

РОЗДІЛ 7

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК: 342.95

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.72.40>

ТЕМПОРАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО ВИРІШЕННЯ КОЛІЗІЙ У ЗАКОНОДАВСТВІ

Берназюк Я.О.,

доктор юридичних наук, професор

заслужений юрист України,

професор кафедри публічного та приватного права

Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського

(м. Київ, Україна)

e-mail: bern1979@ukr.net

ORCID: 0000-0002-2353-4836

Берназюк Я. О. Темпоральний підхід до вирішення колізії між актами законодавства.

У статті розкрито сутність та зміст темпорального підходу до вирішення колізій між актами законодавства. Проведено аналіз судової практики у сфері застосування темпорального підходу до вирішення колізії у законодавстві та виявлено проблемні аспекти у цій сфері.

Автором обґрунтовано, що одним з дискусійних у цьому контексті є питання про співвідношення юридичної сили кодексів та законів, що зумовлено тим, що обидва види нормативно-правових актів приймаються Верховною Радою України, а тому за цією ознакою кодекси та закони мають однакову юридичну силу. З'ясовано, що суть темпорального підходу до подолання колізії між актами однакової юридичної сили полягає у наданні переваги положенням пізніше прийнятого акта. Доведено, що темпоральний підхід до вирішення колізії між актами однакової юридичної сили ґрунтується, головним чином, на положеннях ст. 58 Конституції України про незворотність дії закону у часі.

Аргументовано, що в аспекті застосування темпорального підходу до вирішення колізії між актами однакової юридичної сили, важливе значення має вирішення питання про правові наслідки прийняття Конституційним Судом України рішень, якими визнаються неконституційними норми, у контексті впливу цих рішень на подальше регулювання відповідних правовідносин. Доведено, що суд під час розгляду справи має застосовуватися той нормативно-правовий акт, який набув чинності та залишається чинним на момент виникнення та припинення відповідних спірних правовідносин. Обґрунтовано, що визнання таким, що втратив чинність, нормативного акта чи його скасування не поновлює дію актів, які ним скасовані або визнані такими, що втратили чинність.

На підставі аналізу рішень Конституційного Суду України визначено, що визнання неконституційним окремих положень закону, на підставі якого втратили чинність попередні норми цього закону, не призводить до «автоматичного» поновлення чинності цієї попередньої норми.

Ключові слова: правова колізія, темпоральна колізія, адміністративне судочинство, Конституційний Суд України, Верховний Суд, Європейський суд з прав людини.

Bernaziuk Ian. A temporal method to resolving conflicts between acts of legislation.

The article reveals the essence and content of the temporal approach to resolving conflicts between legislative acts. An analysis of judicial practice in the field of application of the temporal approach to conflict resolution in legislation was conducted and problematic aspects in this field were identified.

The author substantiated that one of the debatable issues in this context is the question of the ratio of legal force of codes and laws, which is due to the fact that both types of normative legal acts are adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine, and therefore, on this basis, codes and laws have the same legal force. It has been found that the essence of the temporal approach to overcoming the conflict between acts of the same legal force is to give priority to the provisions of the later adopted act. It is proved that the temporal approach to the resolution of the conflict between acts of the same legal force is based mainly on the provisions of Art. 58 of the Constitution of Ukraine on the irreversibility of the law in time.

It is argued that in the aspect of applying a temporal approach to the resolution of a conflict between acts of the same legal force, it is important to resolve the issue of the legal consequences of the adoption by the Constitutional Court of Ukraine of decisions that recognize unconstitutional norms, in the context of the impact of these decisions on the further regulation of relevant legal relations. It has been proven that the court should apply the normative legal act that entered into force and remains in force at the time of the emergence and termination of the relevant disputed legal relationship during the consideration of the case. It is substantiated that recognition of a regulatory act as having lost its validity or its cancellation does not renew the effect of the acts that were canceled by it or recognized as having lost their validity.

On the basis of the analysis of the decisions of the Constitutional Court of Ukraine, it was determined that the recognition as unconstitutional of certain provisions of the law, on the basis of which the previous norms became invalid, does not lead to the “automatic” renewal of the validity of this previous norm.

Key words: legal conflict, temporal conflict, administrative proceedings, the Constitutional Court of Ukraine, the Supreme Court, the European Court of Human Rights.

Постановка проблеми. Внаслідок різних причин, зумовлених, головним чином, неякісною роботою суб'єктів нормотворення (Верховної Ради України (далі – ВРУ), Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) та ін.), можуть виникати колізії у законодавстві – невідповідність або суперечність між правовими нормами однієї чи різної юридичної сили. Такі колізії можуть існувати протягом тривалого проміжку часу, якщо суб'єкти нормотворення неналежно (невчасно або неякісно) реагують на факт їх виявлення шляхом усунення протиріч у законодавчому регулюванні.

Вирішення колізій у законодавстві, якщо суб'єкти нормотворення тривалий час не вживають заходів для їх усунення, стає завданням суду. Виконання цього завдання вимагає від суду: (1) встановлення факту існування правової колізії (ситуація, за якої два або більше нормативних акти або норми одного акта регулюють по різному одні і ті ж суспільно-управлінські відносини) та (2) надання пріоритету одному із нормативних актів або норм одного акта.

Конституції України [1] та Кодекс адміністративного судочинства України (КАС України) [2] закріплюють низку підходів до вирішення колізії у законодавстві. Одним із таких підходів є темпоральний, що ґрунтується на пріоритетності норм, що містяться у пізніше прийнятих актах.

Конституційною основою темпорального підходу до вирішення колізії у законодавстві, є зокрема, ч. 1 ст. 58 Конституції України, відповідно до якої закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

Водночас, на практиці при застосуванні темпорального підходу до вирішення колізії у законодавстві можуть виникати деякі проблемні питання, зокрема, пов'язані з конкуренцією темпорального та інших підходів до вирішення колізії у законодавстві.

З огляду на зазначене вище, виникає необхідність у проведенні наукового дослідження на підставі аналізу судової практики щодо застосування темпорального підходу до вирішення колізій у законодавстві.

Мета та завдання статті. Метою статті є розкриття на підставі аналізу законодавства та судової практики сутності та змісту темпорального підходу до вирішення колізій.

Аналіз наукових публікацій. Окремі аспекти проблеми застосування темпорального підходу до вирішення колізій у законодавстві досліджували такі науковці як А. Н. Головістікова, О. В. Гончарук, Ю. А. Дмитрієв, Г. І. Дутка, О. Кібенко та ін. Деякі питання, пов'язані із виникненням колізії у законодавстві, зокрема, в аспекті відповідності законодавства категорії «якість закону», досліджувалися автором цієї статті [3; 4]. Проте, у сучасній правовій науці залишається низка нерозкритих питань у сфері теорії та практики застосування темпорального підходу до вирішення колізій у законодавстві.

Виклад основного матеріалу. Досить складним у правозастосовній практиці є підхід до вирішення колізій між актами однакової юридичної сили.

З цього приводу у Рішенні від 18 червня 2020 р. № 5-р(П)/2020 Конституційний Суд України (КСУ) роз'яснив, що принцип верховенства права (правовладдя) вимагає суддівської дії у ситуаціях, коли співіснують суперечливі норми одного ієрархічного рівня. Зокрема, у таких ситуаціях до судів різних видів юрисдикції висунуто вимогу застосовувати класичні для юридичної практики формули (принципи): «закон пізніший має перевагу над давнішим» (*lex posterior derogat priori*); «закон спеціальний має перевагу над загальним» (*lex specialis derogat generali*); «закон загальний пізніший не має переваги над спеціальним давнішим» (*lex posterior generalis non derogat priori specialis*).

КСУ також наголосив, що якщо суд не застосовує цих формул (принципів) за обставин, що вимагають від нього їх застосування, то принцип верховенства права (правовладдя) втрачає свою дієвість; імператив надання дієвості принципів верховенства права (правовладдя) вимагає одночасного застосування всіх трьох класичних формул [5].

Досліджуючи підходи до вирішення колізій у правових нормах однакової юридичної сили, необхідно зазначити, що у науковій літературі дискусійним є питання про співвідношення юридичної сили кодексів та законів. Ця дискусія, зокрема, зумовлена тим, що обидва види нормативно-правових актів приймаються ВРУ, а тому за цією ознакою кодекси та закони мають однакову юридичну силу. Відповідно для вирішення колізії між нормами кодексів та законів слід застосовувати один з вищезначених традиційних підходів.

Проте, деякі науковці дотримуються точки зору, відповідно до якої кодекс має ієрархічний пріоритет над іншими законами, а тому у разі виникнення колізій між положеннями цих двох правових актів повинні застосовуватися норми кодексу [6, с. 8; 7, с. 174].

Частково на користь такого підходу свідчать положення деяких кодексів, в яких міститься пряма вказівка на їх пріоритетне значення у регулюванні відповідного виду правовідносин.

Зокрема, у п. 7.3 ст. 7 Податкового кодексу України (ПК України) зазначено, що будь-які питання щодо оподаткування регулюються цим Кодексом і не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів, що містять виключно положення щодо внесення змін до цього Кодексу та/або положення, які встановлюють відповідальність за порушення норм податкового законодавства [8].

У ст. 4 Цивільного кодексу України (ЦК України) визначено, що основу цивільного законодавства України становить Конституція України.

Основним актом цивільного законодавства України є Цивільний кодекс України

Актами цивільного законодавства є також інші закони України, які приймаються відповідно до Конституції України та цього Кодексу (далі – закон).

Якщо суб'єкт права законодавчої ініціативи подав до ВРУ проект закону, який регулює цивільні відносини інакше, ніж цей Кодекс, він зобов'язаний одночасно подати проект закону про внесення змін до ЦК України. Поданий законопроект розглядається ВРУ одночасно з відповідним проектом закону про внесення змін до Цивільного кодексу України [9].

З приводу пріоритетності норм ЦК України над іншими актами законодавства висловила Велика Палата Верховного Суду (ВП ВС) у постанові від 22 червня 2021 р. у справі № 334/3161/17, спір у якій виник стосовно визнання недійсним свідоцтва про право власності на квартиру. Колізія у цій справі вирішувалася між положеннями ст. 334 ЦК України та ст. 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» у частині визначення моменту виникнення права власності на нерухоме майно.

За результатом розгляду цієї справи, ВП ВС сформулювала висновок про те, що якщо ЦК України та інший нормативно-правовий акт, що має юридичну силу закону України, містять однопредметні норми, котрі мають різний зміст, то пріоритетними є норми Кодексу [10].

Водночас, норми більшості кодексів України не містять положень про пріоритетність їх значення у ієрархії актів правового регулювання відповідного виду правовідносин (ст. 7 Господарського кодексу України [11], ст. 2 Виборчого кодексу України [12], ст. 2 Водного кодексу України [13] тощо). Тому для подолання колізій між актами однакової юридичної сили слід застосовувати темпоральний або змістовний підходи.

Застосування темпорального підходу для подолання колізії між актами однакової юридичної сили полягає у наданні переваги положенням пізніше прийнятого акта.

Важливо зазначити, що, за загальним правилом, якщо новоприйнятий акт відповідає вимогам «якості закону», то він характеризується передбачуваністю, що означає, крім іншого, наявність у но-

вому законодавстві вказівки на те, що попередньо ухвалене (і яке саме) законодавство скасовано або змінено, а також відповідні зміни мають бути інкорпоровано до зведеної версії приписів актів права, припустимої для суспільства [14; 3].

Водночас, за відсутності дотримання таких вимог, виникає колізія, яка має вирішуватися, зокрема, за допомогою темпорального підходу. У співвідношенні між звичайними законами, які суперечать один одному, «молодша норма» припиняє суперечливу до неї «старшу», тобто існуюче право при виданні нової норми може бути змінено без особливих проблем [15].

В основі цього підходу лежить принцип, за яким нова норма припиняє дію старої норми, якщо вони суперечать одна одній (*lex posterior derogat legi priori*) [16, с. 67].

Темпоральний підхід до вирішення колізії між актами однакової юридичної сили ґрунтується, головним чином, на положеннях ст. 58 Конституції України про незворотність дії закону у часі.

При цьому, дію нормативно-правового акта в часі слід розуміти так, що вона починається з моменту набрання цим актом чинності і припиняється з втратою чинності; за загально визнаним правилом нормативно-правовий акт (в цілому або в окремі частині) втрачає чинність у зв'язку з прийняттям нового акта вищої або однакової юридичної сили з того ж предмета регулювання, без формального скасування старого акта; при виникненні темпоральної колізії наступний акт одного рівня з того ж самого питання скасовує дію актів попередніх [17].

КСУ у своїх рішеннях неодноразово пояснював зміст принципу незворотності дії закону у часі.

Зокрема, у Рішенні від 3 жовтня 1997 р. № 4-зп КСУ зазначив, згідно зі статтею 160 Конституції України Конституція набуває чинності з дня її прийняття; словосполучення «набуває чинності» у ст. 160 і словосполучення «набирає чинності» у ч. 5 ст. 94 Конституції України мають синонімічні значення; конкретна сфера суспільних відносин не може бути водночас врегульована однопредметними нормативними правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному; звичайною є практика, коли наступний у часі акт містить пряме застереження щодо повного або часткового скасування попереднього; загально визнаним є й те, що з прийняттям нового акта, якщо інше не передбачено самим цим актом, автоматично скасовується однопредметний акт, який діяв у часі раніше [18].

Крім того, у п. 4 мотивувальної частини Рішення від 5 квітня 2001 р. № 3-рп/2001П КСУ пояснив, що цей принцип означає, що дія закону та іншого нормативно-правового акта не може поширюватися на правовідносини, які виникли і закінчилися до набрання чинності цим законом або іншим нормативно-правовим актом. Закріплення принципу незворотності дії в часі законів та інших нормативно-правових актів є гарантією безпеки людини і громадянина, довіри до держави. Винятки з цього конституційного принципу, тобто надання закону або іншому нормативно-правовому акту зворотної сили, передбачено частиною першою ст. 58 Конституції України, а саме: коли закони або інші нормативно-правові акти пом'якшують або скасовують відповідальність особи [19].

В абз. 3 п. 5 мотивувальної частини Рішення від 13 березня 2012 р. № 6-рп/2012 КСУ також нагадав, що закони та інші нормативно-правові акти поширюють свою дію тільки на ті відносини, які виникли після набуття законами чи іншими нормативно-правовими актами чинності; дію нормативно-правового акта в часі треба розуміти так, що вона починається з моменту набрання цим актом чинності і припиняється із втратою ним чинності, тобто до події, факту застосовується той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце; дія закону та іншого нормативно-правового акта не може поширюватися на правовідносини, які виникли і закінчилися до набрання чинності цим законом або іншим нормативно-правовим актом [20].

Відповідно до позиції КСУ, висловленої у Рішенні від 22 травня 2018 р. № 5-р/2018, особи розраховують на стабільність та усталеність юридичного регулювання, тому часті та непередбачувані зміни законодавства перешкоджають ефективній реалізації ними прав і свобод, а також підривають довіру до органів державної влади, їх посадових і службових осіб. Однак очікування осіб не можуть впливати на внесення змін до законів та інших нормативно-правових актів (абз. 4 п. 4.1 мотивувальної частини) [21].

У Рішенні від 12 липня 2019 р. № 5-р(І)/2019 КСУ висловив думку, що за змістом ч. 1 ст. 58 Основного Закону України новий акт законодавства застосовується до тих правовідносин, які виникли після набрання ним чинності. Якщо правовідносини тривалі і виникли до ухвалення акта законодавства та продовжують існувати після його ухвалення, то нове нормативне регулювання застосовується з дня набрання ним чинності або з дня, встановленого цим нормативно-правовим актом, але не раніше дня його офіційного опублікування (абз. 4 п. 5 мотивувальної частини) [22].

Тобто, у разі безпосередньо (прямої) дії закону в часі, новий нормативний акт поширюється на правовідносини, що виникли після набрання ним чинності, або до набрання ним чинності і тривали на момент набрання актом чинності.

Значений принцип також відображений у листі Міністерства юстиції України «Щодо практики застосування норм права у випадку колізії» від 26 грудня 2008 р. № 758-0-2-08-19 [23], відповідно до якого, 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.

У судовій практиці темпоральний підхід до вирішення колізії у законодавстві між актами однакової юридичної сили є досить поширеним.

Наприклад, у постанові від 13 березня 2019 р. у справі № 920/149/18, яка стосувалася оскарження дій державного виконавця у господарському процесі, ВП ВС дійшов висновку про наявність колізії законодавчих актів однакової юридичної сили, зокрема, ст. 341 Господарського процесуального кодексу України (ГПК України) [24] у новій редакції, якою передбачено строк десять календарних днів на оскарження до суду дій державного виконавця, та ст. 74 Закону України «Про виконавче провадження», якою передбачено на таке оскарження десять робочих днів з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи законних інтересів.

Вирішуючи цю колізію, ВП ВС застосувала закон, який прийнято пізніше, а саме – у цьому випадку таким законом є ГПК України, та сформулювала висновок, відповідно до якого під час оскарження рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи органу Державної виконавчої служби або приватного виконавця, на виконанні яких перебуває виконавчий документ господарського суду, слід дотримуватися відповідних положень ГПК України, вміщених у розділі VI «Судовий контроль за виконанням судових рішень», зокрема щодо права на звернення зі скаргою у строк десять календарних днів, визначений п. «а» ч. 1 ст. 341 цього Кодексу [25].

Крім того, у постанові від 21 травня 2020 р. у справі № 239/702/16-а Верховний Суд (ВС) роз'яснив порядок вирішення колізії законів у правовідносинах, пов'язаних з призначенням та перерахунком пенсії по інвалідності.

Зокрема, ВС виходив з положень п. 16 Прикінцевих та перехідних положень Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», відповідно до якого закони України та інші нормативно-правові акти застосовуються в частині, що не суперечить цьому Закону. Положення Закону України «Про пенсійне забезпечення» застосовуються в частині визначення права на пенсію за віком на пільгових умовах і за вислугу років.

На цій підставі ВС сформульовано правовий висновок, відповідно до якого після прийняття Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» його норми підлягають пріоритетному застосуванню до всіх правовідносин, що виникають у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, включно з призначенням та перерахунком пенсії по інвалідності. При цьому, норми Закону України «Про пенсійне забезпечення» застосовуються лише у тій частині, що не суперечить положенням Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [25].

Аналогічний підхід застосований Верховним Судом України у постанові від 17 лютого 2016 р. у справі № 0908/2465/2012 [26], а також ВС, зокрема, у постановках від 21 червня 2018 р. у справі № 807/698/17 [27], від 12 вересня 2018 р. у справі № 564/118/17 [28], від 25 вересня 2018 р. у справі № 499/714/16-а [29], від 30 жовтня 2018 р. у справі № 826/5917/17 [30], від 6 грудня 2018 р. у справі № 816/1244/17 [31], від 24 січня 2019 р. у справі № 812/561/17 [32] та від 29 січня 2019 р. у справі № 293/342/17 [33].

У постанові від 13 жовтня 2020 р. у справі № 447/455/17 ВП ВС вирішено колізію між нормами цивільного та житлового кодексів, яка виникла з огляду на неоднакове урегулювання у цих кодексах питання припинення права колишнього члена сім'ї власника житла на користування житловим приміщенням.

Розглядаючи цю справу, ВП ВС дійшла висновку, що застосуванню підлягають положення ст. 391 та глави 32 «Право користування чужим майном» ЦК України, оскільки застосування до регулювання житлових відносин положень Житлового кодексу Української РСР, прийнятого 30 червня 1983 року, не відповідає реаліям сьогодення та змісту нинішніх суспільних відносин. Натомість ЦК України є кодифікованим актом законодавства, який прийнято пізніше, а тому темпоральна колізія норм права має вирішуватися саме на користь норм ЦК України [34].

Окремо слід зупинитися на питанні застосування темпорального підходу до вирішення колізії у законодавстві у триваючих правовідносинах.

Наприклад, розглядаючи справу № 803/1541/16, яка стосувалася надання товариству спеціального дозволу на користування надрами, ВС у складі у складі Судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав у постанові від 31 березня 2021 р. вирішила питання про те, положення якого законодавства мають бути застосовані до спірних правовідносин – норми, що були чинними на момент звернення особи із відповідною заявою про отримання дозволу, або норми, чинні на момент прийняття уповноваженим органом рішення про надання дозволу.

Ухвалюючи рішення у цій справі, ВС у складі Судової палати звернув увагу на те, що у теорії права допускається можливість застосування до триваючих відносин до їх завершення нормативно-правового регулювання, яке діяло на час їх виникнення, за окремим рішенням і розглядається з позицій встановлення спеціального регулювання перехідного періоду – «переживаючої» (ультраактивної) дії нормативно-правових актів. Водночас, таке застосування повинно бути чітко обумовлено при прийнятті відповідних нормативно-правових актів; відсутність такого застереження не надає суб'єкту владних повноважень права на самовільне застосування нечинних правових норм

З огляду на вищезазначене, ВС дійшов висновку, що рішення за результатами розгляду заяви про надання спеціального дозволу на користування надрами приймається за законодавством, що діє на час прийняття рішення про надання чи відмову у наданні дозволу (а не на час звернення з заявою) [35].

Поширеними у практиці адміністративних судів були спори, які стосувалися порядку перерахунку щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці, яким таке утримання було призначено за чинним на момент їх виходу у відставку Законом України «Про судоустрій і статус суддів» 2010 р. [36] Водночас, у зв'язку з прийняттям у 2016 р. нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [37], який по іншому урегулював умови призначення та перерахунку щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці, постало питання про те, норми якого з цих законів слід застосовувати для перерахунку уже призначеного грошового утримання. Частково це питання було урегульовано розділом XII Прикінцевих та перехідних положень Закону 2016 р., зокрема, п. 23 було визначено, що до проходження кваліфікаційного оцінювання суддя отримує суддівську винагороду, визначену відповідно до положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» 2010 р.; п. 25 встановлено, що право на отримання щомісячного довічного грошового утримання у розмірі, визначеному цим Законом, має суддя, який за результатами кваліфікаційного оцінювання підтвердив відповідність займаній посаді (здатність здійснювати правосуддя у відповідному суді), або призначений на посаду судді за результатами конкурсу, проведеного після набрання чинності цим Законом, та працював на посаді судді щонайменше три роки з дня прийняття щодо нього відповідного рішення за результатами такого кваліфікаційного оцінювання або конкурсу.

Водночас, Рішенням КСУ від 18 лютого 2020 р. № 2-р/2020 були визнані такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), зокрема, положення п. 25 розділу XII Прикінцеві та перехідних положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» 2016 р. зі змінами [38].

З огляду на це, спірним стало питання про те, на яких умовах та в якому розмірі слід призначати та перераховувати щомісячне довічне грошове утримання судді у відставці.

Це питання було предметом судового розгляду, зокрема, у постановках ВС від 16 липня 2021 р. у справі № 200/9113/20-а [39], від 27 вересня 2021 р. у справі № 580/585/21 [40], від 8 листопада 2021 р. у справі № 580/492/21 [41], від 24 грудня 2021 р. у справі № 260/4377/20 [42] та ін.

Розглядаючи ці справи, ВС виходив з того, що за загальновизнаним принципом права, закріпленим у ст. 58 Конституції України, закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі. Відповідно до позиції ВС, вказаний підхід повинен застосовуватися і щодо перерахунку щомісячного довічного грошового утримання суддів у відставці. Тобто, особи, яким щомісячне довічне грошове утримання призначено на підставі Закону 2010 р., мають право на перерахунок щомісячного довічного грошового утримання суддів у відставці у розмірі та у порядку, визначеному чинним на час здійснення такого перерахунку закону, зокрема, якщо такий перерахунок здійснюється після набрання чинності Закону 2016 р., то на підставі останнього.

Досліджуючи питання про застосування темпорального підходу до вирішення колізії між актами однакової юридичної сили, необхідно з'ясувати правові наслідки прийняття КСУ рішень, якими визнаються неконституційними норми, у контексті впливу цих рішень на подальше регулювання відповідних правовідносин.

Зазначена проблема була предметом дослідження деяких науковців. Зокрема, на думку Р. Циппелюса, розділення правотворчості на позитивну і негативну, яке є вже звичайним в юридичній науці, підтверджує те, що скасування визнається однією з форм правотворчості. При цьому, як вважає науковець, у випадку прийняття норми, яка «витісняє» попередню норму, остання втрачає чинність остаточно, навіть після втрати чинності норми, яка її «витіснила» [16, с. 23].

У цьому контексті варто згадати справу № 240/4937/18, що розглядалася як зразкова та стосувалася здійснення підвищення до пенсії непрацюючим пенсіонерам, які проживають на території радіоактивного забруднення в розмірі визначеному ст. 39 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Суть спору полягала у тому, що до 1 січня 2015 р. позивач отримував підвищення до пенсії як непрацюючому пенсіонеру, що проживає на території радіоактивного забруднення, відповідно до ст. 39 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Однак, з 1 січня 2015 р. виплату такого підвищення було припинено, у зв'язку із внесенням до вищезазначеного Закону змін Законом України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 р. № 76-VIII, яким зокрема ст. 39 Закону № 796-XII було виключено.

Водночас, 17 липня 2018 р. Рішенням КСУ № 6-р/2018 [43] вказані зміни було визнано неконституційними, у зв'язку з чим у жовтні 2018 р. позивач звернувся до відповідача із заявою, в якій просив його повідомити, чи відновило Управління Пенсійного фонду виплату підвищення до пенсії непрацюючому пенсіонеру відповідно до ст. 39 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». У зв'язку з тим, що поновлення не відбулося, позивач звернувся з позовом до суду.

Розглядаючи цю справу, ВС у рішенні від 21 січня 2019 р. дійшов висновку, що у зв'язку з визнанням Рішенням КСУ від 17 липня 2018 р. № 6-р/2018 неконституційними положень Закону, яким було, зокрема, виключено ст. 39 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», остання відновила свою дію з моменту ухвалення відповідного Рішення [44].

Проте, деякі судді не погодились з такими висновками ВС, виклавши свої міркування в Окремії думці від 12 лютого 2019 р. В основу мотивів незгоди з рішенням ВС від 21 січня 2019 р. у справі № 240/4937/18 покладено конституційний принцип щодо незворотності дії закону у часі та загальні підходи до набрання чинності нормативно-правовим актом [15].

Зокрема, з посиланням на п. 2 мотивувальної частини Рішення КСУ від 9 лютого 1999 р. № 1-рп/99, зазначено, що перехід від однієї форми регулювання суспільних відносин до іншої може здійснюватися, зокрема: негайно (безпосередня дія), шляхом перехідного періоду (ультраактивна форма) і шляхом зворотної дії (ретроактивна форма).

Перша форма застосовується у разі, якщо нормативно-правовий акт прийнято на момент виникнення правовідносин та він залишається чинним на час, коли правовідношення припинило своє існування; у випадку, якщо у новоприйнятому нормативно-правовому акті визначено особливий порядок набрання ним чинності, у тому числі визначено перехідний період, під час якого залишаються чинними окремі норми скасованого ним нормативно-правового акта, застосовується ультраактивна форма; третя форма дії є актуальною у разі прийняття нормативно-правових актів, які пом'якшують або скасовують відповідальність особи [45].

На підставі аналізу наведених рішень КСУ, що містять офіційні тлумачення положень Основного Закону стосовно дії нормативно-правового акта у часі, зроблено висновок, що суд під час розгляду справи має застосовуватися той нормативно-правовий акт, який набув чинності та залишається чинним на момент виникнення та припинення відповідних спірних правовідносин.

За загальним правилом, визнання таким, що втратив чинність, нормативного акта чи його скасування не поновлює дію актів, які ним скасовані або визнані такими, що втратили чинність; дія нормативного акта поновлюється шляхом прийняття аналогічного нового акта або нового акта, що містить спеціальну норму про відновлення дії попереднього акта та визначення спеціального порядку такого відновлення регулювання відповідних правовідносин.

Аналогічна позиція міститься у п. 32 Правил підготовки проектів актів КМУ, затверджених постановою КМУ № 870 від 6 вересня 2005 р. [46]. Таке ж положення міститься у п. 2.36 Наказу Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 р. № 34/5 «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію

нормативно-правових актів», в якому зазначено, що визнання нормативно-правового акта таким, що втратив чинність, не поновлює дію актів, які в свою чергу визнані ним такими, що втратили чинність [47].

«Автоматичне» відновлення норм права також не узгоджується з положеннями Указу Президента «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 р. № 503/97 [48].

Крім того, чинне законодавство України не передбачає жодних випадків поняття «поновлення» у силі законів, які у встановленому порядку втратили чинність.

Як зазначено у Пояснювальній записці до проекту Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» «відновлення дії» закону іншим органом фактично свідчить про перегляд існуючих, що є привласненням повноваження ВРУ і суперечить ч. 2 ст. 19 Конституції України [49].

При цьому, Рішення КСУ № 6-р/2018 від 17 липня 2018 р. не містить положень про відновлення чинності редакції, що діяла до внесення змін, які були визнані неконституційними, а ВРУ не приймала нових законів з даного питання. Фактично КСУ цим рішенням визнав неконституційним п. 7 п. 4 Розділу I Закону, який діяв у період з 1 січня 2015 р. (момент набрання чинності цим Законом) до 1 січня 2016 р. [43].

Встановлена статтею 94 Конституції України процедура набрання чинності закону виключає автоматичне поновлення дії законів або їх окремих положень у випадку втрати ними чинності.

За правовою позицією Верховного Суду України, яка, зокрема, міститься в Постанові від 2 грудня 2008 р. у справі № 21-1169во08 норми права, що зазнавали змін, мають застосовуватися виключно в межах дії кожної з їх редакцій і не можуть бути застосовані за аналогією права. Цей принцип є універсальним та повинен застосовуватися, як до актів законодавства, так і індивідуальних актів (рішень) суб'єктів владних повноважень [50].

Отже, за загальним правилом, визнання КСУ неконституційним окремих положень закону, на підставі якого втратили чинність попередні норми, не призводить до «автоматичного» поновлення чинності цієї попередньої норми.

Висновки. Проведене у цій статті дослідження дає підстави зробити наступні висновки.

1. Складним у правозастосовній практиці є підхід до вирішення колізій між актами однакової юридичної сили. Одним з дискусійних у цьому контексті є питання про співвідношення юридичної сили кодексів та законів, що зумовлено тим, що обидва види нормативно-правових актів приймаються ВРУ, а тому за цією ознакою кодекси та закони мають однакову юридичну силу. За загальним правилом, для вирішення колізії між нормами кодексів та законів слід застосовувати темпоральний або змістовний підходи; у разі, якщо у самому кодексі або законі зазначено на пріоритетність його норм у регулюванні певного виду правовідносин, то застосовуються норми відповідного кодексу або закону.

2. Суть темпорального підходу до подолання колізії між актами однакової юридичної сили полягає у наданні переваги положенням пізніше прийнятого акта; темпоральний підхід до вирішення колізії між актами однакової юридичної сили ґрунтується, головним чином, на положеннях ст. 58 Конституції України про незворотність дії закону у часі; у разі безпосередньо (прямої) дії закону в часі новий нормативний акт поширюється на правовідносини, що виникли після набрання ним чинності, або до набрання ним чинності і тривали на момент набрання актом чинності.

3. В аспекті застосування темпорального підходу до вирішення колізії між актами однакової юридичної сили, важливе значення має вирішення питання про правові наслідки прийняття КСУ рішень, якими визнаються неконституційними норми, у контексті впливу цих рішень на подальше регулювання відповідних правовідносин.

На підставі аналізу низки рішень КСУ, що містять офіційні тлумачення положень Основного Закону стосовно дії нормативно-правового акта у часі, можна зробити висновок, що, за загальним правилом, суд під час розгляду справи має застосовуватися той нормативно-правовий акт, який набув чинності та залишається чинним на момент виникнення та припинення відповідних спірних правовідносин; визнання таким, що втратив чинність, нормативного акта чи його скасування не поновлює дію актів (їх положень), які ним скасовані або визнані такими, що втратили чинність; дія нормативного акта поновлюється шляхом прийняття аналогічного нового акта або нового акта, що містить спеціальну норму про відновлення дії попереднього акта та визначає спеціальний порядок відновлення регулювання відповідних правовідносин; за загальним правилом, визнання КСУ неконституційним окремих положень закону, на підставі якого втратили чинність попередні норми, не призводить до «автоматичного» поновлення чинності цієї попередньої норми.

Такий підхід, головним чином, ґрунтується на положення ст. 21 Конституції України, яка гарантує принцип рівності усіх людей у своїх правах, та ст. 95 Основного Закону України, що гарантує прагнення держави до збалансованості бюджету України. Крім того, підхід, згідно з яким «відновити» норму права може лише уповноважений Конституцією чи законами України суб'єкт нормотворчості гарантує дотримання принципів правової визначеності та критерію «якості закону», а також функціонування системи розподілу державної влади та системи стримувань і противаг.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
3. Берназюк Я. Категорія «якість закону» як складова принципу верховенства права та гарантія застосування судом найбільш сприятливого для особи тлумачення закону. Судово-юридична газета. 2020. URL : <https://sud.ua/ru/news/blog/182593-kategoriya-yakist-zakonu-yak-skladova-printsipu-verkhovenstva-prava-ta-garantiya-zastosuvannya-sudom-naybilsh-spriyatlivogo-dlya-osobi-tlumachennya-zakonu>.
4. Берназюк Я. Особливості застосування критерію «якості закону» під час вирішення публічно-правових спорів. Право і суспільство. 2020. № 5/2020. С. 6-14.
5. Рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2020 р. № 5-п(II)/2020. URL : https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5_p2_2020.pdf.
6. Майстренко О. В. Теоретико-правові аспекти колізій у законодавстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Х., 2008. 20 с.
7. Гончарук О. В. Дихотомія права: право публічне та право приватне : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2006. 205 с.
8. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
9. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.
10. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 22 червня 2021 року у справі № 334/3161/17. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98483113>.
11. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.
12. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 № 396-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>.
13. Водний кодекс України від 06.06.1995 № 213/95-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80#Text>.
14. Чорний О. А. Принцип фіскальної достатності в системі основних засад податкового законодавства України. Право та державне управління. 2017. № 2 (27). С. 75-82.
15. Окрема думка судді Верховного Суду від 12 лютого 2019 року на рішення Верховного Суду від 21 січня 2019 року у справі № 240/4937/18. URL : <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/79758812>.
16. Циппеліус Р. Юридична методологія. Чернівці: «Рута», 2003. 184 с.
17. Окрема думка суддів Великої Палати Верховного Суду на постанову від 18 березня 2020 року у зразковій справі № 240/4937/18. URL : <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/88952221>.
18. Рішення Конституційного Суду (справа про набуття чинності Конституцією України) від 3 жовтня 1997 року № 4-зп. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-97#Text>.
19. Рішення Конституційного Суду України від 5 квітня 2001 року № 3-рп/2001. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-01#Text>.
20. Рішення Конституційного Суду України від 13 березня 2012 року № 6-рп/2012. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-12#Text>.
21. Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2018 року № 5-п/2018. URL : <https://ccu.gov.ua/dokument/5-r2018>.
22. Рішення Конституційного Суду України від 12 липня 2019 року № 5-п(I)/2019. URL : <https://ccu.gov.ua/dokument/5-ri2019>.
23. Щодо практики застосування норм права у випадку колізії: лист Міністерства юстиції України від 26.12.2008 № 758-0-2-08-19. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0758323-08#Text>.
24. Постанова Великої Палати Верховного Суду 13 березня 2019 року у справі № 920/149/18. URL : <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/80854638>.

25. Постанова Верховного Суду від 21 травня 2020 року у справі № 239/702/16-а. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/89352927>.

26. Постанова Верховного Суду України від 17 лютого 2016 року у справі № 0908/2465/2012. URL : <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/56254126>.

27. Постанова Верховного Суду від 21 червня 2018 року у справі № 807/698/17. URL : <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/74870846>.

28. Постанова Верховного Суду від 12 вересня 2018 року у справі № 564/118/17. URL : <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/76421953>.

29. Постанова Верховного Суду від 25 вересня 2018 року у справі № 499/714/16-а. URL : <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/76695606>.

30. Постанова Верховного Суду від 30 жовтня 2018 року у справі № 826/5917/17. URL : <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/77506505>.

31. Постанова Верховного Суду від 6 грудня 2018 року у справі № 816/1244/17. URL : <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/78391515>.

32. Постанова Верховного Суду від 24 січня 2019 року у справі № 812/561/17. URL : <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/79409421>.

33. Постанова Верховного Суду від 29 січня 2019 року у справі № 293/342/17. URL : <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/79503867>.

34. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13 жовтня 2020 року у справі № 447/455/17. URL : <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/93217994>.

35. Постанова Верховного Суду від 31 березня 2021 року у справі № 803/1541/16. URL : <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/97806555>.

36. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2453-17#Text>.

37. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

38. Рішення Конституційного Суду України від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020. URL : <https://ccu.gov.ua/dokument/2-r2020>.

39. Постанова Верховного Суду від 16 липня 2021 року у справі № 200/9113/20-а. URL : <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/98367570>.

40. Постанова Верховного Суду від 27 вересня 2021 року у справі № 580/585/21. URL : <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/99941090>.

41. Постанова Верховного Суду від 8 листопада 2021 року у справі № 580/492/21. URL : <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/100904363>.

42. Постанова Верховного Суду від 24 грудня 2021 року у справі № 260/4377/20. URL : <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/102220753>.

43. Рішення Конституційного Суду України від 17 липня 2018 р. № 6-п/2018. URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KS18081.html.

44. Рішення Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 21 січня 2019 року у справі № 240/4937/18. URL : <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/79388117>.

45. Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 1999 р. № 1-рп/99. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-99#Text>.

46. Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України № 870 від 6 вересня 2005 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/870-2005-%D0%BF#Text>.

47. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів: наказ Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 р. № 34/5. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05#Text>.

48. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності: Указ Президента України від 10 червня 1997 р. № 503/97. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/503/97#Text>.

49. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» реєстр. № 4163 від 21.02.2014. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4163&skl=8.

50. Постанова Верховного Суду України від 2 грудня 2008 р. у справі № 21-1169во08. URL : <https://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/>.