

РОЗДІЛ II. КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342:340.11

МОМЕНТ НАБУТТЯ ЧИННОСТІ ТА ВВЕДЕННЯ В ДІЮ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ЗНАННЯ ОСОБОЮ СВОЇХ ПРАВ ТА ОБОВ'ЯЗКІВ

Будько З.М., к.ю.н., доцент

Класичний приватний університет

У статті досліджується сучасний стан правового регулювання доведення до відома населення законів та інших нормативно-правових актів. Обґрунтовується положення про порушення принципу правової визначеності (передбачуваності) у випадку набрання чинності та одночасного введення в дію законів та інших нормативно-правових актів у день їх опублікування. З метою забезпечення доступності нормативно-правового акта, а відповідно і його передбачуваності, пропонуються зміни до чинного законодавства.

Ключові слова: право знати свої права та обов'язки, набрання чинності, введення в дію, офіційне оприлюднення (опублікування), принцип верховенства права, принцип правової визначеності (передбачуваності).

Будько З.Н. МОМЕНТ ВСТУПЛЕННЯ В СИЛУ И ВВЕДЕНИЯ В ДЕЙСТВИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ЗНАНИЕ ЛИЦОМ СВОИХ ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ / Классический приватный университет, Украина

В статье исследуется современное состояние правового регулирования доведения к сведению населения законов и других нормативно-правовых актов. Обосновывается положение о нарушении принципа правовой определенности (предсказуемости) в случае вступления в силу и одновременного введения в действие законов и других нормативно-правовых актов в день их опубликования. С целью обеспечения доступности нормативно-правового акта, а соответственно и его предсказуемости, предлагаются изменения в действующее законодательство.

Ключевые слова: право знать свои права и обязанности, вступление в силу, введение в действие, официальное опубликование (опубликование), принцип верховенства права, принцип правовой определенности (предсказуемости).

Bud'ko Z.M. DATE OF ENTRY INTO FORCE AND RESPONSIBILITY IN ACTION LEGAL ACT IN THE CONTEXT OF REALIZATION OF THE RIGHT PERSON FOR THE KNOWLEDGE OF THEIR RIGHTS AND RESPONSIBILITIES / Classical private university, Ukraine

The article investigates the current state of the legal regulation of communicating to the public as laws and other regulations. Substantiated a violation of the principle of legal certainty (predictability) in the case of entry into force and the simultaneous introduction of laws and other legal acts on the day of their publication. To ensure the availability of normative-legal act and, accordingly, its predictability, the proposed amendments to existing legislation.

Key words: right to know their rights and responsibilities, entry into force, the introduction of, the official promulgation (publication), the rule of law, the principle of legal certainty (predictability).

Написання даної статті обумовлено необхідністю наукового осмислення питання щодо правового забезпечення реалізації гарантій, закріплених статтею 57 Конституції України, а саме гарантій щодо права громадян знати свої права і обов'язки. Так, згідно з вказаною конституційною нормою встановлено, що «Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, **мають бути доведені до відома населення в порядку, встановленому законом.** Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними».

На сьогодні відсутній спеціальний закон, який би визначав процедуру доведення до відома населення змісту прийнятих нормативно-правових актів. Законодавчо неврегульованим залишається зміст термінів «офіційне оприлюднення закону», «набрання чинності закону», «введення закону в дію». Законодавча практика визначення моменту набрання чинності нормативно-правовим актом та введення його в дію, є неоднозначною, що призводить іноді до

порушення гарантій, передбачених статтею 57 Конституції України. Законодавче вирішення цих питань вже тривалий час перебуває на стадії законопроектної роботи (на розгляді Верховної Ради України перебувають проекти законів «Про нормативно-правові акти», «Про закони і законодавчу діяльність»), і гостро дискутується в науковому середовищі [1, 295-299], [2, 79-80]. Це питання неодноразово було предметом розгляду в Конституційному Суді України [3].

У зв'язку з цим, метою даної статті є дослідження сучасного стану та пропонування основних напрямів вдосконалення норм, які регулюють момент набрання чинності та введення в дію законів та інших нормативно-правових актів.

Аналіз чинного законодавства України свідчить, що, як правило, законодавець не визначає особливості набрання чинності законами та іншими нормативно-правовими актами, а обмежується лише переліком актів законодавства, що регулюють певну сферу суспільних відносин. Наприклад, згідно зі ст.3 Земельного кодексу України, передбачено, що земельні відносини регулюються Конституцією України, цим Кодексом, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами. У цьому випадку діють **загальні правила набрання чинності закону**, які визначені статтею 94 Конституції України, а саме: «Закон набирає чинності **через десять днів з дня його офіційного оприлюднення**, якщо інше не передбачено самим законом, **але не раніше дня його опублікування**».

Регламент Верховної Ради, постанови, прийняті Верховною Радою, які містять положення нормативного характеру, набирають чинності **з дня їх офіційного оприлюднення**, якщо ними не передбачено інше (ст.138 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 р.).

Укази Президента України набирають чинності **через десять днів з дня їх офіційного оприлюднення**, якщо інше не передбачено самими актами, **але не раніше дня їх опублікування** в офіційному друкованому виданні (п.4 Указу Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10.06.1997 р. № 503).

Постанови Кабінету Міністрів України, крім постанов, що містять інформацію з обмеженим доступом, згідно зі ст.55 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», набирають чинності **з дня їх офіційного опублікування**, якщо інше не передбачено самими постановами, **але не раніше дня їх опублікування**.

Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій, підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції в установленому органом порядку і набирають чинності **з моменту їх реєстрації**, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію. Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій, які стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набирають чинності **з моменту їх оприлюднення**, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію (ст.41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»).

Рішення сільської, селищної, міської ради нормативно-правового характеру набирають чинності **з дня їх офіційного оприлюднення**, якщо радою не встановлено більш пізній строк введення цих рішень у дію (ст.59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Іноді законодавець, вказує на особливості щодо моменту набрання чинності нормативно-правовим актом. Наприклад, згідно зі ст.1 Закону України «Про систему оподаткування», зміни і доповнення до цього Закону, інших законів України про оподаткування стосовно надання пільг, зміни податків, зборів (обов'язкових платежів), механізму їх сплати вносяться до цього Закону, інших законів України про оподаткування **не пізніше, ніж за шість місяців до початку нового бюджетного року, і набирають чинності з початку нового бюджетного року**.

Згідно зі ст.9 Митного кодексу України, закони України з питань митної справи набирають чинності через десять днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня їх офіційного опублікування. Інші нормативно-правові акти з питань митної справи набирають чинності **через 45 днів з дня їх офіційного опублікування**, якщо інше не передбачено самим актом, але **не раніше дня їх офіційного опублікування**. У

разі, якщо такі нормативно-правові акти не будуть офіційно опубліковані, вони не набувають чинності.

Згідно зі статтями 4, 27 Бюджетного кодексу України, Закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймаються після 15 липня року, що передуює плановому, вводяться в дію **не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим.**

Таким чином, можна констатувати, що законодавець визначає три способи набрання чинності нормативно-правовим актом:

Перший, загальний – через десять днів з дня його офіційного оприлюднення для закону, з дня офіційного опублікування для постанов ВРУ, постанов КМУ, нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій, рішень місцевих рад.

Другий, особливий – загальний закон встановлює особливі терміни набрання чинності для законів, які приймаються в певній сфері суспільних відносин (митні, бюджетні, податкові).

Третій, спеціальний – закон та інші нормативно-правові акти, містять норми, які визначають строк набрання ними чинності, але не раніше дня їх опублікування.

Всі три способи, в якості обов'язкової умови і мінімальним строком набрання чинності нормативно-правовим актом, визнають його офіційне опублікування (*non obligat lex nisipromulgata* – закон не є чинним раніше дня його опублікування).

У національному законодавстві є приклади порушення даної конституційної вимоги. Наприклад, Закон України «Про надання пільг щодо обкладання податком на додану вартість продукції (робіт, послуг), що виробляється за контрактом» № 1346/38 від 17.01.1997 р., № 6/97 закріплює норму, згідно з якою цей закон набирає чинності з дня його прийняття. А згідно з прикінцевими положеннями Закону України «Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування» від 10.01.2001 р. № 2213, цей закон набирає чинності з 01.01.2001 року, тобто закон вводиться в дію задніми числами. Однак такі положення не є предметом наукових досліджень, а знаходяться в межах юрисдикції Конституційного Суду України.

У теорії права чинність нормативно-правового акта визначають як юридичну передумову його дії, що означає наявність у нормативного акта юридичної сили. Чинність закону надає йому нормативної обов'язковості в системі законодавства, юридичної властивості підпорядковувати дію відповідних нормативно-правових актів нижчого рівня та індивідуальних актів [4, 69].

Чинність нормативно-правового акта не тягне за собою виникнення, зміни чи припинення прав та обов'язків суб'єктів правовідносин, передбачених законодавством, безпосередньо вони пов'язуються з дією закону, початок якої може збігатися з моментом набрання чинності, або може бути віддаленим у часі (наприклад, закон може набирати чинності з дня його офіційного опублікування і вводиться в дію з точно визначеної календарної дати, а окремі його положення – значно пізніше).

У юридичній літературі поняття «введення в дію» визначено, як «завершальну стадію законодавчого процесу, що включає визначення порядку й умов набрання чинності законом, порядку та умов його впровадження в систему законодавства, а також порядку й умов застосування закону в цілому чи окремих його положень» [5, 1].

Не зважаючи на принципову різницю в поняттях «набрання чинності» та «введення в дію», законодавець постійно отожднює ці терміни, що, безумовно, негативно впливає на правильне сприйняття особою часових меж, протягом якого діє нормативно-правовий акт.

У контексті забезпечення конституційної гарантії щодо права громадян знати свої права і обов'язки, потребує з'ясування питання щодо можливості реалізації вказаного права при набранні чинності та одночасного введення в дію законів та інших нормативно-правових актів у день їх опублікування.

У вітчизняному законодавстві набула широкого вжитку практика набрання чинності та введення в дію нормативно-правового акта з дня його опублікування, наприклад, Закон України «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України» № 537/96 від 21.11.1996 р.,

Закон України «Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні» №535/97 від 19.09.1997 р., Закон України «Про Кабінет Міністрів України» № 2591 від 07.10.2010 року.

Останнім прикладом, набрання чинності закону та введення його в дію в день його опублікування, є Закон України «Про судову систему і статус суддів». Вказаний закон фундаментально змінює більшість процесуальних законів, які визначають порядок судового розгляду кримінальних, адміністративних, господарських та цивільних справ. Згідно прикінцевих положень цього закону, він набирає чинності з дня його офіційного опублікування. У зв'язку з цим, всі суди України, тисячі учасників судових справ, були де-факто поставлені в положення, при якому були вимушені вивчати і застосовувати закон безпосередньо в судових засіданнях. При цьому більшість законодавчих новел суттєво обмежують процесуальні права всіх учасників судового процесу (суттєво зменшені процесуальні строки, обмежені процесуальні права щодо зміни предмета та підстав позову, подачі зустрічного позову тощо).

Погоджуюсь з думкою професора А.Й. Іванського, який зазначив, що припущення про знання закону всіма громадянами, за своєю природою є не презумпцією, а юридичною фікцією, адже складно уявити, щоб хтось міг заявити, що знає всі без виключення закони своєї держави. Але цього і не вимагається. Достатньо того, що кожному надається можливість ознайомитись з нормативно-правовими актами [6, 108].

Конституційне право громадян знати свої права та обов'язки, на мій погляд, не може бути забезпечене у випадку набрання чинності та введення в дію нормативно-правового акта з дня його опублікування, адже відсутня реальна можливість ознайомитись зі змістом нормативно-правового акта до початку його дії.

Правова конструкція «з дня» опублікування передбачає, що нормативно-правовий акт набирає чинності в день його опублікування, а не з наступного дня. Офіційні друковані видання, в яких публікуються нормативно-правові акти, починають розповсюджуватись, а відповідно і надходять до громадян, у день, коли вже діє нормативно-правовий акт.

Чи може особа виконувати обов'язки, або реалізувати право, про які вона не знає? Чи може в такому випадку особа усвідомлювати неправомірність чи правомірність своїх дій та рішень?

Відповідь на ці питання, для мене, очевидна – ні, не може, адже в такому випадку держава ставить особу в положення недоступності, а відповідно своєчасної необізнаності у своїх правах та обов'язках.

Чи відповідає Конституції України норма про набрання нормативно-правовим актом чинності в день його опублікування.

Правова гарантія на знання закону, що закріплена статтею 57 Конституції України, передбачає обов'язковою умовою чинності та дії закону – **доведення до відома населення** в порядку, встановленому законом.

Згідно зі ст.94 Конституції України, закон може набирати чинності, зокрема, і в день його опублікування.

За умови відсутності спеціального конституційного закону, що визначає порядок доведення до відома населення законів та інших нормативно-правових актів, Конституція України в якості обов'язкових умов дії нормативно-правового акта визначає лише його опублікування [7, 245].

Тобто, набрання чинності та введення в дію нормативно-правового акта з дня його опублікування не суперечить нормам Конституції України.

Однак, чи відповідає дана норма конституційному принципу верховенства права?

Принцип верховенства права є одним із провідних елементів загальних засад конституційного ладу будь-якої сучасної демократичної, правової держави. Він являє собою похідну від загальних засад права, як ціннісний сплав ідей справедливості, рівності, свободи і гуманізму. Принцип верховенства права формує відповідний образ правової системи і визначає ті умови, що дозволяють перетворити цей образ на реальність.

Вимоги формального і матеріального аспектів забезпечення реалізації принципу верховенства права, у контексті досліджуваного питання, вказують на те, що доступність і правова визначеність правового акта забезпечуються зокрема тим, що люди повинні мати змогу планувати свої дії з упевненістю, знати про їх правові наслідки. Принцип правової визначеності традиційно розглядається як одна із головних складових верховенства права, його необхідний наслідок і умова реалізації [8, 94].

Стрижнем принципу правової визначеності, або певності (анг. – *legal certainty*) є передбачуваність. Передбачуваність правових норм та їх джерел забезпечуються тим, що правові акти **заздалегідь** повинні бути оголошені (оприлюднені), діяти на майбутнє, бути ясними, простими, точними, чіткими і несуперечливими [9, 178].

Європейський суд з прав людини неодноразово зазначав, що принцип правової визначеності невід’ємно притаманний Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. З практики суду випливає, що критерієм доступності закону є усвідомлення особою того, які саме дії або бездіяльність карає або дозволяє норма, тобто її суб’єктивна оцінка закону [10, 45]. Так, у справі Крюслен проти Франції від 24 квітня 1990 року (*The Case of Kruslin v. France*) визначено, що особа може «передбачити», коли влада планує вчинити певні дії та, відповідно може скоригувати свою поведінку.

Правова визначеність розглядається в праві ЄС як зобов’язання державних владних органів забезпечити особам легкість з’ясування права і можливість скористатися цим правом у разі необхідності. Саме держава, закріплюючи змістовні та процедурні вимоги до нормативно-правових актів, зобов’язана забезпечити реалізацію принципів правової визначеності та доступності правових актів [11, 106].

Для того, щоб особа мала можливість покластися на норми права, її слід заздалегідь проінформувати про них. Інакше зусилля щодо формулювання змісту актів зводиться нанівець. Вимоги, що супроводжують створення й оприлюднення нормативно-правових актів та спрямовані на забезпечення своєчасного інформування осіб про зміст актів, умовно називають процедурними [12, 89]. Їх порушення зазвичай підриває сталість правовідносин, позбавляє громадян впевненості в стабільності свого правового становища, не дозволяє планувати свою поведінку. Таким чином, загальним підґрунтям цієї групи вимог є принцип законних (правомірних) очікувань. До процедурних вимог, з дотриманням яких пов’язується правова визначеність, відносяться: вимога про обов’язкове оприлюднення актів, вимога, що забороняє зворотню силу актів, вимога розумної стабільності права, вимога послідовності правотворчості, **вимога надання достатнього часу для змін у системі правовідносин, викликаних прийняттям нового закону** [9, 187]. Зміст останньої вимоги, полягає в тому, що зміну норм права доцільно проводити за умови завчасного попередження про неї: вона не повинна набувати чинності настільки швидко, щоб для пристосування до нового стану права залишилось занадто мало часу. Крім того, закон має містити перехідні положення, які б спрощували зміну старих правил на нові та дозволяли особі адаптуватися до змін. У конкретній ситуації слід знайти оптимальний баланс між принципом правомірних очікувань і зацікавленістю держави в негайній реалізації вимог нового закону.

Можна погодитись з думкою професора С.П. Погребняка, який вказує, що принципу правомірних очікувань у багатьох ситуаціях не відповідає поширена практика набуття чинності та введення в дію законів з моменту їх опублікування. У такому разі адресат закону позбавлений можливості вчасно з ним ознайомитися і перебудувати свою діяльність відповідно до нього [9, 189].

На підставі вищезазначеного, можна стверджувати, що законодавчі норми, які передбачають можливість набуття чинності та ведення в дії закону чи іншого нормативно-правового акта з дня його опублікування, порушує принцип верховенства права (правова визначеність, передбачуваність, доступність), зокрема щодо зобов’язань держави процедурно забезпечити завчасну, заздалегідь у розумні строки доведеність змісту правового акта до населення.

При цьому, слід обов’язково наголосити на тому, що за певних обставин, як виняток, потрібно залишити можливість набуття чинності та ведення в дії закону чи іншого нормативно-правового акту з дня його опублікування. Це зокрема може стосуватись воєнного та

надзвичайного стану. За цих обставин, пріоритет повинен надаватись потребі в негайному (з дня опублікування) запровадженні правових актів, адекватних до умов таких станів.

Законодавче забезпечення завчасної доведеності нормативно-правового акта до відома населення, може полягати в закріпленні норми про можливе одночасне набрання чинності та введення в дію нормативно-правового акту виключно в умовах воєнного або надзвичайного стану. Загальною ж нормою повинно визначатись введення в дію закону чи іншого нормативно-правового акту, не раніше ніж через десять днів з дня його офіційного оприлюднення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу / О.І. Ющик. – К.: Парламентське видавництво, 2004. – 519 с.
2. Мірошніченко А.М. Чи потрібний Закон України «Про нормативно-правові акти»? / А.М. Мірошніченко, Ю.Ю. Попов // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 362–372.
3. Рішення Конституційного Суду України від 10.09.2009 року (справа № 20-рп/2009); Рішення Конституційного Суду України від 07.07.2009 року (справа №17-рп/2009) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua>
4. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю.С. Шемшученка]. – К.: ТОВ «Видавництво Юридична думка», 2007. – 990 с.
5. Теплюк М. Уведення закону України в дію: проблема правового регулювання / М. Теплюк / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1322>.
6. Іванський А.Й. Фінансово-правова відповідальність: теоретичний аналіз: [монографія] / А.Й. Іванський. – О.: Юридична література, 2008. – 504 с.
7. Конституція України: Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина: [навч. посібник] / [авт.-укладач М.І. Хавронюк]. – [2-е вид. переробл. і допов.]. – К.: Видавництво А.С.К., 2003. – 384 с.
8. Варламова Н. Принцип правовой определенности в практике Европейского Суда по правам человека / Н. Варламова // Конституц. право: Восточноевроп. обозрение. – 2002. – № 4(41). – С. 92–95.
9. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): [монографія] / С.П. Погребняк. – Х.: Право. – 240 с.
10. Хорольський Р. Застосування закону з нечітким змістом (досвід США та європейський судіві можливість його застосування в Україні) / Р. Хорольський // Укр. прав. часопис. – 2004. – Вип. 6 (11). – С. 42–47.
11. Пухтецька А.А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права: [монографія] / А.А. Пухтецька; [відп. ред. В.Б. Авер'янов]. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2010. – 140 с.
12. Колодій А.М. Принципи права України: [монографія] / А.М. Колодій. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.