

В. В. ЧМІЛЬ**НАУКОВІ ПРОБЛЕМИ КОЛІЗІЙНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА**

Рассмотрены актуальные вопросы возникновения коллизий в законотворческом процессе. Автор предложил механизм предупреждения возникновения коллизий.

In the article are considered the pressing questions of origin collisions in the legislative process. Author offered the mechanism of prevention is occurrence of collisions.

Процеси формування громадянського суспільства в Україні тісно пов'язані з розвитком правового регулювання всіх суспільних сфер, що закріплено у ст. 1 Конституції України, де Україна визначена соціальною, правовою державою. Але процеси законотворчості позначаються протистоянням інтересів різних суспільних верств, які виражаються у парламентській кризі, політичній боротьбі та інших негативних наслідках. Внаслідок розвитку кризових явищ у парламентських фракціях меншовартісне значення для законотворців має саме законотворча діяльність. Прийняття законопроектів до слухань не проходить належної експертизи на сумісність з чинним законодавством, що призводить до численних колізій та суперечностей у нормах, які затверджуються у статусі законів. Вивчення причин колізійності у законотворчій роботі має велике науково-прикладне значення для удосконалення процедур прийняття законів.

Суперечності між нормативно-правовими приписами властиві сьогодні всім рівням системи законодавства. Причиною цього можуть бути порушення процедури прийняття нормативно-правових актів, вторгнення суб'єкта правоутворення в сферу компетенції інших суб'єктів, ігнорування правил законодавчої техніки тощо. Аналіз суперечностей показує, що здебільшого вони пов'язані з недооцінкою вимог правового режиму запобігання й усунення юридичних колізій. Недосконалість, у тому числі суперечливість законодавства, негативно позначається на

роботі всіх гілок влади, значно ускладнює вирішення завдань, що стоять перед ними, суттєво знижує здатність законодавства ефективно регулювати суспільні відносини, ослаблює режим законності, негативно впливає на рівень правопорядку в країні, заважає реалізації прав і свобод людини та громадянина. Тому цілком природним є прагнення держави створити систему інститутів і методів, здатних забезпечити попередження, подолання й усунення колізій у законодавстві¹.

Зазначені проблеми не можна вирішити без всебічного теоретичного осмислення й аналізу. На підставі такого аналізу необхідно виробити науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення правотворчої і правозастосовчої діяльності. Нині першорядного значення набуває питання про забезпечення відповідності всіх нормативно-правових актів Конституції України, а підзаконних актів – законам. Проте виявляється, що не завжди зрозумілі критерії, за якими можна оцінювати ступінь такої відповідності.

Певні завдання в досліджуваній сфері постають і у зв'язку з активізацією взаємодії міжнародної і національної правових систем. Питання про співвідношення міжнародного й українського права та забезпечення їх гармонізації набувають сьогодні принципово важливого практичного значення для розвитку правової системи України. Вищезазначене підтверджене висловлюванням науковців про те, що сучасне національне законодавство має змішаний характер, є нестабільним, суперечливим, що перешкоджає демократичним змінам у суспільстві. Тому особлива увага має бути приділена потребам удосконалення нормотворчості, подолання колізій, систематизації, підвищення ефективності законодавства, імплементації норм міжнародного права та гармонізації українського законодавства з європейськими стандартами².

Будь-яку колізію можна оцінити з юридичної точки зору, особливо тоді, коли ставиться за мету її подолання. Чи є юридичні колізії окремим, самостійним видом, зі своїм, лише йому властивим змістом, характером, причинами виникнення, соціальною сферою прояву. На думку Ю.Тихомирова, і «право, і правові акти завжди були «учасниками» сварок та примирень, спорів та домовленостей, конфліктів та угод, війн та миру. Вони були, як привід і мета, як арбітр і суддя, як засіб узгодженості інтересів»³.

Термін «юридична колізія» іноді використовується в широкому значенні, позначаючи суперечності обох видів (як матеріальні, так і формальні). У цьому випадку юридична колізія визначається в літературі як суперечність між існуючими правовими актами й інститутами, правопорядком та намірами і діями щодо їх зміни, визнання або відторгнення. Водночас колізії в законодавстві є одним з видів логіко-структурних дефектів (деформацій) у праві. Прикладами інших видів таких дефектів є, зокрема, зайве дублювання, прогалини в праві, нерациональне розташування правових норм; логічна недосконалість правових конструкцій. При цьому лише деякі види колізій у законодавстві (часові та ієрархічні) є логіко-структурними дефектами. Колізії, що не є дефектами, можна називати доброякісними (тобто нешкідливими) колізіями: це, наприклад, більшість змістових колізій⁴.

На нашу думку, поняття «правова колізія» означає суперечність між нормативними актами будь-якої категорії, а також між правовими традиціями, які призводять до неоднозначності чи взаємовиключності у правозастосовчій практиці.

Більш глибокому дослідженню колізій сприяє вивчення причин їх виникнення. Дане питання неоднозначно вирішується в юридичній літературі. На думку

Г. Дутки, під причинами виникнення колізій у законах можна розуміти ті явища об'єктивної дійсності, що спричиняють появу колізій. Звичайно їх поділяють на дві великі групи: об'єктивні й суб'єктивні. Колізійність нашого законодавства поглиблюється тим, що в країні одночасно діють закони колишнього СРСР і незалежної України. За роки незалежності законодавство з деяких важливих питань (наприклад, податкове (подвійне оподаткування у зовнішньоекономічній діяльності), інвестиційне) змінювалось уже по декілька разів. Старе законодавство не відмінене, а нове ще не створене. Такі акти не завжди стикаються, на межах їх дотикання виникають розбіжності. Дана ситуація наводить на думку, що сучасне законодавство держави ніби зіткане із суцільних суперечностей, в ньому панують анархія, перекося, безладдя, плутанина. Розбалансованість правової системи, багато її частин погано узгоджуються одна з одною, не підпорядковані спільній меті. Заплутаність нормативного матеріалу дає нерідко простір для волонтаристських дій посадових осіб і владних структур⁵.

Відповідно на сучасному етапі суспільного розвитку України науковці та практики дедалі частіше звертаються до проблем удосконалення законодавчого процесу. Проте деякі його аспекти досі залишаються неурегульованими, а наявні нормативні положення часто є теоретично недосконалими, що негативно позначається на процесі правотворення і правозастосування. Свідченням цього є значна кількість змін та доповнень до законодавчих актів, колізії та суперечності між чинними нормами тощо. Негативно впливає на якість законодавчих актів і відсутність унормованих вимог до законодавчої техніки, зокрема так званого закону про закони, дискусії щодо якого в науковій літературі та в стінах парламенту точаться вже не один рік⁶.

Відсутність необхідного рівня законодавчої дисципліни, слабка увага щодо вимог практичної правової культури у більшості депутатського корпусу, а тим більше на рівні найвищого управлінського персоналу, зумовлює правові колізії та прагматичний суб'єктивізм у законотворчості.

Як приклад можна навести одну з правових колізій. Відповідно до ч. 3 ст. 248-4 Цивільного процесуального кодексу України попередньої редакції, що реформується, подання скарги до суду зупиняє виконання оскаржуваного акта⁷. Водночас згідно зі ст. 99 Закону «Про банки і банківську діяльність» банк або інші особи, на які поширюються повноваження Національного банку України, мають право оскаржити в суді у встановленому законодавством порядку рішення, дії або бездіяльність Національного банку України чи його посадових осіб. Однак «оскарження не зупиняє виконання оскаржуваного рішення або дії». Унаслідок цього прокується не лише плутанина в самому законодавстві, але й недопустимий «коридор свободи»⁸ в практичному правозастосуванні.

Колізії виникають на всіх рівнях імперативності законодавства. Наприклад, норми Конституції діють безпосередньо, якщо відповідні суспільні відносини врегульовані саме конституційними засобами і їх достатньо для розв'язання конкретної життєвої ситуації. А тому безпосередня дія конституційних норм має важливе значення при колізіях у праві. Колізії між Конституцією і законом, на думку Б. Кінаша, можуть існувати відповідно до аксіоми про вищу юридичну силу норм Основного Закону. При цьому у випадку колізії між законами мають діяти ті закони, у яких не лише буква, а й дух відповідають Конституції⁹.

При дослідженні проблеми виникнення колізій слід виходити з двох факторів: специфіки фактичних відносин, що підлягають законодавчому регулюванню й

особливостей законотворчості. У рамках першого фактора можна виділити три причини таких зіткнень: а) причини, пов'язані з динамікою правовідносин у часі (колізія в часі); б) причини, пов'язані з протяжністю правовідносин у просторі (просторові колізії); в) причини, пов'язані з диференційним регулюванням відносин правотворчості (змістовні колізії).

Перший вид причин пов'язаний з динамікою правовідносин у часі (колізія в часі, чи, по-іншому, темпоріальна колізія). Існування відносин неминуче пов'язано з їх розвитком, який зумовлює зміни норм, які їх опосередковують. Такі зміни не завжди відбуваються безболісно, оскільки старі правові норми можуть вступати в конфлікт із новими, коли попередні норми права офіційно не змінені чи не скасовані. Цей конфлікт норм, як видно, зумовлений змінами або розвитком відносин у часових межах. Виникає зіткнення між правовою нормою, що діє в період існування суспільних відносин, і нормою, під час якої з цієї обставини приймається рішення. Темпоральна (часова) колізія є колізією, що виникає внаслідок видання в різний час з того ж самого питання принаймні двох норм права. Успішне подолання і попередження темпоральних колізій неможливе без ґрунтовного вивчення проблеми дії закону в часі. У зв'язку з цим необхідно вивчити чотири показники, що характеризують часову дію нормативного акту: момент набуття актом чинності; напрям темпоральної дії акта; момент, підстави та порядок призупинення дії нормативного акту; момент, підстави та порядок припинення (скасування) його дії.

Другий вид причин пов'язаний з протяжністю правових норм у просторі (просторові колізії). Протяжними правові норми можуть бути не тільки в часі, але і в просторі. Об'єктивними причинами може виступати не тільки динаміка відносин у часі й просторі, а й сам характер цих відносин, їх особливість і необхідність диференційованого регулювання. Іншими словами, самі відносини, їх характер в окремих ситуаціях зумовлює регламентування їх одночасно різними правовими нормами, тобто нормами з різним обсягом регулювання.

Наступним видом виникнення колізій є ієрархія законів, або субординаційні причини у законодавстві. Специфіка даних колізій полягає у тому, що на врегулювання одних фактичних відносин претендують норми, що знаходяться на різних щаблях в ієрархічній (вертикальній) структурі законодавства і тому мають різну юридичну силу¹⁰. Наприклад, зважаючи на те, що Рішенням Конституційного Суду України від 30 січня 2003 р. 3-рп/2003 визнані неконституційними окремі положення Кримінально-процесуального кодексу України (далі – КПК України), які унеможливають розгляд судом на стадії досудового слідства скарг на постанови слідчого, прокурора щодо приводів, підстав і порядку порушення кримінальної справи стосовно певної особи, Пленум Верховного Суду України ухвалив постанову від 30.05.2008 № 6 «з метою однакового і правильного застосування положень кримінально-процесуального законодавства, яке стосується порядку розгляду судами скарг на постанови органів дізнання, слідчого, прокурора про порушення кримінальної справи». Зазначивши у пункті 1 постанови, що суди зобов'язані приймати до свого провадження скарги на постанови про порушення кримінальної справи, Пленум помилково витлумачив правила підсудності справ такої категорії, не передбачені статтями 33, 34 КПК України, розширивши зміст юридичної норми щодо підсудності, визначеної кримінально-процесуальним законом. Зокрема, у цьому пункті постанови є посилання на частини п'яту, шосту статті 13 Закону України «Про статус суддів» від 15 грудня 1992 р., якими перед-

бачено, що кримінальна справа щодо судді розглядається у першій інстанції апеляційним судом. При цьому не враховано, що частиною п'ятою статті 22 Закону України «Про судоустрій України» встановлено, що підсудність окремих категорій справ місцевим судам визначається процесуальним законом. Закон про статус суддів не є процесуальним законом, тому мають застосовуватися норми КПК України, у тому числі норми щодо підсудності, зокрема стаття 34 КПК України. Остання не передбачає підсудності апеляційним судам кримінальних справ стосовно суддів, а тому тлумачити її розширено, як це зробив Пленум, немає законних підстав. Крім того, за точним змістом частини п'ятої статті 13 Закону України «Про статус суддів» апеляційний суд у першій інстанції розглядає кримінальну справу щодо судді, а не справу за заявою судді щодо незаконного порушення проти нього кримінальної справи прокурором. Тобто це дві різні категорії справ¹¹.

Звичайно, поява колізій правових норм визначається не тільки об'єктивними причинами, а й суб'єктивними. Суб'єктивні причини - це ті явища, які зв'язані з волею законодавця, політика, посадової особи. Традиційно до суб'єктивних факторів, що детермінують виникнення законодавчих колізій, відносять наступні: відсутність планування законотворчої діяльності; недосконалість організаційної роботи в процесі підготовки й прийняття законів; недостатність правових знань; нехтування правилами законодавчої техніки. Сукупність суб'єктивних причин також виступає як об'єктивно необхідна умова існування в системі права даної різновидності спеціалізованих норм. М. Матузов до суб'єктивних причин відносить низьку якість законів, прогалини в законодавстві, непродуману й слабку координацію нормотворчої діяльності, невпорядкованість нормативного матеріалу, відсутність належної правової культури, юридичний нігілізм, соціальну напругу, політичну боротьбу¹². В основі багатьох юридичних колізій лежать політичні колізії: порушення принципу поділу державної влади, вихід різних органів за межі своїх повноважень, взаємне їх вторгнення в сферу компетенції один одного, амбіції й суперництво лідерів, війна компроматів, лобізм, популізм, кон'юнктура тощо. У таких умовах приймається велика кількість суперечливих і неузгоджених один з одним актів. Адже юридичний конфлікт – це «активне протистояння сторін, що викликає полярність їх інтересів чи різним ставленням до цінностей і норм суспільного життя»¹³. Саме ці суперечності приводять до війни законів.

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

1. Погребняк С.П. Колізії у законодавстві України та шляхи їх переборення. – Автореф. канд. юр. наук. – Х., 2001. – С. 3–4. **2. Ленгер Я.І.** Реформа правової системи та нормотворчій процес: актуальні питання // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2007 – № 8. – С. 51– 55. **3.** Загальна теорія держави і права / За ред. В.В.Копейчикова. – К., 1988. – С. 320. **4. Погреб-**

няк С.П. Про підходи до поняття колізій в юридичній науці // Вісник Академії правових наук України.– 1999.– № 4.– С. 204–211. **5.** Дутка Г.І. Закон у системі нормативно-правових актів України. Дис. канд. юрид. наук. – К., 2003. – С. 146. **6.** Іванова А. Ю. Законодавчий процес і законодавча техніка у період Центральної Ради, Гетьманату та Директорії. Автореф. канд. юр. наук. – К., 2005. – С 3. **7.** Роз'яснення Вищого арбітражного суду України «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з укладанням та виконанням кредитних договорів» № 02-5/706 від 06.10.94. [Електронний ресурс] // zakon.rada.gov.ua **8.** Ковальчук А.Т. Правові колізії в законодавчому забезпеченні кредитної діяльності // Право України. – 2003. – №5. – С. 14–17. **9.** Кінаш Б.С. Методологічні аспекти форм прямої дії конституції України [Електронний ресурс] //http://www.naiu.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/2003_2/_zmist_01/kinash.htm **10.** Погребняк С.П. Роль принципу верховенства закону для подолання ієрархічних колізій // Вісник Академії правових наук України. – 2000.– № 4. – С. 247–259. **11.** Ющик О. Проблема законності нормативних постанов Пленуму Верховного Суду України // Вісник Конституційного Суду України – 2006. – № 3. – С. 6 – 7. **12.** Матузов Н.И. Юридические коллизии и способы их разрешения. / Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И Матузова и А. В. Малько. – М., 2001. – С. 465–478. **13.** Кудрявцев В.Н., Казимирчук В.П. Современная социология права. Учебник. – М., 1995. – С. 79.