

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.553(477):342.591

Я. І. Ленгер

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ПРІОРИТЕТ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТУ ЯК СПОСІБ РОЗВ'ЯЗАННЯ КОЛІЗІЇ

Статтю присвячено з'ясуванню питання пріоритету нормативно-правових актів. У ході аналізу чинного законодавства та юридичної літератури визначено необхідність чіткої деталізації та конкретизації місця нормативного акту в ієрархічній системі актів, встановлення юридичної сили один щодо іншого. Акцентовано, що без цього є неможливим правильне та цільове застосування пріоритету того чи іншого нормативно-правового акту під час виникнення правової колізії.

Ключові слова: *нормативно-правовий акт, правова колізія, юридична сила, пріоритет нормативно-правового акту, закон, підзаконний акт, муніципальне право.*

Постановка проблеми. У правозастосовній практиці під час вирішення правових колізій насамперед застосовуються загальні правила і принципи вирішення колізій правових норм та нормативно-правових актів. Як правило, вони виходять із принципу пріоритету одного нормативного акту над іншим. Відповідно до теорії права правові акти перебувають у певній ієрархії між собою, їхня відповідність визначається згідно із загально-правовими принципами та пріоритетами. Варто зауважити, що для повного, правильного та нормативно закріпленого універсального способу розв'язання правової колізії через пріоритет одного нормативного акту перед іншим необхідно з'ясувати їх співвідношення за юридичною силою і те, яким чином законодавець на сьогодні це питання закріпив на належному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням нормативно-правових актів, їхнього статусу, юридичної сили займалися видатні теоретики права. Теоретичним підґрунтям цього дослідження є праці таких авторів: Ю.А. Тихомирова, М.І. Козюбри, О.Ф. Скакун, С.В. Бобровника та ін. Нормативною осно-

вою є такі джерела: Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування», листи Міністерства юстиції України, рішення Конституційного Суду України тощо.

Мета статті – з'ясування основних формул пріоритетів одного нормативно-правового акту перед іншим як ефективного та раціонально закріпленого способу розв'язання правової колізії.

Виклад основного матеріалу. Безпосередня дія прямих норм гарантується наявним в Україні механізмом правового захисту Конституції України. Оскільки нормативно-правові акти, що приймаються з метою розвитку і деталізації положень Конституції України, можуть порушувати ці положення або неадекватно відтворювати їх, то Конституційний Суд України згідно з ч. 2 ст. 147 Конституції України має право вирішувати питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України [1]. Тим самим гарантується пряма дія норм конституційного права, реалізація яких не вимагає обов'язкового прийняття відповідного закону України або іншого правового акта. Всі вище-

наведені пріоритети встановлені офіційно та мають конституційний характер. Їх порушення тягне визнання правового акту неконституційним.

Пріоритет полягає у тому, що визначає міру юридичної сили одного нормативно-правового акту стосовно іншого, зокрема пріоритет Конституції України перед іншими нормативно-правовими актами. Варто погодитись із М.І. Козюброю, який вважає, що верховенство Конституції України виявляється насамперед у її найвищій юридичній силі, під якою слід розуміти пріоритет (верховенство) норм Конституції перед нормами звичайних законів, а тим більше перед актами виконавчої влади та іншими нормативними актами, що діють на території України [7, с. 34]. До того ж вища юридична сила Конституції України забезпечується її гарантіями, зокрема особливим порядком правового захисту Основного Закону.

Ю.А. Тихомиров виокремлює такі загальноправові принципи:

- загальні начала правової системи та законодавства;
- офіційна класифікація нормативно-правових актів;
- критерії виокремлення та співвідношення галузей, інститутів і норм;
- основні положення Конституції як Основного Закону;
- загальні наукові поняття та юридичні терміни [8, с. 56].

Загальні правила вирішення правових колізій отримують більш визначну регламентацію у різних нормативно-правових актах, а також у законах та інших нормативно-правових актах. Так, до прикладу, органи нормотворчої діяльності України не спромоглися до сьогодні прийняти акт вищої юридичної сили, де вказали б шляхи вирішення колізії. Наразі чинним є лист Міністерства юстиції України «Щодо практики застосування норм права у випадку колізії» № 758-0-2-08-19 від 26.12.2008 р. [4], де визначається кілька способів визначення нормативно-правового акту, яким слід керуватися у разі виникнення конкретного юридичного факту, тобто правової колізії. Якщо виникає неузгодженість між нормами, що видані одним і тим же органом влади, то застосовується той акт, що виданий пізніше. Тобто розкривається можливість застосування правила «пізнішого акту». Якщо виникає колізія між актами, які прийняті різними за іє-

рархічною системою органами, то застосовується акт органу вищого рівня, такий, що має більшу юридичну силу. До цього положення варто зауважити, що така ієрархічна структура нормативно-правових актів у державі повинна бути визначена на законодавчому рівні органом, який приймає акти вищої юридичної сили, а не розуміється апіорі відповідно до основних теоретико-правових тенденцій. Ієрархічність повинна бути чітко визначеною, щоб уникати наявності колізії та прогалини у цьому питанні.

На сьогодні в Україні відсутній єдиний акт, який врегульовує це питання. Існує тільки законопроект, який наразі ще не прийнятий. У листі Міністерства юстиції [4] зазначається, що у разі існування неузгодженості між актами, які видані одним і тим же органом, але мають різну юридичну силу, застосовується акт вищої юридичної сили. Наприклад, у разі суперечності норм закону та Конституції України, які прийняті Верховною Радою України, – колізія вирішується на користь Конституції, яка має найвищу юридичну силу. Якщо ми говоримо про колізію між загальними і спеціальними нормативно-правовими актами, то перевага, відповідно, надається спеціальному. Спеціальність і загальність нормативно-правового акту наразі теж є не до кінця врегульованою. Для повноти розуміння цього твердження варто більш докладно зупинитись на визначенні загального та спеціального нормативно-правового акту. Такий поділ нормативних актів законодавства здійснюється залежно від їхнього призначення. На відміну від інших відомих класифікацій нормативних актів (за їхньою юридичною силою і масштабом дії), що мають універсальний характер, класифікація за призначенням є спеціальною, що відображає за змістом співвідношення загального та галузевого права.

Загальні нормативні акти призначені для всіх суб'єктів права, закріплюють загальні правила поведінки без урахування тих чи інших особливостей певного виду діяльності. Спеціальні нормативні акти відображають особливості правового регулювання у певній сфері суспільних відносин. Практичне значення поділу нормативних актів на загальні і спеціальні, як зазначалося, полягає у тому, що спеціальним актам у процесі правозастосування віддається перевага перед загальними. Норми загальних актів застосовуються лише

тоді, коли відносини не врегульовані або не повною мірою врегульовані у спеціальному нормативному акті.

Між загальним і спеціальним законодавством є нерозривний зв'язок. Спеціальне законодавство базується на загальному законодавстві і залежно від нього використовує конструкції і категорії загальних нормативних актів як дані. У цьому сенсі без загальних нормативних актів неможливе існування і тим більше застосування спеціальних нормативних актів. Загальне законодавство більш стабільне, оскільки воно відображає систему об'єктивного права безпосередньо і містить досить абстрактні (загальні) норми: про систему, структуру, повноваження тощо. Спеціальне законодавство більш рухоме, оскільки пов'язане з об'єктивною системою права опосередковано через загальне законодавство. Воно містить конкретніші норми, що відображають політику певного періоду розвитку суспільства. Це наочно проявляється у тому, що багато спеціальних законів за останні кілька років зазнали змін і діють на сьогодні у новій редакції. Диференціація законодавства, прийняття спеціальних нормативних актів, безумовно, необхідна риса сучасного законодавства, але їх надмірність майже завжди свідчить про значне посилення регулюючої (детально регламентує) ролі держави, про її втручання в ту чи іншу сферу приватного життя суспільства, про звуження ініціативи і самостійності суб'єктів права.

Щодо питання застосування нормативно-правових актів у разі суперечності норми підзаконного акту нормам закону Міністерство юстиції України у своєму листі від 30.01.2009 р. роз'яснило, що юридична сила закону як основного джерела права закріплена в Конституції України [3]. Відповідно, констатовано, що пунктом 3 частини першої статті 85 Конституції України закріплено, що прийняття законів належить до повноважень Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади [1]. Згідно з рішенням Конституційного Суду України № 17-рп від 17.10.2002 р. щодо повноважності Верховної Ради України парламент України є єдиним органом законодавчої влади, жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони [6]. Критерієм, що відрізняє закон від інших нормативно-правових актів, є врегульованість найбільш важливих суспільних відносин. Зо-

крема, ст. 92 Конституції України визначає коло питань, які можуть бути врегульованими виключно законами України [1]. Із цього можна зробити висновок, що вища сила закону полягає у тому, що всі підзаконні акти приймаються на основі закону та за своїм змістом не повинні суперечити їм. Така підпорядкованість закріплена в Конституції України, яка відповідними розділами чітко визначає акти інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, встановлюючи при цьому їх віддалену ієрархічність. Щодо порядку застосування того чи іншого акту у випадку наявної колізії між підзаконними актами, що видані одним і тим же органом і за умови, що такі акти мають різну юридичну силу, вказується, що застосуванню підлягають акти вищої юридичної сили. Загальні правила вирішення правових колізій отримують більш докладну регламентацію у різних нормативно-правових актах.

Доцільно буде в ракурсі цього твердження розглянути загальні правила вирішення правових колізій, які засновані на юридичних пріоритетах. Важливо звернути свою увагу на те, що реальних і цілком потенційних форм вирішення конкуренції багато, але варто виокремити найбільш типові.

По-перше, це конкуренція кодифікованого та звичайного. Суть цієї форми полягає у тому, що в процесі регулювання одних і тих же відносин конкурують декілька законів, тобто рівні за своєю силою і природою акти, один із яких кодифікований, а інші такими не є. Ці ситуації є типовими для таких галузей права, як цивільне, кримінальне, сімейне та інші; як правило, вони вирішуються на користь цивільного, земельного або іншого кодексу. Це означає, що у разі виникнення конкуренції між кодифікованим актом і некодифікованим, питання вирішується на основі принципу пріоритету кодифікованого акту стосовно некодифікованого. Це правило застосовується незважаючи на те, чи передбачено статтею кодексу норму, що вказує на його пріоритет перед звичайним законом. Із формально-юридичного погляду такі преференції важко пояснити, оскільки і кодекс, і закон є актами одного й того ж органу правотворчості (парламенту). Вони регулюють одні й ті ж за характером суспільні відносини (первинні, найбільш важливі). Наділені однаковою юридичною силою та іншими ознаками, що властиві закону. В ієрар-

хії нормативно-правових актів перебувають на одному рівні. З погляду звичайної логіки та теорії права взагалі не простежується жодних ознак та передумов для надання переваги кодифікованому акту. Варто відзначити, що у цьому випадку логічно буде відзначити певну стурбованість, оскільки такі експерименти порушують стабільність законодавства зсередини, внаслідок чого знижується ефективність усієї правової системи. Чому Цивільний кодекс є головним у цій галузі, а Трудовий – в іншій? Якщо відсутній кодифікований акт тієї чи іншої галузі, то у разі виникнення суперечностей узагалі неможливо говорити про якісь способи врегулювання. Ці твердження залишаються без чіткої відповіді. При цьому такі спірні питання є дуже важливими для дослідження, для практики правозастосування. Тому на питаннях конкуренції кодифікованих актів варто зосередити особливу увагу.

З метою реалізації конституційних принципів правової держави, рівності і єдності режиму законності, забезпечення державної гарантії прав і свобод людини законодавець, кодифікуючи норми, вправі визначити пріоритет кодифікованого перед іншими законами. Проте пріоритет кодексу не є безумовним. Він обмежений рамками спеціального предмета регулювання. Пріоритет кодексу при цьому може бути обмежений, якщо орган правотворчості встановить, що у разі колізії між різними законами пріоритет надається тому, який спеціально визначений для врегулювання відповідних відносин, а також тому, що встановлює додаткові гарантії прав та законних інтересів окремих категорій осіб. Так, наприклад, у Законі України «Про місцеве самоврядування» закріплені гарантії фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування та положення про місцеві бюджети (порядок отримання доходів та здійснення видатків, отримання субвенцій тощо), які також належать до бюджетної і податкової галузей [2]. Тобто Закон України «Про місцеве самоврядування» втручається у сферу дії Податкового та Бюджетного кодексів, що регулюють відносини між суб'єктами бюджетних правовідносин, здійснення муніципальних позик тощо [5]. У зв'язку з цим виникає проблема співвідношення закону та кодексу або кодифікованого та некодифікованого актів. За загальним правилом у разі такої суперечності перевага в застосуванні надається кодифікованому акту

[8, с. 6]. Ми цілком підтримуємо думку, яка паує у юридичній літературі, про те, що галузеві кодекси та закони покликані забезпечувати реалізацію закріплених у Конституції України основ конституційного ладу, прав і свобод людини та громадянина. Оскільки Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] має більш високий конституційний статус інституту місцевого самоврядування, то він має пріоритет стосовно відповідного кодексу. Принцип пріоритету полягає у тому, що залежно від ситуації, яка розглядається судом, пріоритет надається одному або іншому.

По-друге, іншою формою конкуренції є конкуренція загального і спеціального законів. Така вирішується на основі принципу пріоритету останнього стосовно першого. Аналізуючи та порівнюючи з конкуренцією кодифікованого та некодифікованого актів, доцільно констатувати, що вищевказане розглядається тільки в межах однієї галузі права. Конкуренція ж загального і спеціального актів може виникати як у рамках однієї галузі права, так і на міжгалузевій основі. У теоретичному і практичному значеннях це означає, що норми, які містяться у законі чи іншому нормативно-правовому акті, не повинні суперечити змістовному навантаженню основного базового закону. На практиці це означає, що у разі виникнення протиріч, а тим паче між спеціальним законом та іншими стосовно нього законами, пріоритет буде залишатися за першим. Основою для такого нерівного співвідношення фактично рівних за своїм юридичним статусом законів є, з одного боку, законодавче закріплення пріоритету спеціального закону стосовно загального, а з іншого – своєрідний звичай, що склався у результаті багаторазового застосування принципу пріоритетного значення «спеціальних» законів стосовно «загальних». Таке застосування слушно викликає низку зауважень, оскільки має місце фактично самовільне, нічим не мотивоване застосування пріоритету спеціального закону перед загальним. Це призводить до порушення підґрунтя правової системи взагалі. За загальним правилом акти, що приймаються в однаковому порядку та такі, що мають однакову назву і приймаються органом правотворчості, який у більшості випадків прийняття таких актів є одним і тим же, мають різну юридичну силу. Автор поділяє цю думку, при цьому зауважуючи, що для впорядкування відносин між різними

одногалузевими та різногалузевими законами, для надання чіткості і, як наслідок, впорядкованості правовій системі та системі законодавства необхідно більш чітко визначити та законодавчо закріпити порядок із поняттям спеціального та загального закону також їхній статус і порядок взаємодії між ними.

По-третє, серед різних форм конкуренції розрізняється ще й така, як конкуренція раніше та пізніше прийнятого нормативно-правового акту. Вона вирішується на основі принципу пріоритету більш пізнього закону перед тим, що прийнятий раніше. У разі розходження норм, що містяться у законі або іншому нормативно-правовому акті однакової юридичної сили, пріоритет має той, котрий прийнятий пізніше. Принцип пріоритету більш пізнього акту – *lex posterior derogate priori* – визнавався ще в Стародавньому Римі. Слушно зауважити, що він актуальний і тепер, проте ніколи не абсолютизувався. Це цілком зрозуміло, оскільки порядок із ним застосовувались і застосовуються різні принципи, що нерідко перетинаються один з одним. У тих випадках, коли вищевказані принципи не закріплені на законодавчому рівні та офіційно не формалізовані, але фактично визнаються судовими та іншими державними органами як самостійні та загальнообов'язкові, виникає проблема пріоритету самих «принципів пріоритету», їх ієрархії. Найбільш оптимальним варіантом і найбільш продуктивним щодо встановлення ефективності правової системи і системи законодавства є юридичне закріплення вказаних принципів у спеціальному або загальному нормативно-правовому акті. На сьогодні такий акт відсутній, жоден склад парламенту країни ніяк не наважиться його прийняти. Так, під час вирішення цілої низки спірних та колізійних питань дослідникам цієї правової матерії необхідно покладатися тільки на зовсім недосконалу та нерідко суперечливу юридичну практику, що складається у цій сфері правозастосування.

Висновки і пропозиції. Отже, вважаємо, що варто впорядкувати і законодавчо закріпити у спеціальному нормативно-правовому акті специфічні риси та особливості, види, ієрархічний порядок та інші ознаки законів, особливості взаємозв'язку актів між собою. У разі відсутності закріпленості цього питання на законодавчому рівні і використання принципу пріоритету кодифікованого акту перед некодифікованим практика вимушена вико-

ристовувати останній як своєрідний звичай, що утворився у результаті багаторазового застосування. Такий стан справ не можна вважати ні задовільним, ані переконливим. Крім того, чітке встановлення та гарантованість системи нормативно-правових актів із деталізацією співвідношення закону, що регулює найважливіші сфери суспільних відносин, зокрема питання місцевого самоврядування, та підзаконного акту, який видається у межах різноманітних формул «відповідно до закону», «на його виконання», надасть змогу уникнути багатьох суперечок і неточностей, що тягнуть правову колізію, і, як наслідок, її уникнути або розв'язати ту, що вже склалась.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 28. – С. 34. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.
3. Щодо порядку застосування нормативно-правових актів у разі існування неузгодженості між ними : лист Міністерства юстиції України № Н-35 від 30.01.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v3526323-09>.
4. Щодо практики застосування норм права у випадку колізії : лист Міністерства юстиції України № 758-0-2-08-19 від від 26.12.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>.
5. Податковий кодекс України від 2.12.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 30. – С. 14. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
6. Щодо повноважності Верховної Ради України : рішення Конституційного Суду України № 17-рп/2002 від 17.10.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-02>.
7. Козюбра М.І. Верховенство права і Україна / М.І. Козюбра // Право України. – 2012. – № 1–2. – С. 30–63.
8. Тихомиров Ю.А. Юридические приоритеты и коллизии в федеральном законодательстве / Ю.А. Тихомиров. – М. – 224 с.
9. Тихомиров Ю.А. Юридические приоритеты / Ю.А.Тихомиров // Законодательство и экономика. – 1999. – № 6 (184). – С. 4–7.

Ленгер Я. И. Приоритет нормативно-правового акта как способ решения правовой коллизии

Статья посвящена выяснению вопроса приоритета нормативно-правовых актов. В ходе анализа действующего законодательства и юридической литературы обусловлено необходимость четкой детализации и конкретизации места нормативного акта в иерархической системе актов, определение юридической силы один относительно другого. Акцентируется, что без этого невозможно правильное и целевое применение приоритета того или иного нормативно-правового акта при возникновении правовой коллизии.

Ключевые слова: *нормативно-правовой акт, правовая коллизия, юридическая сила, приоритет нормативно-правового акта, закон, подзаконный акт, муниципальное право.*

Lenger Y. I. Priority legal act as a way to resolve legal conflicts

The article is devoted clarify priority issues of regulations. The analysis of current legislation and legal literature due to the need for clear detail and specify the place of regulation in the whole hierarchical system acts determining the validity relative to each other. Accented that without it is impossible to correct and targeted application of the priority of a legal act in the event of legal conflicts.

Key words: *legal act, legal conflict, validity, priority legal act, law, municipal law.*