, Ukraine

ECONOMIC EFFICIENCY OF LEGAL NORMS  
AND ITS ASSESSMENT THROUGH THE PRISM OF THE RULE  
OF LAW (ON THE EXAMPLE OF TAX LEGISLATION)

It is noted that an important quality of legal regulation should be the effectiveness of the method and means chosen by the state to promote the achievement of the planned socio-economic result. Despite the fact that some principles of normative project work have been covered at the legislative level (in particular, on the example of legislation in the field of regulatory policy), the practice of adopting normative legal acts the effectiveness of which remains questionable continues. One of the reasons for this state of legal regulation of social relations is the improper consideration, and sometimes conscious disregard for theoretical and applied constructions that have been substantiated within the framework of legal and economic science. As a result, this leads to the establishment of an unjust order in a certain area of public relations, which threatens the further sustainable development of the state.

In view of this, attention is focused on the defects of the implementation of legal principles, especially the principle of the rule of law, in the field of legal regulation of economic relations, which leads to the imaginary effectiveness of the relevant legal acts. It is proved that the effectiveness of legal regulation of public relations will be evidenced not only by the rate of achievement of the expected result at the expense of the minimum necessary resources of economic entities, citizens and the state (i.e. the economic criterion), but also the degree of compliance with the rule of law, which will allow to talk about promoting the adoption by a legal act of the ideology of justice. Based on the analysis of some examples of legislative practice in the field of taxation, it is established that the adoption of regulations contrary to the rule of law has led to the direction of tax policy to achieve socio-economic results that contradict the principles of tax policy as a type of economic policy and principles of social policy of the state in terms of income redistribution set out in strategic documents.

**Keywords:** *economic efficiency; legal norms; principle of the of law; tax policy; ideology of justice.*