

Основні підходи до вирішення колізій у законодавстві: теоретико-правове дослідження

Автор: Берназюк Ян

Організація: Верховний Суд

Видання: Конституціоналіст · 2022

Дата публікації: 2024-12-30

Постійна адреса: <https://constitutionalist.com.ua/osnovni-pidkhody-do-vyrishennia-kolizij-u-zakonodavstvi-teoretyko-pravo-doslidzhennia-2/>

Відомості про автора

УДК: 342.95

Я.О. Берназюк,

доктор юридичних наук, професор

заслужений юрист України,

професор кафедри публічного та приватного права

Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського

(м. Київ, Україна)

e-mail: bern1979@ukr.net

ORCID: 0000-0002-2353-4836

Анотація

MAIN METHODS TO RESOLVING CONFLICTS IN LEGISLATION: THEORETICAL AND LEGAL RESEARCH

Ключові слова: правова колізія, змістовна колізія, темпоральна колізія, правова визначеність, якість закону, юридична сила, ієрархія актів законодавства, спеціальний закон, адміністративне законодавство, Верховний Суд.

Keywords: legal conflict, substantive conflict, temporal conflict, legal certainty, quality of law, legal force, hierarchy of legislative acts, special law, administrative legislation, Supreme Court.

Вступ. Для безумовного дотримання конституційних імперативних норм щодо обов'язку кожного неухильно додержуватися Конституції та законів України (ст. 68 Основного Закону України) надважливо, щоб система законодавства відповідала усім критеріям «якості закону», зокрема, правове регулювання було чітким та послідовним, не допускало неоднозначного тлумачення правових норм, а також існування суперечливих або конфліктуючих між собою положень.

Логіка полягає у тому, що якщо норми, які регулюють співіснування людей, мають забезпечувати чіткі орієнтири правомірності поведінки і правовий порядок, то вони не повинні суперечити одна одній, мають взаємно узгоджуватись; позначаючи сукупність узгоджених між собою елементів як «систему»; норми права повинні створювати здатний належним чином функціонувати порядок людського співіснування [4, с. 60].

Водночас, відходження від цього критерію призводить до виникнення колізій у законодавстві, що зумовлює настання негативних наслідків, зокрема, появу значної кількості юридичних спорів; перешкоду для формування єдиної та сталої судової практики; необхідність відступу від раніше сформульованих правових висновків Великої Палати Верховного Суду (далі – ВП ВС) чи Верховного Суду (далі – ВС); врешті це стає однією з вагомих причин зниження довіри до суб'єктів владних повноважень, судів та держави в цілому.

Крім того, поява колізій у законодавстві створює для особи ситуацію правової невизначеності, при якій виникають справедливі запитання: чи потрібно знати і дотримуватися всіх (без винятку) законів; якщо знати і

дотримуватися одного чинного закону або норми закону, чи це означає презумпцію правомірності поведінки особи та неможливість її притягнення до відповідальності або настання інших негативних наслідків.

Вирішення колізій у законодавстві, якщо суб'єкти нормотворення тривалий час не вживають заходів для їх усунення, стає завданням суду. Виконання цього завдання вимагає від суду: (1) встановлення факту існування правової колізії (ситуація, за якої два або більше нормативних акти або норми одного акта регулюють по різному одні і ті ж суспільно-управлінські відносини) та (2) надання пріоритету одному із нормативних актів або норм одного акта.

Загальні підходи до вирішення колізій у законодавстві визначені у положеннях Конституції України, зокрема: 1) Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії (ч. ч. 1-3 ст. 8); 2) чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (ВРУ), є частиною національного законодавства України; укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України (ст. 9); 3) закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи (ч. 1 ст. 58) [2].

У свою чергу Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України) містить такі норми, які визначають підходи до вирішення колізій у законодавстві: 1) суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави; суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) (ч. ч. 1-2 ст. 6); 2) у разі невідповідності правового акта Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана ВРУ, або іншому правовому акту, суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу, або положення відповідного міжнародного договору України та ін. [3].

Водночас, незважаючи на те, що загальні підходи до вирішення колізій у законодавстві урегульовані Конституцією України та КАС України, на практиці досить часто виникають нетипові правові проблемні питання стосовно вирішення колізій у законодавстві, що зумовлює необхідність проведення ґрунтовного наукового дослідження у цій сфері.

Таким чином, метою статті є проведення теоретико-правового аналізу основних підходів до вирішення колізій у законодавстві та розробка пропозицій щодо удосконалення процесуального законодавства у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Колізії у законодавстві є, безумовно, негативним явищем, існування якого зумовлено об'єктивними та суб'єктивними причинами, а відтак, вирішення колізій є одним із важливих завдань, вирішальна роль у виконанні яких належить судам. Для цього суди можуть застосовувати різні підходи до подолання колізій у законодавстві.

З цього приводу цікавою видається точка зору Г.І. Дутки про те, що способи вирішення проблеми існування колізій можна умовно поділити на три групи: способи попередження (запобігання) колізій, способи усунення колізій і способи подолання колізій [1, с. 17].

Слід зазначити, що попередження колізій передбачає здійснення правотворчості у такий спосіб, який забезпечує недопущення існування колізійних норм, зокрема, проведення експертизи акта на предмет відсутності у ньому норм, що суперечать іншим актам; зазначення у новоприйнятому акті про те, що інший акт або окремі його норми втрачають чинність; зазначення в акті про те, як має бути вирішена колізія (наприклад, у перехідних або прикінцевих положеннях).

Усунення колізій має місце у випадку, коли суб'єкт нормотворення вживає заходи для припинення існування колізії, зокрема, шляхом втрати чинності колізійної правової норми або внесення відповідних змін до норми з метою приведення її у відповідність з іншими нормами, що регулюють ті ж самі правовідносини. Усунення колізії у законодавстві відрізняється від подолання колізії тим, що у першому випадку колізія перестає існувати, а у другому – питання суперечності норм вирішується у конкретних спірних правовідносинах або у судовій практиці для всіх подібних правовідносин, проте сама по собі колізія у законодавстві не зникає.

Вищезазначені способи вирішення колізій відрізняють також за суб'єктами здійснення: попередження та усунення покладається, передусім, на суб'єктів нормотворення, а подолання колізій здійснюється, як правило, судами та деякими іншими суб'єктами правозастосування.

Крім того, доцільно відрізняти процес вирішення судом колізій та здійснення тлумачення законодавства, за якого суд має сформувати правову позицію при наявності різних підходів до розуміння однієї або сукупності норм права, коли певна «неякісність» норми права дозволяє множинність підходів до її розуміння. У широкому розумінні здійснення правосуддя, особливо в адміністративному судочинстві, можна визнати механізм подолання колізій, оскільки будь-який судовий спір це, як правило, «колізія» позицій/поглядів сторін на нормативне регулювання певних суспільно-управлінських відносин.

У цьому контексті деякі науковці зазначають, що питання конкуренції між нормами позитивного права часто переплетені з проблемами їх тлумачення; питання, чи суперечать норми одна одній часто залежить від того, яким чином вони будуть розтлумачені. При цьому, виходячи з класичних, загальновизнаних правил інтерпретації норм права їх слід тлумачити таким чином, який дозволяє якнайменш суперечливе застосування [1, с. 68].

У свою чергу М. Шумило називає тлумачення норм судами квазірегулюванням, яке виступає додатковим інструментом зміцнення верховенства права в Україні. Особливо помічним цей інструмент є тоді, коли, зокрема, існує необхідність у подоланні колізій та заповнення правовим регулюванням прогалин в законодавстві; квазірегулювання сприяє розвитку доктрини права та є індикатором для законодавця, що ті чи ті відносини повинні бути врегульовані, що суспільні відносини змінилися, ускладнилися і потребують нагального законодавчого регулювання і що законодавець вже запізнюється у їх унормуванні [5].

На можливість застосування перспективної дії прецеденту звертає увагу О. Кібенко, яка зазначає, що прецедент може відігравати роль джерела формування нових правових позицій, прецедентного права, яке дозволяє оперативно виправляти помилки законодавця (колізії, невизначеність, прогалини регулювання, несправедливий результат формального застосування законодавчої норми) і створювати «живе» право, яке постійно змінюється і розвивається [6].

При цьому, визначаючи пріоритетну роль ВС у вирішенні колізій у законодавстві, важливо зазначити, що відповідно до ст. 150 Конституції України та ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України» розгляд питання щодо наявності правових колізій (суперечностей) у законах України не належить до повноважень КСУ. Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ч. 1 ст. 6 Конституції України), а тому КСУ не може втручатися у діяльність законодавчого органу державної влади та ухвалювати рішення про наявність колізій у законах України (ухвала Конституційного Суду України від 30 листопада 2006 р. № 16-у/2006) [7].

Питання про вибір того чи іншого підходу до подолання колізій в законодавстві суди вирішують, виходячи, передусім, з виду колізії, характеру спірних правовідносин та обставин конкретної справи.

Під час вирішення судом колізії у законодавстві важливо виходити з принципу «єдності права», згідно з яким тлумачити окремі норми треба так, щоб уникати між ними логічних протиріч, а також конфліктів між цілями, на досягнення яких спрямовані ці норми; ці конфлікти необхідно розв'язувати шляхом досягнення справедливого і розумного балансу, компромісу; норма повинна узгоджено вписуватись у загальний контекст щонайменше вищих і рівних по рангу норм [4, с. 72].

Досліджуючи проблему виникнення та подолання колізій у законодавстві, слід зауважити, що її існування певним чином зумовлено тим, що в Україні досі не прийнято закон, яким було б урегульовано засади правотворчої діяльності.

Наразі проєкт закону «Про правотворчу діяльність» від 25 червня 2021 р., реєстр. № 5707, прийнятий за основу та перебуває на розгляді ВРУ [8]. Важливо, що положення цього законопроєкту закріплюють деякі підходи до подолання колізій у законодавстві (ст. ст. 58-60). Зокрема, передбачено, що для подолання колізій між актами різної юридичної сили слід застосовувати норми акта, що має вищу юридичну силу; у разі виявлення колізії між кодексом та законом застосовуються положення кодексу; у разі виявлення колізії між положеннями різних нормативно-правових актів, які мають однакову юридичну силу, застосовуються положення нормативно-правового акта, що набрав чинності пізніше, або положення того

нормативно-правового акта, який встановлює спеціальні норми, які деталізують та встановлюють особливості правового регулювання суспільних відносин тощо.

Водночас, у Висновку Головного науково-експертного управління Апарату ВРУ від 3 вересня 2021 р. на цей проєкт закону міститься низка зауважень, зокрема, у частині, що стосується урегулювання підходів до подолання колізій.

Так, у Висновку зазначається, що незважаючи на пропозицію унормування у п. 8 ч. 1 ст. 3 законопроекту того, що «правотворчість має гарантувати ... пріоритетність правових норм спеціального законодавства над правовими нормами загального законодавства», проте у законодавстві України, так само, як і у нормах законопроекту, відсутнє визначення понять «спеціальне законодавство», «загальне законодавство».

Крім того, у зауваженнях до ст. 58 законопроекту у Висновку звертається увага на незрозумілість визначеного у ч. 4 цієї статті пріоритету використання правил розв'язання колізій, а саме: «У разі виявлення колізії між положеннями різних нормативно-правових актів, які мають однакову юридичну силу, застосовуються положення нормативно-правового акта, що набрав чинності пізніше, або положення того нормативно-правового акта, який встановлює спеціальні норми, які деталізують та встановлюють особливості правового регулювання суспільних відносин». З цього приводу у Висновку зазначається, що у разі колізії між нормативно-правовими актами різних видів, які мають однакову юридичну силу, перш за все має братись до уваги, до чієї компетенції (повноважень) відноситься відповідне питання.

У висновку до ст. 59 законопроекту, яка стосується подолання складних колізій, вказується на необхідність також врегулювання питання розв'язання колізії між двома нормативно-правовими актами однакової юридичної сили, виданими різними суб'єктами (наприклад, актами двох різних міністерств).

Певні зауваження у Висновку стосуються й ст. 60, за змістом ч. 2 якої «у разі наявності колізії між нормативно-правовими актами, що мають однакову юридичну силу, застосовується спочатку темпоральне правило (пізніший нормативно-правовий акт має пріоритет), а потім змістовне (пріоритет має спеціальний нормативно-правовий акт)». Зокрема, у цих випадках, як зазначено у Висновку, пріоритет має віддаватись спеціальному нормативно-правовому акту і лише якщо акти, між якими виникла колізія, не є загальним і спеціальним стосовно один одного, має застосовуватись темпоральне правило [9].

Крім того, деякі науковці, аналізуючи положення про колізієне регулювання у досліджуваному законопроєкті, вважають, що вони не враховують критерію цільовості правового регулювання, який мав би застосовуватись, поряд із темпоральним і змістовим критеріями, відсутність якого на практиці призведе до неправового позитивізму в правозастосуванні [10].

Для вирішення колізій у законодавстві слід також розглянути можливість внесення деяких змін та доповнень до КАС України, а саме, до ст. ст. 142, 246, 249, 290 та 328, зазначивши, що виявлення судом колізії у законодавстві є, зокрема, підставою для: зазначення про це у мотивувальній частині судового рішення (ст. 246); винесення окремої ухвали (ст. 249); касаційного перегляду справи (ст. 328); для ініціювання розгляду ВС зразкової справи (ст. 290); повернення особі судового збору та витрат на правову допомогу (з метою стимулювання для суб'єкта владних повноважень оперативно усувати недоліки у власному нормотворенні) (ст. 142).

Крім того, необхідно розглянути можливість викласти ч. 3 ст. 7 (джерела права, які застосовуються судом) у такі редакції: «У разі невідповідності правового акта Конституції України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана ВРУ, закону України або іншому правовому акту, суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу». Це пов'язано з тим, що чинна редакція: «У разі невідповідності правового акта Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу, або положення відповідного міжнародного договору України» не повною мірою відповідає ст. 9 Конституції України та ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України».

Висновки. Проведене у науковій статті дослідження дає підстави дійти висновку про те, що вирішення колізій у законодавстві може здійснюватися у формі попередження, подолання та усунення колізій.

Попередження колізій передбачає здійснення правотворчості уповноваженими суб'єктами у такий спосіб, який забезпечує недопущення появи колізійних норм, зокрема, проведення експертизи акта на предмет відсутності у ньому норм, що суперечать іншим актам; зазначення у новоприйнятому акті про те, що інший акт або окремі його норми втрачають чинність; зазначення в такому акті про те, як має бути вирішена колізія (наприклад, у перехідних або прикінцевих положеннях); застосування інших механізмів спеціального унормування способів вирішення колізій у конкретних суспільно-управлінських відносинах.

Усунення колізій має місце у випадку, коли суб'єкт нормотворення вживає заходи для припинення існування колізії, зокрема, шляхом скасування колізійної правової норми або внесення відповідних змін до акта законодавства з метою приведення норми у відповідність з іншими нормами, що регулюють ті ж самі правовідносини, чи застосування інших механізмів, які дозволяють припинити існування колізії.

Подолання колізій здійснюється судами, якщо суб'єкти нормотворення не вживають заходів для їх усунення, шляхом обрання найоптимальнішого у конкретних спірних правовідносинах способу надання пріоритету певним правовим нормам, унаслідок чого здійснюється застосування тієї чи іншої норми, проте сама по собі колізія у законодавстві не зникає; виконання цього завдання вимагає від суду: 1) встановлення факту існування правової колізії (ситуація, за якої два або більше нормативних акти або норми одного акта регулюють по різному одні і ті ж суспільно-управлінські відносини) та 2) надання пріоритету одному із нормативних актів або норм.

Необхідно відрізнити процес вирішення судом колізій та здійснення тлумачення законодавства, за якого суд має сформулювати правову позицію при наявності різних підходів до розуміння однієї або сукупності норм права, коли певна «неякісність» норми права дозволяє множинність підходів до її розуміння. У широкому розумінні здійснення правосуддя, особливо в адміністративному судочинстві, можна назвати подоланням колізії, оскільки будь-який судовий спір це, як правило, «колізія» позицій/поглядів сторін на нормативне регулювання певних суспільно-управлінських відносин.

Основними підходами до подолання колізій у законодавстві, які застосовуються судом залежно від виду колізії, характеру спірних правовідносин та обставин справи, є: 1) абсолютна пріоритетність норм Конституції України; 2) застосування найбільш сприятливої для особи або суспільних інтересів норми права; 3) пріоритетність норм міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана ВРУ, перед національним законодавством; 4) пріоритетність норм, що містяться в актах вищої юридичної сили; 5) пріоритетність норм, що містяться у пізніше прийнятих актах (темпоральний підхід); 6) пріоритетність норм, що містяться у спеціальних законах (змістовний підхід); 7) подолання колізій за допомогою застосування практики ЄСПЛ.

Для вирішення колізій у законодавстві та правових позиціях ВС слід розглянути можливість внесення деяких змін та доповнень до КАС України, а саме: 1) ч. 3 ст. 7 викласти у такі редакції: «У разі невідповідності правового акта Конституції України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана ВРУ, закону України або іншому правовому акту суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу»; 2) з метою стимулювання для суб'єкта владних повноважень усунути недоліки у власному нормотворенні ст. 142 доповнити ч. 3, у якій передбачити, що у разі виявлення під час розгляду справи колізії у законодавстві, що стала причиною виникнення спору з суб'єктом нормотворення, позивач – особа приватного права може вимагати повернення судового збору за рахунок бюджетних асигнувань відповідача; 3) ч. 6 ст. 246 доповнити п. 6, в якому зазначити, що у резолютивній частині судового рішення також вказується про виявлення колізії між нормами права, що регулюють спірні правовідносини; 4) ч. 1 ст. 249 доповнити абз. 2, в якому зазначити, що суд може винести окрему ухвалу у разі виявлення під час розгляду справи колізії між нормами права, що регулюють спірні правовідносини, для надсилання суб'єкту нормотворення з метою усунення такої колізії; 5) ч. 1 ст. 290 доповнити положеннями про те, що ВС може ініціювати розгляд справи як зразкової у випадку виявлення колізії у нормах права, що регулюють спірні правовідносини; 6) ч. 4 ст. 328 доповнити п. 5, в якому зазначити, що підставою для касаційного перегляду судових рішень судів першої та апеляційної інстанцій є наявність колізії між нормами права, що регулюють спірні правовідносини.

Анотація.

Статтю присвячено висвітленню теоретико-правових питань щодо визначення підходів до вирішення колізій у законодавстві. Доведено, що вирішення колізій у законодавстві може здійснюватися у формі попередження, подолання та усунення колізій.

Автором обґрунтовано необхідність відрізнати процес вирішення судом колізій та здійснення тлумачення законодавства, за якого суд має сформулювати правову позицію при наявності різних підходів до розуміння однієї або сукупності норм права, коли певна «неякісність» норми права дозволяє множинність підходів до її розуміння.

Доведено, що необхідно виокремити сім основних підходів до подолання колізій у законодавстві, які застосовуються судом залежно від виду колізії, характеру спірних правовідносин та обставин справи.

На підставі проведеного науково-правового аналізу розроблено пропозиції щодо удосконалення положень процесуального законодавства з метою підвищення ефективності вирішення судами колізій у законодавстві.

Annotation.

The article is devoted to the coverage of theoretical and legal issues regarding the definition of approaches to conflict resolution in legislation. It has been proven that the resolution of conflicts in legislation can be carried out in the form of prevention, overcoming and elimination of conflicts.

The author justifies the need to distinguish between the process of conflict resolution by the court and the interpretation of legislation, for which the court must form a legal position in the presence of different approaches to understanding one or a set of legal norms, when a certain "defectiveness" of a legal norm allows a plurality of approaches to its understanding.

It is proved that it is necessary to distinguish seven main approaches to overcoming conflicts in legislation, which are used by the court depending on the type of conflict, the nature of the disputed legal relationship and the circumstances of the case.

On the basis of the conducted scientific and legal analysis, proposals were developed to improve the provisions of the procedural legislation in order to increase the efficiency of the resolution of conflicts in the legislation by the courts.

Література

Циппеліус Р. Юридична методологія. Чернівці: "Рута", 2003. 184 с.

Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

Дутка Г. І. Закон у системі нормативно-правових актів України: автореф. дис. канд. юрид. наук. Київ, 2003. 21 с.

Шумило М. Квазірегуляторна роль правових висновків Верховного Суду (на прикладі справи про відшкодування моральної шкоди у сімейному спорі). Судово-юридична газета. 2021. URL : <https://sud.ua/ru/news/blog/204359-kvaziregulyatorna-rol-pravovikh-visnovkiv-verkhovnogo-sudu-na-prikladi-spravi-pro-vidshkoduvannya-moralnoyi-shkodi-u-simeynomu-spori>.

Кібенко О. Перспективна дія правового висновку (позиції) Верховного Суду: чи доцільно запровадити в Україні? Судово-юридична газета. 2020. URL : <https://sud.ua/ru/news/blog/162411-perspektivna-diya-pravovogo-visnovku-pozitsiyi-verkhovnogo-sudu-chi-dotsilno-zaprovaditi-v-ukrayini>.

Ухвала Конституційного Суду України від 30 листопада 2006 року № 16-у/2006. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v016u710-06#Text>.

Про правотворчу діяльність: проект Закону України від 25 червня 2021 р. реєстр. № 5707. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355.

Висновок Головного науково-експертного управління від 3 вересня 2021 р. на проект Закону України «Про правотворчу діяльність» від 25 червня 2021 р. реєстр. № 5707. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355.

Коліушко І., Марусяк О. Закон про закони. Чи зможе парламент законопроектом № 5707 підвищити планку якості своєї діяльності? Реанімаційний пакет реформ. 2021. URL : https://rpr.org.ua/news/zakon-pro-zakony-chy-zmozhe-parlament-zakonoproektom-5707-pidvyshchyty-planku-iakosti-svoiei-diialnosti/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=zakon-pro-zakony-chy-zmozhe-parlament-zakonoproektom-5707-pidvyshchyty-planku-iakosti-svoiei-diialnosti.

Файли матеріалу

[Оригінальний файл автора](#)