
ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1	
ПРИРОДА ПРАВОВОЇ КОЛІЗІЇ	
ЯК ЮРИДИЧНОГО ЯВИЩА	10
1.1. Співвідношення соціальної та правової суперечності ..	10
1.2. Правовий конфлікт як прояв суперечностей у праві та його основні характеристики	40
1.3. Правова прогалина та соціально-правові суперечності	54
1.4. Правова колізія: ознаки та особливості	65
Висновки до розділу 1	90
РОЗДІЛ 2	
МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВІ КОЛІЗІЇ	
ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄДИНОГО РОЗУМІННЯ	
Й ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПІВ І НОРМ ПРАВА	93
2.1. Причини та чинники виникнення муніципально-правових колізій	93
2.2. Розмежування повноважень у системі органів публічної влади та муніципально-правові колізії	111
2.3. Муніципально-правові колізії в системі правових колізій та їх особливості	135
2.4. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування та муніципально-правові колізії	160
Висновки до розділу 2	208
РОЗДІЛ 3	
СПОСОБИ ВИРІШЕННЯ	
МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИХ КОЛІЗІЙ	212
3.1. Основні принципи вирішення муніципально-правових колізій	212

3.2. Загальні правила запобігання, уникнення та усунення муніципально-правових колізій	230
3.3. Муніципальна правотворчість та вирішення муніципально-правових колізій	251
3.4. Судова практика та вирішення муніципально-правових колізій	285
Висновки до розділу 3.	305
ВИСНОВКИ	309
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	314

ВСТУП

У сучасний період українське законодавство характеризується високими темпами свого розвитку. У країні прийнята і діє велика кількість нормативно-правових актів, багато з яких суперечать один одному, мають внутрішні невідповідності й неузгодженості. У зв'язку з цим дедалі більш важливого значення набуває проблема вирішення правових колізій. Особливу актуальність остання має в муніципально-правовій сфері. Виникаючі численні правові колізії законів, нормативно-правових актів відзначаються своєю гостротою, призводять до невизначеності й суперечливості в регулюванні суспільних відносин. Перед юридичною наукою і практикою стоїть завдання глибокого аналізу причин виникнення муніципально-правових колізій, пошуку шляхів запобігання їм та вирішення.

Правові колізії істотно впливають на законодавство і свідчать про серйозні проблеми в його розвитку. Внутрішня і зовнішня узгодженість нормативно-правових актів, відсутність суперечностей між ними є необхідною умовою ефективності системи законодавства. Виникнення і наростаюча гострота муніципально-правових колізій багато в чому обумовлюється неповнотою правового регулювання суспільних відносин, порушенням правил юридичної техніки при прийнятті нормативно-правових актів, недостатньо ефективними способами запобігання їм та вирішення.

Метод урегулювання та вирішення муніципально-правових колізій за допомогою встановлення в законодавстві норм, що визначають, який нормативно-правовий акт має застосовуватися в разі суперечливого регулювання одних і тих самих суспільних відносин, не отримав належного відображення в процесі правотворчості. Необхідна розробка загальних і спеціальних колізійних процедур щодо виявлення та вирішення правових колізій у муніципальному праві.

Актуальність теми дослідження обумовлюється глибоким реформуванням, що відбувається в даний час, усіх сфер життя

українського суспільства: політичної, економічної, соціальної. Це створює необхідність у ретельному і всебічному дослідженні соціально-економічних суперечностей, що виникають у суспільстві, а особливо суперечностей, які виникають у суспільних відносинах, що регулюються правом.

Законодавство становить собою складну, багаторівневу структуру, яка містить у собі масу неузгодженостей та суперечностей. Труднощі становлення і розвитку правової системи України зумовили підвищений інтерес до вивчення природи суперечностей у праві.

Невідповідність між нормативним регулюванням і реальним станом суспільних відносин, низька ефективність значної частини законодавства багато в чому пояснюються необ'єктивним, поверхневим підходом до дослідження даної проблеми. Виявлення і дослідження конкретних причин, що викликають суперечності й нестабільність суспільних відносин у державі, є актуальним завданням юридичної науки.

Суперечності в праві виступають лише як частина соціальних суперечностей, але при цьому є найбільш суттєвою і значною частиною цих суперечностей. Обумовлено це тим впливом, який право справляє на розвиток соціальних відносин.

Визначаючи суперечності в нормативно-правових актах як суперечності в суспільних відносинах, урегульованих нормами права, слід сказати, що вони вкрай неоднорідні за своєю структурою. Найбільш значущими і суттєвими суперечностями в праві є правові колізії – суперечності, що виникають між нормативно-правовими та (або) правозастосовними актами. Дане положення пояснюється тим, що суперечності, які виникають на основі взаємовиключних нормативних і правозастосовних актів, вже самі по собі є передумовою для виникнення нових соціальних суперечностей, які посилюють і підсилюють нестабільність суспільних відносин.

Сама конструкція права як внутрішньоузгоджена і несуперечлива система є об'єктивно необхідною умовою свого існування та успішного функціонування. Суперечності між правовими нормами ведуть до порушення системності правового регулювання, безперечно заважають нормальній роботі правової системи і позначаються на ефективності правового регулювання.

Правова система, як і всі інші соціальні явища, не може бути статичною, вона постійно змінюється, «перебуває в динаміці» і своїми змінами постійно породжує нові й нові правові суперечності, у тому числі правові колізії, які виникають із суб'єктивних та об'єктивних причин.

Суб'єкти, які здійснюють правотворчість і правозастосування, нерідко навмисно видають нормативні та правозастосовні акти, які вступають у суперечності з діючою правовою системою. Сучасна правова природа розвитку суспільних відносин вимагає більш ретельного дослідження причин і обставин, що перешкоджають розвитку цих відносин.

Раніше процес усунення правових колізій в Україні мав найчастіше характер очікування, тобто колізійні ситуації вирішувалися після їх виникнення. Нині же назріла необхідність у створенні ефективного, реально діючого правового механізму запобігання муніципально-правовим колізіям і подолання їх. Для цього необхідно ретельне вивчення причин і передумов виникнення суперечностей у праві, щоб зрозуміти не тільки наслідки, а й саму першооснову, що послужила підставою виникнення цих правових суперечностей.

Для створення реально діючого механізму подолання муніципально-правових колізій необхідно перш за все створення нормативно-правової бази, що дозволяє вирішувати правові колізії в рамках правового поля. Для цього необхідно прийняття низки спеціальних законів. Дається повне комплексне визначення муніципально-правової колізії як правової суперечності, що виникає через суб'єктивні та об'єктивні причини та помилки під час реалізації повноважень з вирішення населенням безпосередньо і (або) через органи місцевого самоврядування питань місцевого значення, що виявляється при прийнятті нормативних актів органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами. Крім того, як убачається, муніципально-правовим колізіям притаманні такі особливості. По-перше, залежність від правової системи країни і відповідно законодавчого регулювання місцевого самоврядування. По-друге, сфера суспільних відносин, у якій найчастіше виникають муніципально-правові колізії, – питання місцевого значення і делеговані органам місцевого самоврядування державні повноваження. По-третє, найбільш часто правові колізії

виникають при регулюванні таких типових питань: установлення тарифів за різні види послуг, розпорядження земельними ділянками, муніципальний земельний контроль, участь у запобіганні та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, володіння, користування і розпорядження муніципальним майном.

Крім того, автор висловлює свій погляд на причини виникнення муніципально-правових колізій, а також пропонує комплекс заходів, що дозволяють запобігти останнім і вирішити їх.

Величезне значення для створення режиму запобігання виникненню муніципально-правових колізій відіграє принцип забезпечення верховенства конституції і закону, дотримання правових пріоритетів, невідворотність відповідальності за порушення законності, широке використання процедур досягнення домовленості й соціальної злагоди, формування високої правової культури.

Для підтримки єдиної цілісної правової системи необхідно створення чітких юридичних механізмів, що регулюють питання подолання правових суперечностей. Створення цих механізмів становить собою складну та багатогранну проблему, яка не може бути з'ясована без вивчення насамперед причин виникнення цих суперечностей як явищ правової дійсності.

В юридичній науці проблема правових колізій у муніципальному праві не була предметом самостійного вивчення і розглядалася в рамках аналізу питань правових колізій у різних галузях права та способів їх вирішення.

На загальнотеоретичному рівні правові колізії розглядали: А. М. Колодій, А. Ю. Буяков, В. В. Денисенко, М. М. Коркунов, Л. А. Морозова, А. С. Пиголкин, І. А. Покровський, В. І. Савін, С. С. Алексєєв, В. С. Нерсесянц, І. М. Стародубцева, Е. В. Сухов, Н. І. Матузов, О. Ф. Скакун, С. В. Бобровник, О. В. Москалюк. Вивченням протиріч в праві, юридичних конфліктів, а також колізіями законів займалися такі вчені, як: В. Г. Карташов, О. В. Бойков, М. І. Брун, М. М. Варламова, Н. А. Власенко, О. В. Дмитрієв, В. Н. Кудрявцев, А. А. Тіле, С. В. Бобровник, О. В. Москалюк, Ю. А. Тихомиров тощо.

Разом з тим, визнаючи наукову цінність опублікованих праць, необхідно відзначити, що деякі проблеми колізій у муніципальному праві, зокрема визначення предмета і сутності, потребують подальшої наукової розробки.

Нормативно-правову базу дослідження становлять Конституція України, закони України, акти Президента України, нормативно-правові акти органів державної влади та акти органів місцевого самоврядування, а також рішення Конституційного Суду України.

Отже, пропонуване дослідження базується на науково-теоретичних та прикладних розробках проблем муніципально-правових колізій. Воно є оптимальним та таким, що прямо пов'язано з висвітленням питань, які стосуються муніципально-правових колізій. Це, безсумнівно, допомагає сприйняттю складних специфічних проблем, що виникають у зв'язку з виявленням та вирішенням муніципально-правових колізій, і дає додаткові аргументи на користь тих позицій, що обстоює автор.

Обґрунтування авторської концепції відбувається на основі як теоретичного, так і емпіричного матеріалу.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути корисними в подальших дослідженнях проблем муніципального права. Висновки та концептуальні підходи, вміщені в монографії, можуть бути використані в законотворчій, нормопроектній діяльності, процесі тлумачення і застосування права. Вони стануть у пригоді й у навчальній діяльності.

Певна річ, автор не претендує на завершеність усіх викладених положень та зроблених висновків і буде щиро вдячний за рекомендації та пропозиції, які сприятимуть розвитку наукової дискусії з проблем муніципально-правових колізій.

Наші здобутки це не лише результат власних зусиль, а й завжди підтримка оточуючих. Усвідомлення цього появляється з плином часу, коли ми оглядаємося, розуміючи, що саме віра ближніх дозволяла долати невидимі перепони сумнівів і розчарувань, з якими стикається людина на шляху до успіху. Автор щиро вдячна науковому консультантові доктору юридичних наук, професору Ю. М. Бисазі та рецензентам – д.ю.н., професору О. В. Щербанюк, д.ю.н., професору В. П. Грбовій, д.ю.н., професору О. М. Бикову за цінні поради та зауваження, які дали змогу значно підвищити науковий рівень дослідження

«Будь-яка суперечність
вирішується дружбою протилежностей,
або в результаті перемоги однієї над іншою,
або в результаті гармонії та взаємних поступок,
або в результаті якогось іншого перетворення.

Будь-який спір зводиться до згоди,
будь-яка різноманітність – до єдності».

Джордано Бруно

Розділ 1

ПРИРОДА ПРАВОВОЇ КОЛІЗІЇ ЯК ЮРИДИЧНОГО ЯВИЩА

1.1. Співвідношення соціальної та правової суперечності

Весь світовий досвід людства, починаючи з первіснообщинного ладу, безперечно свідчить про існування суперечностей у суспільному житті.

Соціальні суперечності, безумовно, мають спільні риси із суперечностями живої та неживої природи, однак вони мають і свою специфіку, обумовлену особливостями соціальної форми руху матерії. Соціальним суперечностям властивий суб'єктивний фактор, який починає діяти, коли об'єктивні суперечності вимагають у людей підходу до них і такий стає можливим¹.

Соціальним суперечностям властива висока інтенсивність розвитку у порівнянні із суперечностями несоціальними. За часів існування Землі природа практично не змінилася, а людство дійшло від печери до індустріально-технологічного розвитку.

¹ Див.: Теорія держави і права: навч. посіб. / А. М. Колодій та ін.; за заг. ред.: С. Л. Лисенков, В. В. Копейчиков. Київ: Юрінком Інтер, 2002. С. 358.

Соціальна суперечність, на думку Е. В. Сухова, – відносини між протилежностями в соціальних проявах, що виникають у процесі розвитку сфери соціальних відносин, які відображають тенденції даного розвитку².

Соціальні суперечності в суспільстві відіграють двояку роль: з одного боку, вони є джерелом соціального розвитку³, і в цьому полягає їх позитивність. З іншого – вони породжують соціальну напругу, конфлікти, кризові явища. Щоб їх вирішити, необхідно або ліквідувати суперечності, або зменшувати силу їх впливу. Зміни в суспільстві, що породжуються соціальними суперечностями, або соціальні зміни – порушення соціального явища, взаємовідносин із самим собою або з подібним явищем, впливають на дійсність та потребують правового узгодження і врегулювання⁴. Проте з часом все змінюється. За своєю природою соціальний розвиток становить собою якісне накопичення будь-яких змін у соціальних явищах, суспільстві в цілому, що на якомусь етапі приведе до їх якісних змін. Так, наприклад, якщо в суспільстві успішно проводитимуться реформи, у результаті яких зросте промисловість, матеріальні блага, покращиться життя населення, то через певний час суспільство вийде на якісно новий етап у своєму розвитку. При цьому такий етап не обов'язково мусить мати революційне підґрунтя.

Суперечність реалізує різноманітні соціальні функції як позитивного, так і негативного характеру. До позитивних боків соціальної суперечності варто вважати належним те, що вона розкриває та вирішує виникаючі між людьми проблеми і конфлікти, тим самим сприяючи соціальному розвитку.

Соціальна суперечність збільшує інтенсивність зв'язків, стимулює соціальні процеси, надає суспільству динамічності, сприяє прогресу⁵. До негативних функцій суперечності варто вважати належним те, що вона веде до безладу та нестабільності, коли в результаті виникають великі матеріальні та моральні

² Див.: Сухов Э. В. Правовые коллизии и способы их разрешения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2004. С. 12.

³ Див.: Тилле А. А. Время, пространство, закон. Москва: Юрид. лит., 1965. С. 45.

⁴ Див.: Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. Москва, 1999. С. 79.

⁵ Див.: Сухов Э. В. Правовые коллизии и способы их разрешения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2004. С. 19.

втрати або загроза життю і здоров'ю людей. Найбільш вагомими соціальними суперечностями на сьогодні є: політичні, соціально-економічні та національно-етнічні.

Слід розмежовувати поняття соціальної суперечності та конфлікту. При визначенні поняття конфлікту ми найчастіше стикаємося із спробою підвести його під більш широку категорію суперечностей. Проте такий спосіб тягне за собою ігнорування специфіки саме конфліктних відносин. Тому таке співвідношення окремого із загальним недостатнє, а деколи й хибне. Питання взаємозв'язку між суперечністю та конфліктом розглядає відомий англійський соціолог Ентоні Гідденс. Під конфліктом він розуміє реальну боротьбу між діючими людьми або групами людей незалежно від того, якими є джерела такої боротьби, її способи та засоби, що мобілізуються кожною з них⁶.

Обидва вищезазначені поняття дуже близькі між собою, оскільки суперечність виражає слабке місце у структурі соціальної системи. Разом з тим суперечність вказує на розподіл інтересів між різними групами та категоріями людей. Е. Гідденс слушно зазначає, що соціальні суперечності пов'язані з відмінностями у способі життя людей, що належать до різних груп. Але суперечності не завжди обов'язково тягнуть за собою конфлікти. Вони можуть досить довгий час існувати в суспільстві та не викликати конфлікту. Для такого перетворення потрібна протилежність інтересів та відповідна мотивація поведінки. Поки така протилежність не усвідомлена, конфлікт не настає. З цієї точки зору конфлікт виступає насамперед як усвідомлена суперечність, що полягає в незбігу або протилежності сторін, які готові вжити певних заходів та дій⁷. На основі різноманітності тлумачення таких термінів, як «соціальна суперечність» та «конфлікт», виникла наука конфліктологія, що активно почала розвиватися в 50–60-х роках ХХ століття.

Як правильно відмічають науковці, соціальною суперечністю потрібно керувати, тобто встановлювати норми та правила її вирішення, структурувати групи учасників, визначати послідов-

⁶ Див.: Сухов Э. В. Правовые коллизии и способы их разрешения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2004. С. 36.

⁷ Див.: Гидденс Э. Социология: пер. с англ. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2005. С. 67. (За участю К. Бердсол.)