



Козуліна Світлана Олександрівна

*доцент кафедри права і законотворчого процесу
ОРІДУ НАДУ при Президентові України,
к.держ.упр., доцент*

ПРИНЦИПИ ПОДОЛАННЯ ТА ЗАСОБИ ЗАПОБІГАННЯ КОЛІЗІЙ У ПРАВОТВОРЧІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

У статті аналізуються окремі колізії, що існують у законодавстві, а також недоліки колізійних принципів їх подолання, обґрунтовуються засоби запобігання появи нових колізій у правотворчій діяльності органів публічної влади.

Ключові слова: юридичні колізії, нормативно-правові акти, законодавство, принципи подолання, засоби запобігання.

Kozulina Svitlana

THE PRINCIPLES OF OVERCOMING AND THE MEANS OF PREVENTION OF CONFLICTS IN LEGISLATIVE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES

In the article there are analyzed certain conflicts existing in the legislation, and also disadvantages of the overcoming of conflict's principles, and the means are justified to prevent the new conflicts in legislative activities of public authorities.

Keywords: legal conflicts, regulatory legal acts, legislation, principles of overcoming, means of prevention.

Козуліна Светлана Александровна

ПРИНЦИПЫ ПРЕОДОЛЕНИЯ И СПОСОБЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ КОЛЛИЗИЙ В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

В статье анализируются отдельные коллизии, существующие в законодательстве, а также недостатки коллизионных принципов их преодоления, обосновываются способы предотвращения новых коллизий в правотворческой деятельности органов публичной власти.

Ключевые слова: юридические коллизии, нормативно-правовые акты, законодательство, принципы преодоления, способы предотвращения.

Постановка проблеми. Колізія (від лат. *collisio* – зіштовхуватися) – розбіжність, непогодженість, суперечність або зіткнення протилежних обставин та інтересів. Юридична колізія – один із видів правових конфліктів. У науковій літературі [1] розмежовують:

- 1) колізії між нормативно-правовими актами або окремими правовими нормами;
- 2) колізії у правотворчості;
- 3) колізії у правозастосуванні;
- 4) колізії повноважень та статусів.

Проте найчастіше під юридичною колізією розуміють саме непогодженість (розбіжність, зіткнення) правових норм, пов'язану з особливостями регулювання однакових, подібних або суміжних суспільних відносин різними нормативно-правовими актами.

До причин виникнення юридичних колізій належать:

- об'єктивні причини – вони не залежать від волі й свідомості правотворця і викликані соціальною реальністю, обумовлені об'єктивним розвитком правовідносин (зовнішній фактор);

**СПЕЦВИПУСК ДО 20-РІЧЧЯ ОРІДУ НАДУ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

- суб'єктивні причини – пов'язані з волею й свідомістю правотворця та обумовлені суб'єктивними процесами: відсутність професіоналізму; ігнорування правил нормотворчої техніки тощо (внутрішній фактор).

Проблема колізій між нормативно-правовими актами тісно пов'язана з досконалістю та стабільністю українського законодавства, бо саме узгодженість правових приписів є однією з головних умов їхньої ефективності. Сама конструкція права як внутрішньо погодженої і несуперечливої системи є об'єктивно необхідним способом його існування й успішного функціонування. Колізії між правовими нормами призводять до порушення системності правового регулювання і тим самим знижують його соціальну цінність. Юридичні колізії заважають нормальній, злагодженій роботі правової системи, нерідко порушують права громадян, негативно позначаються на ефективності правового регулювання, стані законності і правопорядку, правосвідомості і правовій культурі суспільства [2]. Питання виявлення причин виникнення юридичних колізій, вдосконалення принципів їх подолання та пошуку дієвих засобів запобігання появи нових, набувають все більшої актуальності у сучасних умовах євроінтеграції України та адаптації системи національного права до європейського законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми юридичних колізій та принципи (правоволоження) щодо їх подолання досліджували у своїх працях відомі фахівці галузі теорії держави і права, зокрема Є. Погорелов, П. Рабинович, О. Скакун, Ю. Тихомиров, Ю. Шемшученко та ін. Серед останніх публікацій з цієї тематики слід виділити наукові статті А. Мірошниченка, О. Москалюка, Н. Свиридюка, Т. Шевченко, в яких автори досить докладно розглядають сутність, особливості, види колізій між нормативно-правовими актами та принципи їх вирішення (подолання). Однак, на жаль, незважаючи на наявні науково-теоретичні розробки окресленої проблематики, наявність колізій у вітчизняному законодавстві не зменшується, і навіть навпаки – новітні нормативно-правові акти породжують нові колізії. Варто зауважити й те, що не завжди принципи подолання колізій, які пропонуються у теорії права і, до речі, дотепер не закріплені законодавчо, дозволяють подолати наявну складну колізію.

Метою статті є аналіз наявних у законодавстві окремих колізій, недоліків колізійних принципів щодо їх подолання та обґрунтування засобів запобігання появи нових колізій у правотворчій діяльності органів публічної влади.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі [1–5] найчастіше видокремлюють ієрархічні, темпоральні (часові), змістовні та складні (змішані) колізії. У більшості випадків подолання колізій норм права здійснюється шляхом використання колізійних норм, відомих ще з часів римського права колізійних принципів.

Ієрархічні колізії – це колізії, що виникають через регулювання одних фактичних обставин нормами, які знаходяться на різному рівні в ієрархічній структурі законодавства. Причинами ієрархічних колізій є множинність суб'єктів правотворчих органів. В окремих випадках нормотворчі органи, які володіють певними визначеними повноваженнями, видають з одного і того ж питання різні за змістом норми права. Суб'єктивними причинами виникнення ієрархічних колізій є:

- непоінформованість нижчого нормотворчого органу, що з даного приводу вже діє норма, прийнята вищим органом;
- нечітке розмежування і законодавче закріплення правотворчої компетенції;
- перевищення компетенції органом державної влади [4].

Так, наприклад, після відновлення Конституції України, у новій редакції було прийнято Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [6], стаття 6 якого не відповідає Основному Закону держави [7] – див. таблицю 1.

Отже, колізія, наведена у таблиці 1, є ієрархічною. Для подолання ієрархічних колізій застосовується колізійний принцип *lex superior derogat inferiori* (лат.) – вищий за силою закон відмінює закон, нижчий за силою [4]. Про це вказується й у листі-роз'ясненні Міністерства юстиції України від 26.12.2008 р. № 758-0-2-08-19 «Щодо практики застосування норм права у випадку колізій», а саме: у разі існування суперечності між нормативно-правовими актами, прийнятими різними за місцем в ієрархічній структурі органами – вищим та нижчим, застосовується акт, прийнятий вищим органом як такий, що має більшу юридичну силу. У разі існування неузгодженості між актами, виданими одним й тим самим органом, але які мають різну юридичну силу, застосовується акт вищої юридичної сили. Наприклад, у випадку суперечності норм закону та Конституції України, які прийняті Верховною Радою України колізія вирішується на користь Конституції, яка має найвищу юридичну силу.

Дійсно, питань не виникає, якщо колізія виявлена між Конституцією і законом, як у вищевказаному прикладі, або законом і підзаконним актом. Однак, дотепер у законодавстві не закріплена ієрархія кодифікованих і некодифікованих (органічних і звичайних) законів та ієрархія підзаконних нормативно-правових актів, а в науковій літературі не має однакової думки щодо юридичної сили різ-

Колізія щодо призначення членів КМУ

Стаття 114 Конституції України (частини 1, 2, та 3)	Стаття 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»
<p style="text-align: center;">1</p> <p>Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України.</p> <p>Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.</p> <p>Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени КМУ призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.</p>	<p style="text-align: center;">2</p> <p>2. Посадовий склад (кількість та перелік посад) новосформованого КМУ визначається Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра одночасно з призначенням персонального складу КМУ у порядку, встановленому статтею 9 цього Закону.</p>

них видів законів або указів Президента України і постанов парламенту в умовах парламентсько-президентської республіки тощо.

Темпоральні колізії виникають унаслідок видання в різний час двох чи більше норм права з одного і того ж питання. Для подолання темпоральних колізій використовується колізійний принцип *lex posterior derogat priori* (лат.) – «пізнішим законом відміняється більш ранній» [3]. У контексті подолання темпоральних колізій це припущення означає, що, у разі існування неузгодженості між нормами, виданими одним і тим самим нормотворчим органом, застосовується акт, виданий пізніше, навіть якщо прийнятий раніше акт не втратив своєї чинності. Така неузгодженість може виникнути внаслідок того, що прийняття нової норми не завжди супроводжується скасуванням «застарілих» норм з одного й того ж питання [8]. Водночас застосування колізійного принципу *lex posterior* має обмежений характер. Він не використовується у випадку збігу темпоральної та змістовної колізій, а також збігу ієрархічної та темпоральної колізій. Свої особливості має і подолання темпоральних колізій, які зумовлені продовжуваністю відносин в часі, а також темпоральних колізій між нормами матеріального і процесуального права [4]. Отже, слід зауважити, що принцип *lex posterior* застосовується лише тоді, коли йдеться про нормативно-правові акти однакової юридичної сили або коли пізніше було прийнято акт вищої юридичної сили.

Змістовні колізії виникають між приписами нормативно-правових актів рівної юридичної сили внаслідок часткового збігу об'ємів правового регулювання й обумовлені специфікою регламентації суспільних відносин. Суть змістовної колізії полягає в такому: на врегулювання одних суспільних відносин претендують загальна і спеціальна норми. Загальна норма врегулює суспільні відносини загалом, спеціальна норма встановлює певні особливості порівняно із загальною, тобто врегулює вужче коло суспільних відносин. Для подолання змістовних колізій застосовується колізійний принцип *lex specialis derogat generalis* (лат.) – спеціальний закон відмінняє (витісняє) загальний закон, тобто при розбіжності між загальним і спеціальним нормативно-правовим актом перевага надається спеціальному, якщо він не скасований виданим пізніше загальним актом [1; 8].

Правило пріоритету спеціальної норми пов'язане з тим, що шляхом видання спеціальної норми законодавець недвозначно виявляє своє ставлення до регулювання конкретного випадку у певний спосіб, на відміну від інших подібних випадків, які охоплюються нормою загального характеру. Спеціальний закон покликаний врахувати особливості суспільних відносин, а тому саме він краще пристосований для регулювання певного різновиду суспільних відносин. В такому випадку одна норма отримує значення загального правила, а інша – винятку, який виключає застосування загального правила [9].

Так, наприклад, згідно зі статтею 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення адміністративне стягнення може бути накладено не пізніш як через два місяці з дня вчинення право-

порушення, а при правопорушенні що триває, – не пізніше як через два місяці з дня його виявлення (загальна норма), але за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, адміністративне стягнення може бути накладено протягом трьох місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення (спеціальна норма) [10].

Водночас, необхідно пам'ятати, що колізійний принцип *lex specialis* не має універсального характеру і застосовується як виняток. Його неможна використовувати, якщо загальна норма має вищу юридичну силу або «... коли наявність спеціальної норми не може бути пояснена з точки зору спеціальної мети врегулювання суспільних відносин законодавцем, а застосування загальної норми краще відповідатиме принципам права та цілям правового регулювання... Інакше кажучи, подолання змістовних колізій шляхом використання колізійного принципу *lex specialis* можливе лише при подоланні позитивних змістовних колізій, які виникають як результат об'єктивної необхідності диференціації правового регулювання» [9, с. 42].

Найбільші труднощі для вирішення становлять так звані складні або змішані колізії, які характеризується збігом декількох видів колізій, унаслідок чого ускладнюється або унеможлиблюється проблема вибору колізійного принципу – див. таблицю 2.

Таблиця 2

Колізія щодо видання нормативно-правових актів
центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р.	Положення про Національне агентство України з питань державної служби: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 500
1	2
<p>Стаття 23. Накази центрального органу виконавчої влади</p> <p>1. Центральний орган виконавчої влади у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України,</p>	<p>9. Нацдержслужба у межах повноважень, передбачених законом, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України,</p>
1	2
<p>прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України та наказів міністерств видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання.</p> <p>4. Накази центрального органу виконавчої влади підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».</p> <p>Стаття 24. Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України та інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом</p> <p>4. Положення цього Закону поширюються на Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, інші утворені Кабінетом Міністрів України центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, крім випадків, коли Конституцією та законами України визначені інші особливості організації та порядку їх діяльності.</p>	<p>прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, організовує та контролює їх виконання.</p> <p>Накази Нацдержслужби, які відповідно до законодавства є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, видаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».</p> <p>Нормативно-правові акти Нац-держслужби підлягають державній реєстрації в установленому законодавством порядку.</p>

2. Майстренко О. В. Деякі питання вирішення колізій у податковому законодавстві України / О. В. Майстренко. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/5463>.
3. Дубина Н. А. Роль юридичних колізій у національній правовій системі / Н. А. Дубина // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. – 2013. – Вип. 16. – С. 30–33.
4. Мірошниченко А. Законодавче закріплення принципів вирішення колізій / А. Мірошниченко // Слово національної школи суддів України. – 2013. - № 2(3). – С. 163-167.
5. Портнов А. В. Види колізій у законодавстві України / А. В. Портнов, О. В. Москалюк // Юрист України. – 2012. – № 1–2(18-19). – С. 5–12.
6. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
7. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
8. Щодо практики застосування норм права у випадку колізій: лист-роз'яснення Міністерства юстиції України від 26 грудня 2008 р. № 758-0-2-08-19. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0758323-08>.
9. Москалюк О. В. Особливості застосування принципів права при подоланні змістовних колізій / О. В. Москалюк // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2012. - № 2. – С. 37–42.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
11. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
12. Положення про Національне агентство України з питань державної служби: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 500. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF>.