

Ленгер Я. І.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ВНУТРІШНІ ПРИЧИНИ ТА ЗОВНІШНІ ФАКТОРИ ВИНИКНЕННЯ ПРАВОВИХ КОЛІЗІЙ У МУНІЦИПАЛЬНОМУ ПРАВІ

INNER CAUSE AND EXTERNAL FACTORS OF CONFLICTS OF LAW IN MUNICIPAL LAW

Стаття присвячена з'ясуванню причин виникнення правових колізій у муніципальному праві. Встановлено, що такими бивають внутрішні, котрі і є саме причинами, та зовнішні, котрі називаються факторами. На основі доктринальних положень констатовано, що розмежування предмету правого (галузевого) регулювання є чинником, що дозволить попередити колізійність у муніципальному праві.

Ключові слова: причини виникнення, зовнішні фактори, правова колізія, муніципальне право.

Статья посвящена выяснению причин возникновения правовых коллизий в муниципальном праве. Установлено, что таковыми бывают внутренние, которые, собственно, и являются причинами, и внешние, которые называются факторами. На основе доктринальных положений установлено, что разделение предмета правового (отраслевого) регулирования является фактором, позволит предупредить коллизионность в муниципальном праве.

Ключевые слова: причины возникновения, внешние факторы, правовая коллизия, муниципальное право.

The article is devoted to clarifying the causes of conflicts of law in municipal law. It was established that these are internal, which actually is and external factors that are known factors. Based on doctrinal provisions stated that the separation of the right (branch) regulation is a factor which will prevent koliziynist in municipal law.

Key words: causes, external factors, legal conflict, municipal law.

Вивчення природи правової колізії та причин її виникнення відіграє важливу роль у правовій системі держави. Як правило, належна взаємодія органів місцевого самоврядування та органів державної влади ускладнена правовими колізіями, що виникають між ними. Актуальність дослідження підтверджується суперечливістю тенденцій в економічній, політичній, культурній та ідеологічній сферах життя українського суспільства, котрі не можуть не знайти свого відображення в праві, що є універсальною системою нормативного регулювання соціальних процесів. Як було встановлено, протиріччя пронизують сьогодні багато рівнів Української правової системи. У зв'язку із цим у сучасний період становлення нової державності, руху до правової держави і громадянського суспільства стає важливим зрозуміти природу правової колізії в системі права взагалі та конкретно її особливості у вузьких, галузевих проявах.

Науковий аналіз проблеми існування, правової природи колізії, її особливостей, виокремлення причин виникнення такої здійснюється багатьма вітчизняними та зарубіжними дослідниками, теоретиками та юристами. Серед вищевказаних варто відмітити Н.І. Матузова, О.Ю. Буякова, О.Ф. Скаакун, С.В. Сибілеву, В.Г. Карташова, О.В. Майстренка, І.М. Сенякіну, Н.А. Власенка, Ю.А. Тихомирова тощо.

Метою статті є з'ясування внутрішніх та зовнішніх причин та факторів виникнення правових колізій та розмежування предметів галузевого регулювання з метою уникнення їх у подальшому.

Під причинами колізій слід розуміти юридичні явища, що безпосередньо породжують колізії, визна-

чають їх характер і місце серед дефектів у системі права, наприклад помилки в правотворчості. Це так звані внутрішні, або конкретні причини правових колізій. Від них необхідно відрізняти чинники або умови правових колізій. Під останніми слід розглядати обставини, опосередковано пов'язані з колізіями, що сприяють їх виникненню, наприклад відсутність доктринальної розробки способів попередження правових колізій у межах однієї галузі [2, с. 103]. Фактори виступають зовнішніми причинами колізій. Конкретна внутрішня причина може бути пов'язана з багатьма умовами, і навпаки, кожна умова може проявитись у конкретних причинах залежно від характеру правової колізії. Це все свідчить про діалектичний зв'язок.

Зовнішні причини чи фактори випливають з економічних, політичних, юридичних чинників та стану суспільного ладу. Можуть виникати в результаті невідповідності приватних та публічних інтересів різних суб'єктів права, суперечливих моментів в їх компетенції (наприклад, між власними та делегованими повноваженнями).

Основними зовнішніми причинами (факторами) правових колізій виступають: 1) недостатня обізнаність органу правотворчості в юридичних питаннях; 2) нестабільні та несприятливі умови діяльності, що може проявлятися в тиску з боку зацікавлених груп осіб у прийнятті саме даного правила поведінки; 3) відсутність постійної юридичної практики. Зокрема, з врахуванням вищевказаного найбільш доцільно виділити такі, як недбалість, малий досвід роботи та недостатня професійна обізнаність.

Внутрішні причини правових колізій можуть бути умовно поділені на дві групи.

Перша пов'язана з порушенням правил юридичної техніки. Сюди можна віднести: а) відсутність логічної структурної узгодженості правових конструкцій (важливо відмітити, що загальна норма права в такому випадку не знаходить свій прояв у спеціальному галузевому правилі поведінки; б) нечіткість та незрозумілість нормативних приписів; правова колізія виникає не тільки з конкретних, але і двозначних правових приписів; в) відсутність або недосконалість систематизації в галузі (крім спеціального закону, відсутній єдиний повно нормативний акт щодо діяльності органів місцевого самоврядування; г) умисна зміна позиції нормотворцем; д) відсутність попередньої роботи з вивчення діючих, нормативно-правових актів із питання розробки проекту нового акту).

Друга група причин пов'язана з неврахуванням або недостатнім врахуванням нормотворцем соціальної реальності, соціальних і юридичних закономірностей, що діють у різних сферах суспільних відносин, зокрема у сфері діяльності органів публічної влади на місцях (органів державної влади та органів місцевого самоврядування).

Невідповідність норм права об'єктивній дійсності, потребам суспільства різноманітні. Серед них:

а) неадекватність прийнятого нормативного акта потребам правозастосової практики тощо [5, с. 45]. Наприклад, закріплення об'єктивно нереальних, нездійснених прав і обов'язків, відставання норм права від реальних потреб юридичної практики або їх випередження;

б) відсутність аналізу пропозицій учених, результатів соціологічних опитувань, статистичних даних;

в) матеріальна, фінансова незабезпеченість механізму впровадження (реалізації) нормативно-правових актів. Наприклад, через відсутність необхідних економічних умов нормотворець часто змушений відкладати прийняття нормативних актів, що забезпечують реалізацію проголошених у Конституції норм.

Якщо перша група причин має очевидний характер, пов'язана з техніко-юридичними помилками, то друга має латентну природу і пов'язана з невідповідністю нормативно-правового акту об'єктивним закономірностям розвитку конкретних суспільних відносин. Недоліки нормативного акту в цьому випадку часто обумовлюються чинниками, що лежать за межами проектування нормативних актів (прогалинами в наукових знаннях нормотворців, недостатньо глибокими знаннями предмету нормативного регулювання тощо). Виходячи із цього, чинники вищевказаних груп відрізняються один від одного й із зовнішніми факторами становлять єдину цілу систему, що породжує правові колізії.

Факторами виникнення правових колізій є і ті, що породжуються самою системою права і законодавства. Яскравою ілюстрацією такого є взаємодія вертикальної та горизонтальної структур.

Так, порушення нормотворцем принципу ієрархічності є одним із основних факторів або зовнішніх проявів причин правових колізій. Кожен новоприй-

нятий нормативно-правовий акт повинен видаватися в рамках компетенції відповідного органу та у відповідності до актів, що мають вищу юридичну силу, тобто з дотриманням принципу ієрархічності. При цьому, відповідно до загального правила, акти нижчестоящих органів повинні перебувати в суворій відповідності з актами вищих органів, а всі вони повинні розвивати і конкретизувати положення Конституції та загальновизнані принципи і норми права. При цьому найбільш важливі суспільні відносини, які підлягають регулюванню в законодавчому порядку, повинні бути опосередковані тільки законом. Акти нижчестоящих органів можуть бути змінені або скасовані тільки органами, що їх видали, або вищестоящими органами.

Ще одним фактором можна назвати нераціональне розміщення правових норм, яке полягає в порушенні структурних зв'язків у побудові юридичних правил. Приклади нераціонального розташування норм у структурі права неоднозначні і мають дискусійний характер. Проте таке може поширюватися як на систему права в цілому, так і її конкретну галузь [3, с. 23]. Порушення принципів розмежування галузей права і законодавства, нечіткий розподіл предметів і функцій між галузями права є яскравим прикладом такого. Ще зовсім недавно існування такої галузі права, як муніципальне, ставилося теоретиками під сумнів, і більшість його норм відносили або до конституційного, або адміністративного права.

У системі права на різних етапах розвитку з'являються нові галузі права. Вони можуть створюватися шляхом об'єднання в одній галузі права норм різних галузей права або шляхом виокремлення з однієї одної або декількох самостійних. Зростання комплексного, міжгалузевого регулювання стає на сьогодні однією з провідних тенденцій сучасного розвитку системи права та законодавства.

Найбільш слабким місцем існуючої моделі розмежування галузей права за предметом і методом правового регулювання є втручання однієї галузі в іншу. Колізійність посилюється тим, що окремі нормативно-правові акти включають в себе норми, що стосуються предмета регулювання різних галузей права.

Законодавець не зміг коректно вирішити задачу розмежування сфер правового регулювання різних галузей права і в більшості випадків пішов шляхом вторгнення однієї галузі права в предмет регулювання іншої. Так, допускається закріплення норм тієї чи іншої галузі права за межами «рідної» навіть тоді, коли є необхідне нормативне розпорядження у відповідній галузі права. У таку правову конструкцію закладена модель правових колізій, що виникають в одній галузі права. Відсутність нормативних обмежень на закріплення норм галузей права в «чужих» галузях дозволяє необґрутовано втручатися в інші. Ситуація на сьогодні також ускладнюється появою «комплексних» галузей права, нормативні положення яких входять у протиріччя з приписами галузей права, на базі яких вони утворені (наприклад, муніципальне право з конституційним та адміністративним).

Нерідко джерела права, які обслуговують комплексні нормативні масиви, дублюють норми, закріплені в джерелах інших галузей права.

Очевидно, що для визначення тенденцій становлення та перспектив розвитку повноцінної системи права важливо правильно встановити межу співвідношення галузей права та законодавства.

Об'єднання норм різних галузей права в одній галузі законодавства і закріплення норм однієї галузі права в різних галузях законодавства породжує чимало питань у правовому регулюванні. Таке поєднання практично завжди викликає проблеми в узгодженні тих норм, що з'єднані. Протиріччя та неузгодженості, що виникають між нормами, що належать до однієї і тієї ж галузі права та містяться в актах однієї галузі, є не єдиними в такому визначенні. Крім них, є ще ті, що належать до однієї і тієї ж галузі права, але містяться (закріплені, прописані) в актах різних галузей законодавства.

В юридичній науці і практиці існує невизначеність у питанні про те, в яких джерелах можуть знаходити вираження норми тієї чи іншої галузі права: чи тільки в однойменній галузі законодавства, чи також в інших галузях законодавства, і неясність щодо критерій включення нормативних актів до складу певної галузі законодавства.

Важливим моментом, що може наблизити нас до відповіді, як уникнути колізійності, є те, чи може та чи інша галузь законодавства об'єднувати в собі норми різних галузей права. Відповідь на цього безпосередньо визначається підходом до змісту предмета галузі права. В юридичній літературі була висловлена думка про те, що предмет галузі права може включати в себе елементи предмета інших галузей права. Так, А.І. Бобильов вважає, що предмет галузі законодавства, на відміну від предмета галузі права, може бути неоднорідним. «Якщо система права являє собою сукупність норм права, розділених по предметній озnaці (галузям права), то система законодавства – це сукупність нормативних актів, яка будеться як з урахуванням галузевого принципу, так і без його обліку, тобто в одних випадках законодавство видається стосовно конкретної сфери правового регулювання, в інших закон містить норми різних галузей права» [1, с. 25]. В.М. Сирих стосовно комплексних норм та інститутів робить висновок про те, що вони можуть в один і той же час виступати нормами та інститутами різних галузей права [4, с. 54]. На наш погляд, норми, інститути, підгалузі одних галузей права не можуть одночасно виступати нормами, інститутами та підгалузями інших галузей права, в іншому випадку предмет правового регулювання втрачає свою

монолітність і виявляється роздробленим на частини. У кінцевому рахунку, галузь права втрачає один із критеріїв своєї самостійності в системі права. Галузь законодавства не повинна виходити за межі галузі права, і акт законодавства повинен включати в себе норми тільки однієї, однайменної галузі права. Тому предмет галузі законодавства, також як і галузі права, повинен бути однорідним.

Як результат, нормативний акт може бути включений до складу конкретної галузі законодавства тільки тоді, коли предмет його регулювання відповідає предмету галузі законодавства, що визначається, у свою чергу, предметом галузі права.

Предмет кожної галузі законодавства визначається в її базовому нормативно-правовому акті. Це може бути як кодифікований акт (кодекс), так і комплексний закон (наразі такий діє в муніципальному праві).

На жаль, законодавець відмовляється слідувати вказаній моделі співвідношення галузі права і галузі законодавства. Законотворча практика йде по шляху закріплення норм, інститутів всіх галузей права, включаючи комплексні, не тільки в однойменних, але і в сторонніх галузях законодавства, тобто в джерелах права, які обслуговують інші галузі права, що лише посилює проблему колізійних прав.

Таким чином, у законотворчій практиці нормальним і допустимим явищем стало закріплення норм однієї галузі права в актах різних галузей законодавства, тобто вихід галузі законодавства за межі відповідної галузі права та включення до складу норм різних галузей права.

При цьому слід враховувати той факт, що в даний час не існує будь-яких конституційних обмежень в конструкціонізмі галузей законодавства, тому на практиці під час закріплення норми тієї чи іншої галузі права в «чужій» галузі законодавства навряд чи правильно відмовлятися від її застосування, незважаючи на недотримання відповідності між галуззю права і галуззю законодавства. У тому випадку, якщо з такою нормою конкурює аналогічна за свою галузевою належністю (правовою природою) норма в «рідній» галузі, слід застосувати останню як закріплену в акті належної галузі законодавства.

Отже, розуміння причин і умов правових колізій не просто призводить до збільшення правових знань, але є умовою, необхідною для їх попередження та вирішення. Використання даних науки про причини колізій є необхідним і важливим етапом у нормотворчій роботі, незважаючи на її практичний характер, наближеність до вимог і фактів життя.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бобильов А.І. Сучасне тлумачення системи права і системи законодавства / А.І. Бобильов // Держава і право. – М., 1998. – № 2. – С. 24–31.
2. Вогтенко Н.Н. Причины ошибок в правоприменении / Н.Н. Вогтенко // Советское государство и право. – М., 1982. – № 4. – С. 103–108.
3. Майстренко О.В. Теоретико-правові аспекти колізій в законодавстві України : дис. на здобуття наукового ступеня кандидата наук, спеціальність 12.00.01 / О.В. Майстренко ; Міжрегіональна академія управління персоналом. – К. – 2008. – 226 с.
4. Сирих В.М. Комплексні інститути як компоненти системи російського права / В.М. Сирих // Журнал російського права. – 2002. – № 10. – С. 54–59.
5. Тихомиров Ю.А. Коллизионное право / Ю.А. Тихомиров. – М., 2003. – 394 с.