

УДК 340.132.3

О.В. ПУШНЯК, канд. юрид. наук, Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

ДО ПИТАННЯ СПІВВІДНОШЕННЯ ТЕРМІНІВ «НАБУТТЯ ЧИННОСТІ НОРМАТИВНО- ПРАВОВИМ АКТОМ» ТА «ВВЕДЕННЯ В ДІЮ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА»

Ключові слова: набуття чинності нормативно-правовим актом, введення в дію нормативно-правового акта, вступ в силу нормативно-правового акта, дія в часі нормативно-правових актів, Конституційний Суд України

Темпоральна дія нормативно-правових актів є однією з постійно актуальних проблем юридичної науки та практики. Це зумовлено як природною складністю багатьох питань, які тут виникають, так і недостатньою уніфікованістю правової доктрини, суперечливістю практики.

Однією з проблем, що потребує свого подальшого наукового осмислення, є проблема початку дії в часі нормативно-правового акта. Потрібно відзначити достатню її вивченість, пов'язану з працями С. Алексєєва [1], М. Андрєєвої [2], Д. Бахраха [3], Р. Гаврилюк [4], Ю. Пономаренко [5], К. Комісарова [6], А. Тілліє [7] і В. Туманова [8], Ф. Яхіна [9]. Разом із тим, багато питань залишаються розв'язаними не до кінця. Так, у 2010 р. Конституційний Суд України загострив увагу юридичної спільноти на поняттях «набуття чинності» та «введення в дію» нормативно-правових актів.

Фактично проблема розуміння названих понять існувала й до цього. Хоча, здавалося, положення Конституції України не давали підстав для двозначностей, проте існували

певні відмінності в наукових підходах, а також певні факти із сфери законотворчості, які не узгоджувалися з достатньо поширеними уявленнями про стадію набуття чинності нормативно-правовими актами. У зв'язку з наведеним, метою статті є аналіз проблеми існування різних термінів, що використовуються на позначення початкового моменту календарної чинності нормативно-правового акту. Відповідними завданнями є з'ясування позиції законодавця та юридичної науки з цього питання, виявлення співвідношення наявних термінів, формулювання відповідних висновків та рекомендацій.

Загалом для позначення початкового моменту дії нормативних актів у законодавстві вжито такі терміни, як «набрання чинності», «набуття чинності», «введення в дію», «вступ в дію» [10–13]. Усі ці терміни містяться й у тексті Конституції України. Конституційний Суд України в одному зі своїх рішень указав, що вжиті в тексті Основного Закону терміни «набрання чинності» та «набуття чинності» є синонімами. Як вказав Конституційний Суд України, «Обидва вони означають, що відповідні нормативні правові акти вступили в силу» [14]. Вкрай рідкісний для законодавства (але менш рідкісний для інших юридичних текстів) термін «вступ в дію» є відповідником російському «вступление в действие», та позначає, як добре видно, «введення в дію» [15]. Аналіз законодавства показує, що в переважній більшості випадків усі перелічені терміни використовуються як синоніми. Прикладом може виступати і вживання відповідних термінів у статтях 4–8 Кримінального кодексу України, ст.5 Цивільного кодексу України тощо.

Таким чином, за цими термінами стоїть одне поняття, що позначає початкову точку темпоральної календарної дії (чинності) нормативно-правового акта, тобто календарну дату, з якої починається відлік специфічного юридичного існування акта як «належного» [16, с.748; 17, с.20–22]. З цього моменту акт набуває юридичної сили, тобто розпочинаєть-

ся його нормативно-регулятивний вплив на суспільні відносини, що полягає у забезпеченій державою формальній можливості використання або формальній необхідності виконання (дотримання) закріплених в ньому норм [18, с.48].

Йдеться про установлений законом момент, з якого нормативний акт (повністю чи частково) отримує юридичну силу, чинить спеціальний юридичний вплив, стає владним регулятором – юридично значущим для суб'єктів відносин, які є його предметом регулювання. Отже, така юридична значущість акта проявляється в дії по відношенню, по-перше, до його адресатів. Але цим вона не обмежується. По-друге, вона виражається через дію на чинні нормативні акти того самого чи нижчого рівня, вносячи фактично чи прямо відповідні зміни до них та зазвичай унеможливаючи дію тих нормативних приписів, що йому суперечать.

Наявність множинності термінології на позначення існування акту як у різних аспектах юридично обов'язкового дійсно пов'язана з «труднощами перекладу» з російської мови, яка була домінуючою тривалий час у юридичній сфері [6, с.105]. Російською – «вступление в силу» і «юридическая сила», українською ж це «набрання чинності» (іноді – «вступ в силу») та «юридична сила» відповідно. Отже, на місці російських «сила», «действие» існують наші «сила», «чинність», «дія».

Тлумачний словник подає такі значення наведених слів. «Сила» – могутність, влада; чинність, дієвість тощо. Відповідно «мати силу» – бути спроможним, мати вплив, владу [19, с.275]. «Чин» – діяльність, дія, праця; «чинити» – здійснювати щось, спричиняти щось своєю поведінкою, породжувати щось; «чинний» – діяльний, активний [19, с.765–766]. «Дія» – діяльність; діяння, чин; функціонування; вплив, виявлення сили чого-небудь; «діяти» – виявляти діяльність, чинити; бути справним, працювати, виконувати свої функції, впливати; застосовуватися, бути в силі, існувати [20, с.558–559].

Як добре видно, в загальномовному вжитку наведені слова позначають переважно одне й те ж саме, проте можуть мати певні відтінки значення. Перейшовши до юридичної мови, ці слова зберігають свою синонімічність, але водночас породжують здебільшого штучний пошук у них різних значень.

У результаті трапляються випадки, коли вказані вище терміни використовуються в юридичних актах не як синоніми [21, 22]. Так, подекуди законодавець надає термінам «набуття чинності», «введення в дію» різне значення. Наприклад, Верховна Рада України іноді вдається до розміщення у законах норм такого змісту: «закон набирає чинності з дня опублікування і вводиться в дію з такої-то дати» (відмінної від дня опублікування). Приклади таких норм в антикорупційних законах, що стали предметом розгляду в Конституційному Суді України, не єдині.

Свідченням того, що така позиція побутує серед представників депутатського корпусу та не є помилкою випадковою, є положення, яке відтворене в кількох проектах закону «Про нормативно-правові акти»: «У разі потреби окремі положення нормативно-правового акта можуть вводитися в дію пізніше дня набрання ним чинності» [23–25].

Конституційний Суд України висловив свою позицію з цього приводу. Його рішенням № 21-рп/2010 від 06.10.2010 р. визнано конституційними положення низки антикорупційних законів, що закріплювали розмежування моменту введення їх в дію і набрання ними чинності, а також зроблено висновок, що закони чи окремі їх положення можуть вводитися в дію після дня набрання ними чинності.

Своє підґрунтя така позиція Верховної Ради України та Конституційного Суду України має й у юридичній науці [1, с.238–239; 5, с.130–131; 26, с.69, 968].

Названу позицію потрібно відрізнити від точки зору, згідно з якою поняття дія права наділяється іншим особливим значенням. Так, Г. Кельзен розмежовує, з одного боку, чинність

норми як повинність, та, з іншого боку, дієвість, яка означає фактичне застосування і реалізацію норми, тобто факт реалізації людської поведінки, яка цій нормі відповідає [17, с.21].

Близьку, але дещо відмінну позицію ми зустрічаємо у Ю.А. Пономаренка. На його думку, чинність закону це його динамічна характеристика, що полягає в об'єктивному існуванні закону протягом певного часу, коли він має юридичну силу, тобто займає певне місце в ієрархії правових актів [6, с.57, 59]. Чинність називається вченим передумовою дії акта, початок якої він пов'язує із виконанням, реалізацією, застосуванням закону його виконавцями (тобто з юридичним фактом, а не з особливою стадією законотворчої процедури – введенням в дію) [6, с.106].

На думку Ю.А. Пономаренка, соціальний результат, який і є власне дією кримінального закону, – проявляється на двох рівнях: шляхом наділення держави (у випадку вчинення протиправного діяння) повноваженням визнати конкретне вчинене особою діяння злочином та піддати таку особу кримінальній відповідальності, а також (у випадку набуття законної сили вироком суду) через констатацію наявності чи відсутності в уже наявних правовідносинах між державою та особою, що вчинила злочин, повноваження держави визнати конкретне вчинене особою певним злочином та застосувати за його вчинення конкретний обсяг відповідальності [6, с.108–113].

Деякі інші дослідники розглядають це поняття широко, розуміючи під ним складну динамічну систему, що охоплює структурний зміст нормативних регуляторів суспільних відносин і їх функціонування, спрямовану на переведення правових приписів в соціальну поведінку [27, с.4–5], або охоплюючи ним правовий вплив, сприйняття права, правову дію і правовий порядок [28, с.8]. У цих та інших випадках дія права містить у собі, як формальний (чинність), так і фактичний аспект, тобто реалізацію норм права.

Водночас термін «дія права» вживається (причому набагато частіше) також і в суто

формальному значенні, яке нас і цікавить у зв'язку з предметом дослідження.

Так, у енциклопедії кримінального права зазначається, що дія кримінального закону в цілому (і в часі, зокрема) не входить до змісту поняття реалізації закону, а є необхідною її передумовою. Окрім того, наголошується далі, дія закону є безперервною (постійною) аж до втрати ним сили [29, с.76]. Узагальнюючи дефініцію, сформульовану в цьому джерелі щодо кримінального закону, можна визначити дію закону в часі таким чином: забезпечувана державою здатність закону впливати на поведінку громадян і протягом визначеного законодавцем періоду часу (від моменту набрання чинності законом до його втрати) регулювати діяльність учасників правовідносин, що виникли у зв'язку з відповідним юридичним фактом [29, с.78].

У такому разі під дією права науковці здебільшого мають на увазі саме чинність права. Так, П.М. Рабінович зазначає, що часову дію нормативно-правових актів характеризує, зокрема, такий показник як момент набуття актом чинності, тобто початку його дії [30, с.214].

Іноді, правда, наявність двох названих інтерпретацій терміна викликає плутанину. Так, у енциклопедії вслід за статтею «Дія нормативно-правових актів» П.М. Рабіновича розміщена стаття «Дія права» Л.О. Макаренка, в якій ідеться про ті самі питання трьох сфер дії нормативно-правових актів, тобто про згадане формальне розуміння терміну. При цьому стаття починається тезами, що описують якраз дію права в фактичному значенні: «дія права – фактичний вплив права на суспільні відносини з метою їх упорядкування. Реальна дія права пов'язується з чітким визначенням часових, суб'єктних та територіальних меж» [30, с.215–216]. Таким чином змішуються два різні аспекти терміновживання, що аж ніяк не сприяє чіткості розуміння цих питань тими, хто послуговуватиметься цією енциклопедією. Аналогічна плутанина міститься й у статті «Чинність нормативно-правового акта (закону)», а та-

кож інших статтях ще одного енциклопедичного видання [31, с.239, 903].

Потрібно відзначити і ще одне особливе розуміння терміна «введення закону (акта) в дію». Як зазначає О. Ющик, це «завершальна стадія законодавчого процесу, яка включає визначення порядку і умов набрання чинності законом, порядку і умов його впровадження в систему законодавства, а також порядку і умов його застосування в цілому чи окремих його положень. Введення закону в дію пов'язане з організаційними, кадровими, інформаційними, фінансовими, матеріально-технічними та юридично-технічними заходами, без яких закон не може діяти належним чином. Такі заходи і є умовами введення закону в дію, яке у широкому розумінні включає також і практичне здійснення цих заходів» [26, с.69]. Таким чином, науковець фактично говорить про два різних явища: власне про введення закону в дію як таке, а також про систему заходів, що реалізуються різноманітними суб'єктами з метою уможливлення та забезпечення такої дії. Останнє явище теж іноді називається введенням закону (акту) в дію. При розгляді питань, поставлених у цій статті, буде використовуватися вузьке розуміння вказаного терміна.

Враховуючи викладене, звернемося до аналізу Рішення Конституційного Суду України № 21-рп/2010 від 06.10.2010 р.

У цьому рішенні суд дійшов висновку, що «введення закону в дію не з моменту набрання ним чинності, а з моменту окремо визначеного в ньому строку, з якого він застосовується, передбачено в розділі XV «Перехідні положення» Конституції України. Звідси цим органом зроблено висновок, що «розмежування в оспорюваних законах моменту введення їх в дію і набрання ними чинності не суперечить положенням ст.57, ч.5 ст.94 Конституції України і не може тлумачитися як порушення встановленої Конституцією України процедури набрання цими законами чинності». Таке розмежування передбачає, що обов'язковим для суб'єктів-адресатів закон

стає саме з дати введення в дію, а от набуття чинності законом постає як певна нова за сутністю стадія законотворчого процесу. Із цього випливає, що «чинність закону» потрібно сприймати в якомусь якісно новому значенні.

При обґрунтуванні вищенаведеної позиції Конституційний Суд України послався на системний аналіз положень Конституції України, зокрема, ч.5 ст.94, п.11 розділу XV «Перехідні положення» (де визначено, що ч.1 ст.99 Конституції вводиться в дію після введення національної грошової одиниці – гривні), п.9 наведеного розділу (який зберігає за прокуратурою деякі функції до введення в дію відповідних законів).

Перш за все потрібно зауважити, що посилення Конституційного Суду України на п.9 розділу XV «Перехідні положення» взагалі є недоречним, оскільки цей пункт не має жодного відношення до нашого питання.

Окрім того, природнішим є інше тлумачення норм Конституції. Виходячи знову таки із системного аналізу норм Основного Закону, можна зробити висновок, що ст.160, що закріплює дату набуття чинності Конституції, є загальним правилом, виняток з якого встановлено п.11 розділу XV «Перехідні положення». Це означає, що ч.1 ст.99 Конституції набула чинності пізніше всіх інших положень цього акту.

На це ж вказується в деяких джерелах: О. Ющик зазначає, що за своїм змістом перехідні положення Конституції є винятковими щодо відповідних положень основного її тексту. Такий їх характер полягає, зокрема, в тому, що вони заперечують дію відповідних положень основного тексту [32, с.12–13].

Загалом же посилення на закріплення описуваного механізму введення в дію закону у Перехідних положеннях (абз.8 підп.3.1 п.3 Рішення) видається необґрунтованим. Теоретично можливо було би закріпити особливу процедуру введення в дію законів у цьому розділі Конституції України, але правильніше вирішувати ці питання саме в основній частині цього акта, зокрема в розділі, що визна-

чає законотворчу процедуру. Саме останнім шляхом і пішов наш законодавець, вичерпно врегулювавши ці питання в розділі IV Конституції. Принаймні ст.94 та приписи Перехідних положень не дають реальних підстав для протилежних тверджень.

Конституційний Суд України в цьому ж рішенні підкреслює, що він «неодноразово звертав увагу на забезпечення дотримання положень Конституції України, які унормовують законодавчий процес, і наголошував, що «офіційне оприлюднення, опублікування закону є конституційно встановленою процедурою, необхідною для набрання ним чинності» (підп.4.1 п.4 Рішення Конституційного Суду України від 07.07.2009 р. № 17-рп/2009). «Конституційний Суд України при вирішенні цього питання виходить з того, що стадії законодавчого процесу, який, зокрема, включає порядок внесення та розгляду законопроектів, прийняття законів та набрання ними чинності, визначені на конституційному рівні» (абз.3, 5 підп.3.1 п.3 Рішення Конституційного Суду України № 21-рп/2010).

Разом із тим, набрання чинності законом є такою ж ключовою конституційно встановленою процедурою. Щодо неї ст.94 допускає визначення законом дати набуття ним чинності, відмінної від загального правила, але не встановлює, що термін «набуття чинності» позначає два поняття: по-перше, власне набуття чинності, як введення в дію, та по-друге, певне інше поняття.

Системний аналіз норм Конституції вказує також і на те, що терміни «набуття чинності» та «введення в дію» є синонімами. Це стає зрозумілим з аналізу приписів Перехідних положень Конституції. Наприклад, проаналізуємо п.4 Перехідних положень, за яким «указ Президента вступає в дію... і діє до набрання чинності законом». Керуючись логікою Конституційного Суду України, потрібно було б зазначити так: «діє до введення в дію закону» (так, як це прописано в п.9), інакше виникає розрив у правовому регулюванні відносин: указ Президента вже не діє, а закон,

хоча й набрав чинності – ще не діє. Тоді як всі питання знімаються, якщо розглядати названі терміни як синоніми.

Наділення в окремих випадках вживання в тексті Основного Закону терміна «набуття чинності» особливим значенням підриває логіку цього акта, а отже і логіку правового регулювання останніх вирішальних стадій нормотворчого процесу. При цьому є незрозумілим, про яку саме чинність йдеться в тому чи іншому випадку терміновживання – про традиційне «введення в дію» чи про якесь інше специфічне явище, що передуює введенню в дію закону.

Аналіз Рішення Конституційного Суду України та законодавства наштовхує на такий висновок: напевно, Конституційний Суд України мав на увазі, що можливість вводити закон в дію після дня набрання ним чинності реалізовується через формулювання «цей Закон набирає чинності з дня його опублікування і вводиться в дію з певної іншої дати», тоді як при використанні такого формулювання, як «цей Закон набирає чинності з відповідної дати» або «цей Закон вводиться в дію з відповідної дати», названі дві дати збігаються. Проте це лише припущення.

Розрізнення двох дат створює підґрунтя для можливих зловживань. Так, наприклад, у Листі Міністерства Юстиції України № 34-48-44 від 07.07.2004 р. Щодо застосування Закону України від 11.05.2004 р. № 1704-IV «Про затвердження прожиткового мінімуму» повідомляється, що згаданий закон набрав чинності з 27.05.2004 р., а вводиться в дію з 01.01.2004 р. – тобто з моменту набрання чинності Закону України від 27.11.2003 р. № 1344-IV «Про Державний бюджет України на 2004 рік». Підставою для цього наводиться той факт, що Закон № 1704-IV прийнятий з метою забезпечення виконання, конкретизації положень Закону № 1344-IV [22].

Таким чином, Міністерство Юстиції завдяки створенню окремої дати введення в дію закону, при цьому дати більш ранньої, ніж дата набуття ним чинності, намагалося через

маніпулювання датами набуття календарної чинності опосередковано надати положенням акта зворотної дії.

Інший відомий випадок пов'язаний із законом № 1114-V «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів» та деяких інших законодавчих актів України (щодо порядку проведення позачергових виборів до Верховної Ради України та заміщення народних депутатів України, повноваження яких були достроково припинені). Частина 2 цього Закону встановила, що згаданий закон набирає чинності з дня його опублікування і вводиться в дію одночасно з початком виборчого процесу. Це дало представникам деяких державних органів підстави стверджувати, що в такому разі «стара норма вже не діє, а нова ще не діє». Звідси було зроблено висновок, що «у Центральної виборчої комісії відсутні законні підстави для прийняття рішення щодо заміни... народних депутатів на основі старої норми Закону України «Про вибори народних депутатів», яка вже не діє. Не може Центральна виборча комісія прийняти відповідне рішення і на підставі нової норми Закону України «Про вибори народних депутатів», оскільки така норма ще не діє».

Як бачимо, ситуація розрізнення набуття чинності та введення в дію нормативного акта може бути розтлумачена, як така, що створює розрив, перерву в правовому регулюванні. Зрозуміло, що така позиція викликає сумніви з наукових позицій, але очевидно, може авторитетно відстоюватися вищими державними органами як правильна [33].

Можливі й інші проблеми, на які вказувалося в спеціальній літературі. Частина 2 ст.2 Кримінального кодексу України встановлює, що положення законів України про кримінальну відповідальність, прийнятих після набрання чинності цим Кодексом, включаються до нього після набрання цими законами чинності. За розділом II Закону України № 1508-IV, яким вносилися зміни зокрема до Кримінального кодексу, цей Закон набирає чинності з дня його опублікування, а вводиться в дію піз-

ніше – одночасно з уведенням у дію двох інших законів. Відповідно зміни, що вносяться до Кримінального кодексу Законом № 1508-IV, стали частиною Кримінального кодексу з дня набрання цим Законом чинності [34, с.66].

Отже з'явилася парадоксальна неоднозначна ситуація. З одного боку, її можна зрозуміти так, що у Кримінальному кодексі виникли нові чинні статті, а також інші чинні редакції вже існуючих статей, які, виходячи з припису розділу II зазначеного Закону, мають вводиться в дію пізніше. Тобто у Кримінальному кодексі існують паралельні чинні норми з одного питання [34, с.66].

З іншого боку, можна інтерпретувати ситуацію таким чином, що з моменту внесення до Кримінального кодексу відповідних змін старі норми (норми в старій редакції) припиняють чинність, оскільки замінені новими. Проте нові норми не діють протягом певного часу, а тому у правовому регулюванні відносно відбувається розрив, перерва.

Останнім часом з'явилася низка праць, які відстоюють позицію щодо розмежування понять «чинність» і «дія» актів. Так, М.О. Теплюк наділяє термін «чинність» особливим значенням. Він розглядає термін «набрання законом чинності» як набуття законом обов'язкового характеру в системі законодавства, що є необхідною юридичною передумовою дії закону. При цьому, «якщо набрання законом чинності є одномоментним актом, тобто закон стає чинним одночасно у цілому, то в дію закон може бути введений як одразу у повному обсязі, так і частинами» [35, с.7–8]. Як можна зрозуміти, йдеться про особливу властивість нормативного акта, що полягає в його дійсності, так би мовити, існуванні як такого в принципі, проте без обов'язковості для його адресатів. Йдеться саме про «дійсність» (рос. «действительность») документа, яку намагаються назвати «чинністю». Можливо загальномовний літературний вжиток дає підстави для такого використання слова «чинний», але це не виправдано з позицій усталеного юридичного терміновживання.

Термін «чинний» закріпився за іншим поняттям. Тому таке неординарне розуміння чинності нормативного акта призводить до певної суперечливості. Ця суперечливість більш явно проступає в спільній статті М.О. Теплюка та О. Ющика. З одного боку, дослідники так само підкреслюють, що чинність безпосередньо не тягне виникнення, зміни чи припинення прав та обов'язків суб'єктів правовідносин – на відміну від дії. З іншого ж боку, вони вказують, що чинність закону надає йому нормативної обов'язковості в системі законодавства, юридичної властивості підпорядковувати дію як нормативно-правових актів нижчого рівня, так і індивідуально-правових актів [26, с.68]. Досить складно уявити такий стан існування закону, коли він одночасно не тягне виникнення, зміну чи припинення прав та обов'язків суб'єктів і якимось чином підпорядковує дію, наприклад, індивідуально-правових актів.

Інший дослідник – А.О. Шулима в цьому випадку говорить про певну «початкову» юридичну силу, яка в повному обсязі реалізується лише після введення його в дію. Чинний закон є загальнообов'язковим для визнання та здійснення органами державної влади підготовчих дій, діючий – для виконання [34, с.70].

Необхідність розмежування цих явищ і термінів М.О. Теплюк пояснює тим, що закон, який вводиться в дію з моменту опублікування і потребує для свого забезпечення цілої низки складних підготовчих процедур, насправді з цього моменту не зможе бути задіяний [35, с.9]. Проте це вказує зайвий раз лише на необхідність відтермінування введення в дію закону, і ніяким чином не пояснює навіть що потрібна «особлива» чинність цього акту. Ближчим до суті аргументом є необхідність юридичної підстави для здійснення заходів, щодо забезпечення належної дії закону, починаючи з визначеного в ньому моменту: приведення у відповідність із законом, що набрав чинності, інших нормативно-правових актів, доведення змісту даного закону до його виконавців, прийняття певних підзаконних актів тощо. Автор цієї точки зору стверджує,

що до того, як закон буде введений в дію, потрібно спочатку через механізм надання йому «чинності» зобов'язати відповідні державні органи та інших суб'єктів до перелічених підготовчих дій [35, с.8]. З такою думкою важко погодитися, оскільки підготовча активність відповідних суб'єктів цілком можлива і без «чинного» нормативного акта. Достатньо і просто прийнятого та опублікованого акту, введення в дію якого відкладено на потрібний період.

У крайньому разі, обов'язковість ненормативних доручень певним державним органам у зв'язку з відтермінованим введенням в дію закону можна забезпечити у інший спосіб, створивши механізм їхнього впровадження, замість ламання традиційних уявлень про чинність актів.

Немає потреби у введенні особливої «чинності» акта і для пояснення ультраактивної та ретроактивної його дії [34, с.71–2]. Зазначені питання досить успішно описуються за допомогою традиційного використання термінів «чинність» та «дія» [3, с.12; 2, с.3; 9, с.15–16; 36, с.71–74, 101–127].

Ще одним аргументом на користь власної позиції А.О. Шулима наводить таку ситуацію. Конституційний Суд України вирішує питання щодо конституційності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, дію яких зупинено Президентом України на підставі ч.2 ст.137 Конституції України. Звідси на підставі позиції Конституційного Суду України, згідно з якою він вирішує це питання лише щодо чинних актів, робиться висновок, що такі акти не мають дії, але повинні залишатися чинними. Аналогічна ситуація, на думку вказаного автора, складається й у випадку, коли певний нормативний акт ще не введений у дію.

Проте навряд чи такий спосіб розв'язання проблеми виступає єдиним можливим. Зупинення дії нормативного акту можна розглядати як особливий його стан, коли він не діє, але може бути предметом розгляду в Конституційному Суді. Такий самий стан можна ви-

знати і за прийнятим актом – до остаточного припинення ним дії. Ніщо не заважає Конституційному Суду уточнити свою позицію, як він це неодноразово робив. Окрім того, в перспективі це питання може бути врегульоване і в законі про Конституційний Суд України (так, як це було зроблено в попередньому Законі «Про Конституційний Суд України»). Зараз же навряд чи потрібно переробляти існуючу теорію темпоральної дії актів під окрему позицію Конституційного Суду, яка досить легко може бути доповнена.

Наведені дослідження, які обґрунтовують розмежування дії і чинності актів, посиляються здебільшого на нові праці, що належать достатньо вузькому колу науковців, або на деякі приклади з роботи нашого законодавчого органу [35, с.7–8], що знову таки не є вирішальним аргументом, що виправдовує таку точку зору. Не все дійсне є розумним. Викликає подив викладення наведеної точки зору у юридичній енциклопедії [26, с.68]. Остання мала б містити більш усталені та перевірені часом наукові положення.

Наявність двох термінів-синонімів – це не підстава для появи двох явищ на місці одного. Логіка виникнення терміну така, що спочатку з'являється явище, а потім воно дістає свою назву. Поява ж юридичного явища – процес об'єктивний, воно не може з'явитися за волею певного науковця чи практика, який шукаючи уявну відмінність між двома словами вигадує, що могло б позначатися одним з таких слів. Констатація наукою наявності певного юридичного явища, конструювання явища законодавцем – знову таки процес не довільний і раптовий, а зумовлений і тривалий, що диктується суспільною потребою. На думку автора, на сьогодні не існує об'єктивних підстав для появи нового явища під старою назвою «чинності акта».

У зв'язку з цим потрібно підкреслити необхідність дотримуватися більш усталеного в юридичній науці і практиці вживання обговорюваних термінів як синонімів [9, с.13; 29, с.82; 37, с.3; 6, с.105].

Ця синонімічність впливає з аналізу не тільки конституційних положень (що є в принципі визначальним), але й законодавства в цілому.

Так, Верховна Рада України переважно продовжує вживати термін набрання чинності, використовуючи, зокрема, такі формулювання: «цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування; Кабінету Міністрів України протягом трьох місяців з дня набрання чинності цим Законом: прийняти нормативно-правові акти, необхідні для реалізації цього Закону...» [38, 39].

«Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування, крім частин другої та третьої ст.12 цього Закону, в частині складання актових записів в електронному вигляді, які набирають чинності через три роки з дня набрання чинності цим Законом» [40].

«Цей Кодекс набирає чинності з 1 січня 2011 р., крім: ...підpunkту 20.1.15.2 пункту 20.1 статті 20 цього Кодексу, який набирає чинності з 1 січня 2015 р.; статті 39 цього Кодексу, яка набирає чинності з 1 січня 2013 р.; абзацу третього пункту 46.2 статті 46, який набирає чинності з 1 січня 2012 р.; розділу III цього Кодексу, який набирає чинності з 1 квітня 2011 р.» (п.1 розділу XIX «Прикінцеві Положення» Податкового Кодексу України).

Ще одним показовим прикладом є п.3. розділу XIX «Прикінцеві Положення» Податкового Кодексу України: «У зв'язку з набранням чинності цим Кодексом припиняється відповідно до пункту 4 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України дія: з 1 січня 2011 р.: 1) Указу Президента від 11 травня 1998 р. № 453/98 «Про платників та порядок сплати акцизного збору»; 2) Указу Президента України від 28 червня 1999 р. № 761/99 «Про впорядкування механізму сплати ринкового збору». Можна навести й багато інших аналогічних прикладів.

Аналогічної позиції донедавна дотримувався й сам Конституційний Суд України [41–43].

Загалом потрібно відзначити, що навряд чи мають сенс такі складні, а тим більше штучні,

нетрадиційні конструкції, як виділення поряд з «дією акта» відмінного специфічного поняття «чинність акта». Як було показано, ті проблеми, заради розв'язання яких з'явилося таке розрізнення, можуть бути вирішені у простіший спосіб.

Варто зауважити, що питання темпоральної дії актів достатньо непрості, до того ж мають багато не до кінця вирішених проблем. Автор вже звертав увагу на необхідність чіткого визначення окремих напрямків темпоральної дії актів, зокрема, ретроактивності, проблему суперечливого тлумачення Конституційним Судом України цього поняття. Зусилля Верховної Ради України та Конституційного Суду України доцільно спрямувати саме на розв'язання цих та багатьох інших питань, замість того, щоб дедалі більше заплутувати і так доволі непрості правила дії в часі нормативних актів.

Якщо говорити про актуальні проблеми введення в дію актів, то серед перших варто назвати проблему визначення переліку джерел, офіційне опублікування в яких є точкою відліку для набуття чинності актом [6, с.66].

Як відомо, цей перелік тривалий час містився в двох підзаконних актах – Указі Президента і Регламенті Верховної Ради України. Указ Президента в різний час по-різному визначав перелік джерел офіційного опублікування нормативних актів. Спочатку його положення суперечили Регламенту Верховної Ради України. З 2004 р. року розбіжність між цими актами була усунута шляхом включення усіх відповідних офіційних видань до Указу Президента, при цьому Голос України і Відомості Верховної Ради України були названі джерелами офіційного публікування саме актів Верховної Ради України. Водночас три інші джерела («Офіційний вісник України», газета «Урядовий кур'єр», газета «Президентський вісник» – після закриття і перерви замінена на інформаційний бюлетень «Офіційний вісник Президента України») указ називав офіційними друкованими виданнями, допускаючи публікацію законів і в них.

Разом із тим ще у 1997 р. з'явився Закон № 539/97-ВР «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», що у ст.22 закріпив: «Закони України, постанови Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, постанови Верховного Суду України та Конституційного Суду України, рішення органів місцевого самоврядування, інші нормативно-правові акти публікуються в офіційних виданнях (відомостях, бюлетенях, збірниках, інформаційних листках тощо) та друкованих засобах масової інформації відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування». Частина 1 ст.57 Конституції України наголошує, що «закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом». Таким чином, вказаний порядок має визначатися саме законом. Окрім того, оскільки указ як підзаконний акт поступається закону юридичною силою, то його положення мають діяти в частині, що не суперечить закону.

Отже, виходячи з буквального тлумачення ст.22 вказаного закону, з моменту набуття цим законом чинності сумнівним чи принаймні спірним є визнання офіційним оприлюднення актів не в офіційних виданнях чи друкованих засобах масової інформації відповідних органів. Це означає, що наприклад, закон не може бути офіційно оприлюднений у газеті «Урядовий кур'єр». Своїми офіційними друкованими засобами масової інформації, в яких здійснюється офіційне опублікування її актів, Верховна Рада України в усіх Регламентах (що кілька разів вводилися в дію постановою Верховної Ради України та визнавалися не чинними Конституційним Судом України) називає винятково Голос України і Відомості Верховної Ради України. У зв'язку із цим підлягають перегляду дати набуття чинності законами, перше опублікування яких було

здійснене не у належному засобі масової інформації.

Проте положення ст.22 залишилися неврахованими вищими органами державної влади. На сайті Верховної Ради України у картках більшості законів, виданих у відповідний період, офіційними виданнями у вкладці «Публікації документа» значаться не тільки Голос України та Відомості Верховної Ради України.

Разом із тим, деякі дослідники дещо по-іншому тлумачать текст ст.22 наведеного закону. Так, Ю.А. Пономаренко, розглядаючи передбачені в цій статті два види джерел оприлюднення законів – друковані засоби масової інформації відповідного органу державної влади (засновником яких є відповідний орган) і офіційні видання – підкреслює, що словосполучення «відповідного органу» не стосується останнього виду. З цього він робить висновок про можливість публікувати нормативні акти в засобах масової інформації, що не належать до відповідних органів [6, с.68].

Окрім того по-іншому можна розтлумачити і саме словосполучення «відповідних органів». Стаття 22 можна зрозуміти так, що вона зобов'язує кожний орган публікувати акти не в своєму джерелі, а у джерелах, що видаються будь-якими уповноваженими на те органами.

Проте названий закон не дає підстав для двох викладених висновків. Його ст.1 вказує: «Засіб масової інформації органу державної влади чи органу місцевого самоврядування – засіб масової інформації, засновником (співзасновником) якого є орган державної влади або орган місцевого самоврядування і який повністю або частково утримується за рахунок державного чи місцевих бюджетів; офіційні друковані видання органів державної влади та органів місцевого самоврядування – видання, які спеціально видаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування (відомості, бюлетені, збірники, інформаційні листки тощо) для інформування про свою діяльність». Як видно, коли закон говорить про опублікування у джерелі відповідного органу, йдеться саме про опубліку-

вання у джерелі, що засноване певним конкретним органом чи спеціально видається ним для висвітлення саме своєї діяльності.

Визнання Голосу України і Відомостей Верховної Ради України єдиними офіційними джерелами опублікування актів Верховної Ради України було підкреслено новим Регламентом Верховної Ради України, затвердженим Законом (як того вимагає Конституція) від 10.02.2010 р. № 1861-VI.

Цікаво, що на офіційному сайті Верховної Ради України в розділі Законодавство України у картках окремих законів і досі офіційними виданнями називаються не тільки два, передбачені Регламентом, але і Офіційний Вісник України, тоді як про Відомості Верховної Ради України – жодної згадки. При цьому також зазначаються дати публікації законів у наведених трьох виданнях. Окрім того, на офіційному сайті Міністерства Юстиції України вказується, що акти Верховної Ради України офіційно оприлюднюються в «Офіційному віснику України», «Відомостях Верховної Ради України», «Офіційному віснику Президента України», в газетах «Голос України», «Урядовий кур'єр» [44].

Підбиваючи підсумки, варто зазначити, що чітке вирішення цього та інших питань дії нормативно-правових актів у часі є дійсною нагальною практичною потребою. Стосовно ж розглянутої в статті проблеми множинності термінології слід підкреслити, що мовний, системний та спеціально-юридичний аналіз положень Конституції України дає підстави для висновку про синонімічність термінів «набуття чинності нормативно-правовим актом» та «введення в дію нормативно-правового акта», а також інших подібних термінів. Аналогічне вивчення законодавства України також свідчить про усталеність вживання наведеної термінології як синонімічної.

Дослідження наукової літератури вказує на недоречність розрізнення зазначених термінів та наділення, зокрема, терміна «набуття чинності законом» новим змістом, що суперечить загальноновизаним уявленням про стадії зако-

нотворення. Існуючі ж у сфері нормотворення проблеми можуть бути вирішені без перегляду традиційного розуміння поняття «чинність нормативного акта».

ЛІТЕРАТУРА

1. Алексеев С. С. Проблемы теории права : курс лекций : в 2 т. Т. 2 / С. С. Алексеев. – Свердловск, 1973. – 399 с.
2. Андреева М. Л. Действие налогового законодательства во времени : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М. Л. Андреева. – М., 2004. – 25 с.
3. Бахрах Д. Н. Действие норм права во времени: Теория, законодательство, судебная практика / Д. Н. Бахрах. – М. : Норма, 2004. – 224 с.
4. Гаврилюк Р. О. Дія норм податкового права в часі, просторі та за колом осіб / Р. О. Гаврилюк. – Чернівці : Рута, 2002. – 392 с.
5. Комиссаров К. И. Задачи судебного надзора в сфере гражданского судопроизводства / К. И. Комиссаров. – Свердловск : Юрид. ин-т, 1971. – 167 с.
6. Пономаренко Ю. А. Чинність і дія кримінального закону в часі / Ю. А. Пономаренко. – К. : Атіка, 2005. – 288 с.
7. Тилле А. А. Время, пространство, закон. Действие советского закона во времени и пространстве / А. А. Тилле. – М. : Юрид. лит., 1965. – 201 с.
8. Туманов В. А. Вступление в силу норм советского права / В. А. Туманов // Ученые записки ВШЮН. – М. : Госюриздат, 1958. – Вып. 7. – С. 85–146.
9. Яхин Ф. Ф. Действие административно-правовых актов : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Ф. Ф. Яхин. – М., 2004. – 24 с.
10. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законів України // ВВР України. – 2005. – № 34. – Ст. 441.
12. Рамкова Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти організованої злочинності : від 21.07.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.ua/doc/?code=995_786.
13. Угода між Урядом України та Урядом Французької Республіки про взаємне визнання документів про наукові ступені і вчені звання : від 14.06.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://91.205.16.203/doc/?uid=1079.3648.0>.
14. Рішення Конституційного Суду України : від 03.10.1997 р., № 4-зп [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-97>.
15. Наказ Міністерства охорони здоров'я : від 30.06.1998 р., № 180 «Про упорядкування статистичної звітності в закладах та установах системи Міністерства охорони здоров'я України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0452-98>.
16. Пушняк О. В. Набуття чинності нормативно-правовими актами в Україні / О. В. Пушняк // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 748–754 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-jour/foals/FP/2010-4/10rovavu.pdf>.
17. Кельзен Ганс. Чисте правознавство: з дод.: Пробл. справедливості / Ганс Кельзен ; пер. з нім. О. Мокровольського. – К. : Юніверс, 2004. – 496 с.
18. Конституція України : наук.-практ. коментар / ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2003. – 808 с.
19. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. Т. 3 / уклад. В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. – К. : Аконіт, 2001. – 864 с.
20. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. Т. 1 / уклад. В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. – К. : Аконіт, 2001. – 928 с.
21. Закон України «Про виконавче провадження» : від 21.04.1999 р., № 606-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 19.

22. Лист Міністерства Юстиції України «Щодо застосування Закону України від 11.05.2004 р., № 1704-IV «Про затвердження прожиткового мінімуму» : від 07.07.2004 р., № 34-48-44 // Галицькі контракти. – Дебет-Кредит. – № 30. – С. 30–31.
23. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» від 14.01.2008 р., № 1343 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazako.ua/1_doc2.№sf/li№k1/ed_2008_01_14/JF11B00A.html#.
24. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» : від 21.01.2008 р., № 1343-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_№/webproc4_2?pf3516=1343-1&skl=7.
25. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» : від 01.12.2010 р., № 7409 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_№/webproc4_2?pf3516=7409&skl=7.
26. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
27. Перфильев В. В. Действие права (понятие, структура, свойства) : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / В. В. Перфильев. – М., 1975. – 16 с.
28. Гойман В. И. Действие права: методологический анализ : автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 / В. И. Гойман. – М. : Академия МВД РФ, 1992. – 54 с.
29. Энциклопедия уголовного права. Т. 2. Уголовный закон – СПб., 2005. – 848 с.
30. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 2 / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – 744 с.
31. Енциклопедія цивільного права України / від. ред. д-р юрид. наук, проф., акад. АПН України Я. М. Шевченко. – К. : Ін Юре, 2009. – 952 с.
32. Ющик О. Перехідні положення Конституції України (теоретико-правові питання) / О. Ющик // Юридична Україна. – 2005. – № 1. – С. 12–17.
33. У Центральній виборчій комісії відсутні законні підстави для прийняття рішення щодо заміни народних депутатів? / Інформаційно-аналітичне інтернет видання «ПресКооп» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ecosvit.org/prescoop/№ews.php?actio№=search&com=fou №d&srctxt=%E4%E5%EF%F3%F2%E0%F2%B3%E2&page=6>.
34. Шулима А. О. «Чинність» та «дія» закону: розмежування понять / А. О. Шулима // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – 2011. – Вип. 51. – 768 с.
35. Теплюк М. О. Введення закону України в дію: проблема правового регулювання / М. О. Теплюк // Приватне право і підприємництво : зб. наук. праць. – 2010. – Вип. 9. – С. 7–10.
36. Пушняк О. В. Право і час / О. В. Пушняк. – Х., 2009. – 176 с.
37. Блум М. Обратная сила закона. Действие советского уголовного закона во времени. / М. И. Блум, А. А. Тилле. – М. : Юрид. лит., 1969. – 136 с.
38. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення законодавства про захист персональних даних» : від 02.06.2011 р., № 3454-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zako№1.rada.gov.ua/laws/show/3454-17>.
39. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту майнових прав дітей» : від 12.01.2012 р., № 4314-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zako№.№au.ua/doc/?code=4314-17>.
40. Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» : від 01.07.2010 р., № 2398-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zako№.№au.ua/doc/?uid=1146.564.3&№obreak=1>.
41. Рішення Конституційного Суду України : від 24.12.1997 р., № 8-зп [Електронний

ресурс]. – Режим доступу: <http://zako №2.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-97>.

42. Ухвала Конституційного Суду України : від 4.12.1997 р., № 62-з [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zako №1.rada.gov.ua/laws/show/vz62u710-97>.

43. Рішення Конституційного Суду України : від 9.02.1999 р., № 1-рп/99 [Електронний

ресурс]. – Режим доступу: <http://zako №2.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-99>.

44. Про набрання чинності новими нормативно-правовими актами, що зачіпають права та інтереси громадян [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mijust.gov.ua/0/40107>.

Пушняк О. В. До питання співвідношення термінів «набуття чинності нормативно-правовим актом» та «введення в дію нормативно-правового акта» / О. В. Пушняк // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 580–592 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12povnpa.pdf>

Виконано аналіз термінів, що використовуються на позначення початкового моменту календарної (формальної) дії в часі нормативно-правових актів: «набуття чинності нормативно-правовим актом», «введення в дію нормативно-правового акта» тощо. На підставі вивчення законодавства та наукової літератури з'ясовується їх співвідношення.

Пушняк А.В. К вопросу соотношения терминов «вступление в силу нормативно-правового акта» и «введение в действие нормативно-правового акта»

Выполнен анализ терминов, используемых для обозначения начального момента календарного (формального) действия во времени нормативно-правовых актов: «вступление в силу нормативно-правового акта», «введение в действие нормативно-правового акта» и т.п. На основе изучения законодательства и научной литературы выявляется их соотношение.

Pushniak O.V. On The Question of the Correlation between the Notions «Entry into Force of Normative-Legal Acts» and «Implementation of Normative-Legal Acts»

the analysis of the terms used to denote the initial moment of the calendar (formal) operation of normative-legal acts in time: «entry into force of normative-legal acts», «implementation of normative-legal acts», etc is made. The correlation between the terms is elicited on the basis of legislation and scientific resources.