

УДК 340.1

В.М. ШКАБАРО,
*кандидат юридичних наук, доцент кафедри права
Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля*

С.А. РИБІНА,
*магістрант спеціальності «Правознавство»
Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля*

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРОБЛЕМАТИКИ КОЛІЗІЙНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Статтю присвячено теоретичному дослідженню колізій у законодавстві, їх видів та процесу попередження, подолання та усунення колізій. Визначено різновиди колізій, співвідношення з іншими юридичними явищами. Розглянуто шляхи попередження, подолання та усунення колізій. Сформульовано пропозиції щодо способів вирішення колізійності законодавства.

Ключові слова: колізія, юридична колізія, колізія норм права, колізійність законодавства, види колізій, способи вирішення колізій.

Постановка проблеми. Правова реформа у нашій країні покликана закріпити принципові зміни в українському суспільстві і спрямована на побудову правової держави, формування повноцінного громадянського суспільства і зближення зі світовою спільнотою. Це спричиняє значні перетворення у вітчизняній системі законодавства, що призводить до збільшення і виникнення невідомих раніше колізій правових актів. У зв'язку з цим актуалізується теоретичне осмислення питань, пов'язаних з причинами виникнення та з усуненням і подоланням цих колізій.

Звичайно, не може бути досконалої системи законодавства, позбавленої колізій загалом і колізій правових актів зокрема. Виникнення та існування колізій є явищем, що має складну соціально-правову природу і зумовлюється впливом багатьох об'єктивних та суб'єктивних чинників.

Актуальність і важливість обраної теми підтверджується ще й тим, що ця проблема є причиною для формування неадекватної правової свідомості, тому її вивчення потрібно розширювати та вдосконалювати.

Стан дослідження. Поняття колізії як єдиного закріпленого поняття у юридичній літературі не існує, хоча на сьогоднішній день в законодавстві України все частіше юристи-практики зустрічаються з даним феноменом. Юридична наука ще за радянських часів тематиці колізійності норм права приділяла незначну увагу. В сучасній науковій літературі проблема колізій норм права також або не висвітлювалася, або ж розглядалася поверхнево.

Хоча ця проблема й ґрунтовно не досліджувалася, для її вивчення усе ж було створено певну методологічну базу, в основу якої покладено праці таких науковців, як К. Волинка, Н. Давидов, В. Єрьоменко, В. Коваль, В. Копейчиков, В. Криволапчук, О. Майстренко, М. Матузов, А. Мірошніченко, О. Москалюк, О. Подольські, П. Рабінович, В. Семчук, О. Скакун, С. Теньков, Ю. Тихомиров, Ю. Тодика, І. Толчкова, М. Ус, А. Черданцев, Ю. Шемшученко, О. Ющик та ін.

Метою статті є з'ясування поняття колізійності законодавства, аналіз та дослідження причин виникнення та способів вирішення колізій норм права.

Виклад основного матеріалу. Проблема подолання колізій між нормами права традиційно перебуває у фокусі уваги правової науки. Серед існуючих підходів вчених до визначення юридичної колізії виділяється підхід російського вченого Ю. Тихомирова, який досліджував природу колізії, яка вбачається ним у суперечностях між існуючим правопорядком та намірами і діями щодо його зміни, а саме: різкі розходження у праворозумінні, зіткнення між нормами права і нормативними актами, неправомірні дії між державними й іншими органами та інститутами, розбіжності між нормативними приписами зарубіжних законодавств, суперечності між нормами національного і міжнародного права тощо [1, с. 8].

Для юридичної колізії характерні такі ознаки:

- юридична колізія – це «зіткнення» норм права;
- юридична колізія – це відносини між нормами, що виникають з приводу регулювання одних і тих самих відносин;
- для колізії необхідно аби на врегулювання одних відносин претендували як мінімум дві правові норми;
- в колізії між собою знаходяться норми, які перебувають між собою у відносинах відмінності або суперечності [2, с. 83–87].

Колізія проявляється за умови, що обидва права, які належать різним особам, перебувають у динаміці (на стадії здійснення). Колізії вносять до правової системи неузгодженість, дефектність, створюють незручності в правозастосуванні. Найбільш загальні підставами виникнення колізії нормативного акту є об'єктивні та суб'єктивні чинники. Об'єктивні – відставання права від динамічніших суспільних стосунків – одні норми з'являються, інші застарівають, застарілі не завжди встигають відмінити. Суб'єктивні – недолік досвіду законодавця, низька якість законів, недоліки систематизації [3, с. 84].

Глибшому розумінню змісту колізії нормативного акту сприяє класифікація колізій правових актів. Досліджуючи їх класифікацію, можливо виділити колізії залежно від їх особливостей та властивостей:

- темпоральні (колізії у часі);
- ієрархічні (субординаційні колізії);
- змістові колізії.

Темпоральна (часова) колізія – це колізія, що виникає внаслідок видання в різний час з того самого питання принаймні двох норм права.

Ієрархічні колізії – на врегулювання одних фактичних відносин претендують норми, що знаходяться на різних щаблях в ієрархічній (вертикальній) структурі законодавства і тому мають різну юридичну силу.

Змістовні колізії – конфліктні відносини між нормами, що виникають у результаті часткового збігу обсягів їх регулювання, обумовленого специфікою суспільних відносин.

Встановлюючи причини породження колізій в законодавстві, можуть виділятися недосконалість законів, судові помилки, довільне тлумачення Конституції й інших нормативно-правових актів, вихід окремих державних органів за межі своєї компетенції.

Проте юридична колізія і колізія в законодавстві – поняття різні і, передусім, за своїми обсягами. Юридична колізія охоплює собою всі протиріччя, що виникають у правовій системі суспільства, зокрема в правових концепціях, теоріях і поглядах, правосвідомості і правовій культурі, правоутворенні і реалізації норм права, правовій поведінці, законності і правопорядку, праворозумінні. Колізії в законодавстві є лише частиною юридичних колізій і обмежуються системою законодавства.

Найважливішими причинами колізійного стану національного законодавства є концептуальні причини, серед яких вагоме місце належить радикальним суспільним змінам і перетворенням, що сталися у зв'язку з проголошенням її державної незалежності, і які піддали суворим випробуванням державні інститути та правову систему [4, с. 10].

Часті зміни і доповнення законодавчих актів призводять до колізії як всередині цього акта, так і до колізії змінених норм з нормами інших актів.

Питання прийняття певного закону має вирішуватись на концептуальному рівні. Для цього відповідними органами повинні розроблятися конкретні програми (концепції), які

мають узгоджуватись з державними програмами соціально-економічного розвитку держави. Такі документи корисно обговорювати з науковцями і враховувати їх думку.

Закони нерідко мають суб'єктивний характер, а його мета, форма, зміст у великій мірі залежать від праворозуміння і правової свідомості чиновника, від рівня його правової культури і освіти, а нерідко, від політичних поглядів і конкретних суспільних інтересів. Присутність цих факторів є серйозною перешкодою в тому, щоб було прийнято об'єктивний закон, який говорив би із усіма однаково.

Найчастіше колізії виникають між нормами господарського права та цивільного права. Як приклад, можна розглянути колізії між загальними положеннями Господарського кодексу України про договори, зобов'язання та відповідальність, з одного боку, і положеннями Цивільного кодексу України про окремі види договорів – з другого [5, с. 103].

Наукова й судова практики напрацювали два підходи, котрі, теоретично, могли б бути використані для вирішення відповідних колізій. Перший із них знайшов відображення в Постанові Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 16 лютого 2010 р.. Ішлося про колізію між положеннями Закону України «Про товарну біржу» [6], відповідно до яких угоди, укладені на товарній біржі, нотаріальному посвідченню не підлягають (це було істотним для вирішення справи, бо на момент виникнення правовідносин, що стали предметом розгляду в суді, Закон «Про товарну біржу» допускав укладення на товарній біржі договорів купівлі-продажу нерухомого майна), та ст. 657 Цивільного кодексу. Судова палата в адміністративних справах дійшла висновку, що Закон «Про товарну біржу» допускав укладення на товарній біржі договорів купівлі-продажу нерухомого майна, а сам нормативно-правовий акт вважається спеціальним щодо регулювання утворення та діяльності товарних бірж і загальним – у разі визначення форм договорів купівлі-продажу. Спеціальними щодо останнього визнано положення ст. 657 «Форма окремих видів договорів купівлі-продажу» Цивільного кодексу України [7].

Згадана судова постанова виявляє одну істотну теоретичну і практичну проблему, яка полягає у визначенні меж застосування правила «*lex specialis derogat lex generali*» (спеціальний закон відмінняє основний). Логіці законодавства, яка стає зрозумілою під час аналізу численних колізій у ньому, відповідає твердження про те, що згадане правило застосовується тільки у випадках, коли сфери дії конкуруючих правових норм (їхні гіпотези в разі широкого розуміння останніх) співвідносяться як рід і вид [8, с. 84].

Наслідками великої кількості колізій у податковому законодавстві є значне погіршення ефективності оподаткування та податкової політики України, зведення нанівець стимулюючої ролі податків, зменшення надходжень до Державного бюджету, підвищення рівня корупції.

Невідповідність підзаконного акту закону свідчить про колізію між ним і законом, а тому заборона судом вчиняти дії щодо його виконання (чи застосування) дозволяє на період розгляду справи і вирішення спору по суті зупинити його дію, а визнання його недійсним вилучає цей колізійний акт із законодавчої системи. Відповідно до частини другої статті 4 ГПК України господарський суд не застосовує акти державних та інших органів, якщо ці акти не відповідають законодавству України. Зазначена правова норма теж спрямована на подолання колізій в законодавстві, оскільки в разі виявлення між ними протиріччя суд зобов'язаний здійснити юридичний аналіз колізійної обставини і зробити висновок щодо їх пріоритетності. Тобто в судовому порядку підтверджується законність домагання на нове правове становище. Наводиться вислів Г. Гегеля, який відзначав, що «виникнення колізій під час застосування законів... конче потрібно, бо в противному випадку ведення справи прийняло би механічний характер. Якщо деякі юристи дійшли думки, що покінчити з колізіями можна, якщо більшість передати на розсуд суддів, то такий висновок значно гірший, позаяк рішення, прийняте лише судом, було б свавіллям» [2, с. 84].

Попередженням колізій у законодавстві можна вважати заходи, що дозволяють запобігати їх появі ще на стадії підготовки, прийняття і введення в дію нормативних актів до набуття ними чинності. У цьому випадку система законодавства взагалі не деформується.

Так, для попередження змістовних колізій доцільно розміщувати загальні і спеціальні норми в одному нормативному акті, законодавчо фіксувати зв'язки між загальними і спеціальними нормами. Для попередження темпоральних колізій треба не допускати необґрунтованого дублювання нормативних приписів у різних нормативних актах.

Попередження, подолання та усунення усіх видів колізій відкриває шлях до підвищення ефективності законодавства, зростання його значення в реформуванні українського суспільства, більш надійного забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Необхідною передумовою уникнення колізій в законодавстві є чітке визначення умов дії нормативно-правових актів у часі, в просторі та за колом осіб, а також належна організація їх виконання (реалізації).

Будь-яку колізію можна оцінити з юридичної точки зору, особливо тоді, коли ставиться за мету її подолання. Отже, спробуємо визначити найголовніші способи вирішення колізій на практиці.

Тлумачення – один із основних видів усунення колізій. Суть його полягає у, так би мовити, узгодженні духу закону та букви закону, тобто, що мав на увазі законодавець, коли видавав нормативний акт, і що фактично написав [9, с. 409]. Відповідно, органи державної влади, посадові особи розкривають зміст правових норм, встановлюють в них волю законодавця. Як приклад, можна навести Лист Вищого адміністративного суду України, який своїм рішенням від 10.02.2011 р. № 203/11/13-11 роз'яснює, у який строк платники податків мають право оскаржити повідомлення-рішення або інше рішення про нарахування грошового зобов'язання контролюючого органу. П. 56.18 ст. 56 Податкового кодексу України відсилає до строків давності, визначених ст. 102, що становить 1095 днів, а зі змісту п. 56.19 ст. 56 Податкового кодексу випливає, що цей строк становить 1 місяць [10]. Відповідно, два пункти ст. 56 Податкового кодексу України по-різному встановлюють строки оскарження, тим самим вводять в оману платника податків. Як зазначає Вищий адміністративний суд у цьому листі, суперечність між пунктами 56.18 та 56.19 ст. 56 Податкового кодексу України не може бути розв'язана за рахунок застосування загальноновизнаних прийомів тлумачення законодавчих норм (надання переваги нормі, яку прийнято пізніше або яка є спеціальною). Отже, вони припускають неоднозначне (множинне) трактування змісту права платників податків на судове оскарження рішень про нарахування грошових зобов'язань у частині тривалості й початку перебігу строків для відповідного оскарження. У цій ситуації судам слід керуватися пунктом 56.21 ст. 56 Податкового кодексу України. Цією нормою встановлено, що у разі, коли норма цього Кодексу чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі цього Кодексу, або коли норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь платника податків, так і контролюючого органу, рішення приймається на користь платника податків [11].

Крім цього, є спосіб подолання колізій шляхом вибору для застосування однієї з кількох норм, які перебувають у колізії. При цьому застосовуються ієрархічний, темпоральний та змістовний принципи.

Ієрархічний спосіб передбачає, що, у випадку суперечності між двома нормами, застосуванню підлягає та, яка матиме більш високу юридичну силу в ієрархії нормативно-правових актів. У цьому випадку вирішальним є з'ясування ієрархічної (вертикальної) структури законодавства України. Як відомо, Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти повинні прийматися на основі Конституції та не суперечити їй. Однак ще вищий щабель в ієрархії нормативно-правових актів займає міжнародний нормативно-правовий акт у разі ратифікації його Верховною радою України. Слід звернути увагу на те, що в нашому законодавстві є таке явище як делегована правотворчість [1, с. 11]. Сутність цього явища полягає у виданні нормативно-правового акта за прямим дорученням одного органу держави іншому. Декрети Кабінету Міністрів на підставі Закону України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання» мають силу закону. Зараз більшість з них втратила чинність, однак чинним є Декрет «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» від 19 лютого 1993 р. № 15, Декрет «Про стандартизацію та сертифікацію», Декрет «Про довірчі товариства».

Згідно з темпоральним способом вирішення колізій перевага надається акту, прийнятому пізніше. У випадку регулювання одних відносин за наявності двох нормативно-правових актів однакової юридичної сили, той, який прийнятий пізніше, скасовує дію попередніх.

І, нарешті, змістовний спосіб вирішення колізій передбачає, що спеціальний закон скасовує дію загального. Загальні норми права, як відомо, поширюються на відносин у цілому; спеціальні діють тільки в межах визначеного виду відносин і встановлюють для нього певні особливості порівняно із загальним правилом. Слід зауважити, що мова йде не про весь закон в цілому, а про конкретну правову норму чи її частину, за змістом якої визначається якою є ця норма – загальною чи спеціальною.

Іншим способом подолання колізій є судочинство, що здійснюється Конституційним Судом України, який, зокрема, відповідно до своїх повноважень вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України (ст. 147, 150 Конституції України) [12], а також судами загальної юрисдикції, яким, зокрема, підвідомчі спори про визнання недійсними (незаконними) підзаконних нормативних та індивідуальних правових актів.

Хоча існування колізійних принципів визнається у доктрині, у законодавстві вони закріплені лише фрагментарно, і їх застосування загалом «виводиться» з самої логіки існування правової системи. Разом із тим, відсутність нормативного закріплення спричиняє різне розуміння сутності колізійних принципів, їх неоднакове застосування. У зв'язку з цим у правовій науці вже достатньо давно висловлена ідея нормативного закріплення вирішення колізій в законодавстві.

Висновки. Таким чином, подолання колізій у законодавстві насамперед пов'язане з нормативним закріпленням зобов'язання законотворців уникати колізій у розробці законопроектів, що забезпечить зникнення суб'єктивних причин. Проте можливим механізмом подолання колізійності у законотворчій роботі може стати створення спеціальної експертної ради з аналізу законопроектів на сумісність з чинним національним законодавством та міжнародним правом, яку необхідно створити у складі Головного науково-експертного управління Верховної Ради України. Водночас усунення об'єктивних причин вимагає ґрунтовного науково-теоретичного та практичного опрацювання методології вирішення суперечностей законотворчої діяльності в Україні.

Оскільки колізійне право в Україні не дуже розвинене, то запровадження комплексу заходів, що сприяють попередженню всіх видів колізій, стане необхідним поштовхом до розвитку колізійного права, попередження та подолання колізій в українському законодавстві. Тому стабільні закони є запорукою безколізійності системи законодавства.

Список використаних джерел

1. Майстренко О.В. Теоретико-правові аспекти колізій у законодавстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спеціальність 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень / О.В. Майстренко; наук. кер. В.П. Марчук. – Харків: Харківський нац. університет внутрішніх справ, 2008. – 20 с.
2. Москалюк О.В. Поняття та ознаки юридичної колізії / О.В. Москалюк // Державо і право: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 50. – К., 2010. – С. 82–87.
3. Давидова Н.О. Колізії у цивільно-правовому статусі дитини // Н.О. Давидова // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – №1 (99). – С. 82–92.
4. Криволапчук В.О. Юридичні колізії в законодавстві як елемент правового розвитку держави / В.О. Криволапчук // Науковий вісник Київського Національного університету Внутрішніх справ. – 2009. – № 6. – С. 9–16.
5. Коваль В.М. Колізії між нормами господарського права та нормами цивільного права / В.М. Коваль // Вісник господарського судочинства. – 2010. – №1. – С. 103–111.
6. Про товарну біржу: Закон України від 10.12.1991 № 1956-XII – в редакції від 02.05.2011 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1992. – № 10. – Ст. 139.
7. Цивільний кодекс України від 16.01.2003р. № 435-IV – в редакції від 11.10.2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–41. – Ст. 356.
8. Єрмоєнко В.В. Поняття та види колізій в правовому регулюванні трудових та пов'язаних з ними відносин / В.В. Єрмоєнко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2013. – № 3. – С. 79–85.
9. Семчук В. Науково-правова експертиза як форма доктринального тлумачення законодавства / В. Семчук, О. Подольський // Право України. – 2011. – № 5. – С. 409–415.

10. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI – в редакції від 13.11.2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 17. – Ст. 112.

11. Щодо однакового застосування адміністративними судами окремих приписів Податкового кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України: Лист Вищого адміністративного суду України від 10.02.2011 № 203/11/13-11 // Податки та бухгалтерський облік. – 2011. – 06. – № 44.

12. Конституція України від 28.06.1996 № 254 к/96-ВР – в редакції від 06.10.2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Статья посвящена теоретическому исследованию коллизий в законодательстве, их видам и процессу предупреждения, преодоления и устранения коллизий. Определены разновидности коллизий, соотношение с другими юридическими явлениями. Рассмотрены пути предупреждения, преодоления и устранения коллизий. Сформулирована позиция относительно способов разрешения коллизионности законодательства.

Ключевые слова: коллизия, юридическая коллизия, коллизия норм права, коллизионность законодательства, виды коллизий, способы разрешения коллизий.

The article is devoted to the theoretical study of collisions in the legislation, their types and the process of conflict prevention, resolve conflicts. The ways of prevention and their overcoming have been analyzed. The view point regarding the ways of resolving the law-making of legislation are formulation.

Key words: collision, legal collision, law collision, conflict of laws, types of collisions, ways of resolving conflicts.

Одержано 25.10.2013.