

## **РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА У НОРМОТВОРЧІЙ ПРАКТИЦІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

*У статті розглядаються проблеми реалізації принципу верховенства права в нормотворчій діяльності Верховної Ради України. На прикладі реалізації норм цивільного і господарського права окремими суб'єктами правозастосування досліджуються недоліки законодавчої техніки парламенту.*

**Ключові слова:** верховенство права, нормотворча діяльність парламенту України, правовий інститут недійсності правочинів.

*В статті рассматриваются проблемы реализации принципа верховенства права в нормотворческой деятельности Верховного Совета Украины. На примере реализации норм гражданского и хозяйственного права отдельными субъектами правоприменения исследуются недостатки законодательной техники парламента.*

**Ключевые слова:** верховенство права, нормотворческая деятельность парламента Украины, правовой институт недействительности сделок.

*In article problems of realisation of the rule of law in law principle drafting activity of the Supreme council of Ukraine are considered. On the example of realisation of norms of the civil and economic law by separate subjects of law enforcement have been researched the drawbacks of legislative technics of the Parliament.*

**Key words:** the rule of law, law drafting activity of the Parliament of Ukraine, legal institute of invalidity of the contract (agreement).

Як відомо, принцип верховенства права є сьогодні однією з фундаментальних засад функціонування сучасних демократичних держав світу. Його головними складовими є верховенство права над законом, пріоритет прав особи перед правом держави, нації, службова роль держави у досягненні суспільством своїх правомірних цілей, гарантування державою реалізації громадянами своїх прав та свобод.

Більш технічними (але від того – не менш важливими) виступають такі складові принципу верховенства права: дотримання критеріїв справедливості у правотворчій та правозастосовчій діяльності держави, пропорційність міри покарання та відповідальність скоєному правопорушенню, гуманізм і рівність у правовідносинах, визначеність правової норми як необхідна умова правозастосування<sup>1</sup>.

З огляду на вищезазначені складові принципу верховенства права слід зазначити, що поточна правотворча практика Верховної Ради України порушує

вказані засади у своїй діяльності. Так, в окремих нормативних приписах Цивільного кодексу України, який був прийнятий Верховною Радою України 16 січня 2003 р., засади відповідальності держави перед громадянами за свою діяльність, а також їх рівності у правовідносинах не дотримуються

Наприклад, у гіпотезі ст. 228 ЦК України сформульовані умови, за наявності яких правочин вважається таким, що порушує публічний порядок<sup>2</sup>. Це, передусім, його спрямованість на порушення конституційних прав та свобод людини і громадянина, знищення, пошкодження майна фізичної або юридичної особи, держави, Автономної Республіки Крим, територіальної громади, незаконне заволодіння ним. Наслідком вчинення такого правочину є його нікчемність. А відповідно до п. 2 ст. 215 ЦК України у цьому разі визнання його недійсним судом не вимагається.

Реалізація зазначеного припису, зокрема у діяльності Державної податкової адміністрації України, призвела, на нашу думку, до численних порушень прав громадян – платників податку. Так, ДПА України 22.09.2008 р. був виданий лист щодо роз'яснень Примірною порядку взаємодії органів державної податкової служби при опрацюванні розшифровок податкових зобов'язань та податкового кредиту з податку на додану вартість у розрізі контрагентів, затвердженого наказом ДПА України від 18.04.2008 р. № 266<sup>3</sup>. У зазначеному листі органи податкової служби скеровувались на самостійне визнання окремих правочинів, укладених господарюючими суб'єктами, як нікчемних у випадку наявності в їх діях ознак, передбачених ст. 228 ЦивК України. Таким чином, органи держави на свій розсуд могли апіорі визнати окремі господарські угоди нікчемними зі всіма негативними наслідками, що впливають звідси для суб'єктів господарювання.

На наш погляд, це є порушенням не тільки принципу верховенства права, а й принципу законності. Так, для того, щоб визнати такі правочини нікчемними за ознаками ст. 228 ЦивК України, органам ДПА необхідно віднайти у змісті договорів, укладених на їх реалізацію, спрямованість на незаконне заволодіння майном держави, яка може бути встановлена або прямо (на підставі прямої констатації такої мети в тексті договорів), або опосередковано (шляхом їх тлумачення). Причому зазначені праводомагання сторін договору повинні лежати у сфері цивільних правовідносин, а не податкових, адміністративних – намагання привласнити частку державного майна шляхом, наприклад, завищення валових витрат і податкового кредиту.

Тим часом, з точки зору ДПА, викладеної у вищезазначеному листі, окремі правочини суб'єктів господарювання можуть бути спрямовані саме на досягнення такої мети. Отже, за органами податкової служби визнається право зроби́ти такий висновок шляхом тлумачення спірних правочинів. З огляду на чинне законодавство такий умовивід є неправомірним.

Так, серед повноважень органів державної податкової служби, передбачених Законом України «Про державну податкову службу» від 4.12.1990 р. з наступними змінами та доповненнями, відсутнє право тлумачення правочинів, які вчиняються суб'єктами господарювання<sup>4</sup>. Натомість зазначені повноваження відповідно до ст. 133 ЦивК України мають тільки сторони правочину. Органи ж податкової служби наділені лише компетенцією звертатись до судів з по-

зовами до підприємств, організацій (за наявності на це підстав) про визнання угод недійсними і стягненнями у дохід держави коштів, одержаних ними за такими угодами, а в інших випадках – коштів, одержаних без установлених законом підстав (п. 11 ст. 10 Закону).

Зазначена норма закону корелює зі ст. 207 Господарського кодексу України, яка передбачає, що господарське зобов'язання, яке не відповідає вимогам закону або вчинене з метою, що завідомо суперечить інтересам держави та суспільства, може бути на вимогу однієї із сторін або відповідного органу державної влади визнане судом недійсним повністю або частково<sup>5</sup>. Отже, тільки судовий орган має право визнати господарський правочин недійсним, у т. ч. і нікчемний, оскільки останній є одночасно недійсним, а відповідно до ст. 207 ГК України такий правочин підлягає судовій оцінці на предмет його недійсності. Зазначене впливає також зі ст. 4 Господарського кодексу, яка містить імперативний припис щодо пріоритетності регулювання цим кодексом особливостей регулювання майнових відносин суб'єктів господарювання. Аналогічне положення міститься у п. 2 ст. 9 ЦК України, що передбачає можливість особливості регулювання законом майнових відносин у сфері господарювання.

Подібну позицію поділяє Вищий господарський суд України, який у своєму інформаційному листі від 7.04.2008 р. зазначив, що спеціальні норми ГК України, які встановлюють особливості регулювання майнових відносин суб'єктів господарювання, підлягають переважному застосуванню порівняно тими нормами ЦК України, які містять загальне регулювання<sup>6</sup>. Разом з тим слід зазначити, що протилежний висновок, який міститься в цьому ж листі стосовно конкретного правового інституту – недійсності правочину, – з точки зору автора, є алогічним і таким, що суперечить вищенаведеній правовій позиції.

Таким чином, вищезазначене роз'яснення ДПА України щодо визнання окремих господарських правочинів недійсними та нікчемними без звернення до суду суперечать вимогам чинного законодавства.

Крім того, вказані повноваження органів державної податкової служби суперечать принципам верховенства права. Як зазначалося вище, права та свободи людини визначають зміст і спрямованість держави, вона відповідає перед людиною за свою діяльність (ст. 3 Конституції). Отже, держава підпорядкована суспільству, служіння останньому є її метою. Тому важко назвати правовими дії державних податкових органів з одностороннього тлумачення будь-яких правочинів, вчинених суб'єктами господарювання, як нікчемних тільки на підставі абстрактно сформульованого оціночного поняття «правочин, спрямований на порушення публічного порядку».

Як зазначається у рішенні Конституційного Суду України від 1.04.2008 р., верховенство права, будучи одним з основних принципів демократичного суспільства, передбачає судовий контроль над втручанням у право кожної людини<sup>7</sup>. Отже, висновки органів ДПА щодо визнання нікчемними і недійсними окремих господарських угод, укладених між контрагентами, без судового розгляду порушують їх конституційне право на підприємницьку діяльність, а отже, є такими, що порушують принцип верховенства права.

На наш погляд, і сам зміст гіпотези ст. 228 Цивільного кодексу України, яка передбачає визнання правочину нікчемним у випадку порушення ним публічного порядку є оціночним і таким, що неправомірно збільшує розсуд державних органів при застосуванні вказаної норми. Він також є дискримінаційним і надає незаконні переваги органам держави перед громадянами, а отже, порушує конституційні права громадян та обов'язок держави щодо їх забезпечення. Зазначений висновок зроблено на підставі імперативного припису конституційної норми щодо верховенства Конституції серед інших нормативно-правових актів, необхідності відповідності законів та інших нормативно-правових актів Конституції України, а також правових позицій Конституційного Суду України щодо можливої невідповідності закону вимогам справедливості, порушення законом принципів рівності та свободи особи, і, отже, принципів права.

Особливо рельєфно це відображено в рішенні Конституційного Суду України у справі про податкову заставу від 24.03.2005 р., де зазначається, що законодавець, встановлюючи умовою запровадження податкової застави неподання або несвоєчасне подання платником податку податкової декларації, неправомірно обмежив право останнього розпоряджатися своєю власністю, чим порушив ст. 41 Конституції України<sup>8</sup>.

Правильність такого висновку опосередковано підтверджує і нещодавно прийнятий Верховною Радою України Закон України «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» від 11.06.2009 р.<sup>9</sup> Зазначеним законом передбачена відповідальність юридичних осіб за вчинення від її імені та в її інтересах керівником такої юридичної особи, її засновником, учасником чи іншою уповноваженою особою окремих кримінальних злочинів. Причому підставою такої відповідальності юридичної особи є наявність обвинувального вироку суду, що набрав законної сили, яким встановлено винуватість фізичної особи із числа, зазначених вище осіб.

За аналогією права (в контексті правотворчості) подібним чином, на нашу думку, має встановлюватись відповідальність юридичних осіб у податкових відносинах. Інакше кажучи, тільки за наявності встановленої вироком суду вини фізичної особи, яка виступає від імені юридичної особи, можна вести мову у такому випадку про нікчемність правочину, вчиненого органом юридичної особи (директором, іншою уповноваженою особою), як такого, що порушує публічний порядок. Таким чином, вищезазначений закон відповідає принципу верховенства права як такий, що спрямований на утворення та забезпечення прав особи, її пріоритету перед правами держави.

Слід сказати, що вказаний принцип задекларований і стосовно податкових відносин. Так, наприклад, підпунктом 4.4.1 Закону «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» від 21.12.2000 р. № 2181-III передбачено розв'язання конфлікту інтересів між платниками податків та контролюючими органами на користь перших<sup>10</sup>. У разі, коли норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або коли норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та

обов'язків платника податків або контролюючих органів, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу, рішення приймається на користь платника податків.

Отже, як видно з вищенаведеного, у нормотворчій практиці Верховної Ради України вже існують окремі приклади дотримання принципу верховенства права у сфері гарантій прав та свобод особи і підтвердження обслуговуючої (сервісної) ролі держави стосовно громадян.

Можна назвати ще один аргумент на користь висновку щодо неправомірності листа ДПА стосовно можливості визнання нікчемними окремих договорів, укладених суб'єктами господарювання з контрагентами – з точки зору законів формальної логіки (доказ від протилежного). Якщо навіть припустити легітимність визнання нікчемними договорів, які з погляду точки зору органів державної податкової служби порушують публічний порядок, то, виходячи з принципу рівності сторін – громадян і держави (хоча права громадян згідно з чинною Конституцією, мають пріоритет з огляду на вищенаведене), громадяни мають таке саме право визнати нікчемними дії будь-яких державних органів, що, на їх погляд, порушують їх права.

А саме так може відбутися в контексті ситуації, яка є предметом розгляду листа ДПА. Наприклад, повідомлення – рішення органів податкових інспекцій про визначення сум податкових зобов'язань підприємств, які уклали, з точки зору перших, нікчемні угоди, з урахуванням штрафних санкцій у випадку їх адміністративного узгодження призведуть до зменшення активів останніх, що фактично означає їх примусове вилучення на користь держави, тобто їх конфіскацію, яка, відповідно до ст. 41 Конституції України, може бути застосована виключно за рішенням суду.

Отже, такі дії з боку податкових органів зацікавленими суб'єктами можуть бути визнані нікчемними на підставі того, що вони порушують права громадян та заявлені імперативні вимоги стосовно компенсації їх моральних і матеріальних втрат, які повинні виконуватись без рішення суду – лише за заявою останніх.

Таким чином, узагальнюючи все вищенаведене, можна зробити наступний висновок. Лист ДПА від 22.09.2008 р. щодо правомірності визнання органами державної податкової служби без судового розгляду окремих правочинів, укладених суб'єктами господарювання, недійсними і нікчемними не ґрунтуються на вимогах чинного законодавства і суперечать принципу верховенства права.

Як вбачається з наведеного, саме порушення з боку парламенту України принципу верховенства права щодо обслуговуючої ролі держави стосовно громадян та відсутність рівності громадян і держави у правовідносинах і невизначеність правової норми, зокрема ст. 228 ЦК України, стосовно чітких умов, за яких правочин порушує публічний порядок, призвели до появи дефектної правової норми та порушення прав громадян-підприємців.

Окрім того, не можна не звернути увагу і на інші негативні наслідки подібних вад у законодавчій техніці Верховної Ради України. Зокрема, йдеться про юридичну некоректність одночасного застосування органами ДПА (на підставі зазначеного листа) при визнанні недійсними (нікчемними) окремих

господарських договорів приписів господарського, цивільного законодавства щодо правового регулювання інституту недійсності правочинів. Так, наприклад, положення ст. 207, 208 ГК України не можуть використовуватись без судового розгляду спірного правочину. Наслідки застосування частини 2 ст. 215 ЦК України щодо нікчемного правочину не передбачають конфіскаційних санкцій, якими, по суті, є намагання податкових інспекцій скоригувати податкові зобов'язання підприємств–порушників податкового законодавства. Своєю чергою коригування податкових зобов'язань суб'єктів господарювання на підставі ст. 215 ЦивК України не передбачено податковим законодавством (п.7.4.1 та 7.4.5 ст. 7 Закону України «Про податок на додану вартість»)<sup>11</sup>.

Таким чином, очевидними є серйозні наслідки, які мають для забезпечення прав громадян недоліки в роботі Верховної Ради України з підготовки та прийняття законодавчих актів, зокрема вади законодавчої техніки та відсутність єдиного концептуального підходу щодо правового регулювання суспільних відносин на засадах верховенства права.

**1.** Камто В. Проблеми судової реформи в контексті правових позицій Конституційного Суду України // *Голос України*. – 2009. – № 132. – С. 10. **2.** Цивільний кодекс України // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. – 2003. – №№ 40–44. **3.** Примірний порядок взаємодії органів державної податкової служби при опрацюванні розшифровок податкових зобов'язань та податкового кредиту з податку на додану вартість у розрізі контрагентів // *Наказ Державної податкової адміністрації України від 18.04.2008 р. № 266*. **4.** Закон України «Про державну податкову службу в Україні» від 4 грудня 1990 р. № 509-ХІІ // *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*. – 1991. – № 6. – Ст. 37. **5.** Господарський кодекс України // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. – 2003. – №№ 18, 19–20, 21–22. – Ст. 144. **6.** Про деякі питання практики застосування норм Цивільного та Господарського кодексів України // *Інформаційний лист Вищого господарського суду України від 7.04.2008 р. № 01-8/211*. **7.** Рішення Конституційного Суду України від 1.04.2008 р. № 4-рп/2008 // *Вісник Конституційного Суду України*. – 2008. – № 2. – Ст. 14. **8.** Рішення Конституційного Суду України від 24.03.2005 р. № 2-рп/2005 // *Вісник Конституційного Суду України*. – 2005. – № 2. – Ст. 4. **9.** Закон України «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» від 11.06.2009 р. № 1507-VI // *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. – 2009. – № 45. – Ст. 692. **10.** Закон України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» від 21.12.2000 р. № 2181-III // *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. – 2001. – № 10. – Ст. 44. **11.** Закон України «Про податок на додану вартість» від 3.04.1997 р. № 168/97-ВР // *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. – 1997. – № 21. – Ст. 156.