

УДК 340.132.3

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v1i3\(28\).311](https://doi.org/10.32837/pyuv.v1i3(28).311)*Л. Л. Богачова**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри теорії і філософії права**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ДІЯ ПІДЗАКОННИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У ЧАСІ

Підзаконні нормативно-правові акти посідають важливе місце в системі джерел права, оскільки забезпечують детальне, конкретизувальне правове регулювання й оперативне вирішення питань в окремих сферах життєдіяльності суспільства. Результативність правового регулювання залежить не тільки від прийняття якісних за змістом і формою нормативно-правових актів, а й від своєчасного доведення їх приписів до відома суб'єктів права, дотримання порядку набрання чинності нормативно-правовими актами, установлення на пряму їх дії у часі, застосування обґрунтованих підстав для втрати чинності нормативно-правовим актом. Одним із головних принципів підзаконної нормотворчості є принцип правової визначеності, який включає як змістові, так і процедурні вимоги до нормативно-правових актів. Останні передбачають, зокрема, обов'язкове оприлюднення нормативно-правових актів, заборону їх зворотної сили, розумну стабільність права, послідовність правотворчості, надання достатнього часу для змін у системі правовідносин, викликаних прийняттям нового закону [1, с. 187–189]. Отже, актуальність розгляду окремих аспектів темпоральної дії підзаконних нормативно-правових актів не викликає сумніву і сприятиме більш ефективному їх використанню в процесі формування нормативної основи механізму правового регулювання.

В Україні до підзаконних нормативно-правових актів зараховують нормативні укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, рішення місцевих рад і їх виконавчих органів. Порівняно із законами підзаконний нормативно-правовий акт розробляється і приймається за більш спрощеною процедурою; поширюється на менше коло осіб; розрахований на менш тривалий термін дії в часі; ухвалюється переважно органами (посадовими особами) виконавчої влади на основі Конституції, законів, актів вищих органів державної влади й не повинен їм суперечити. Предмет підзаконного правового регулювання є більш вузьким, спеціальним у зіставленні з колом питань законодавчого регулювання [2, с. 408]. Нормативно-правові акти міністерств та інших органів виконавчої влади підлягають державній реєстрації, якщо в

них є одна або більше норм, що: а) зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошені й гарантовані Конституцією та законами України, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року й протоколами до неї, міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а також з урахуванням зобов'язань України у сфері європейської інтеграції та права Європейського Союзу (*acquis EC*), практики Європейського суду з прав людини, установлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їх реалізації; б) мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт [3, п. 4].

Дія нормативно-правового акта в часі – це його здатність створювати юридичні наслідки в певних часових межах. О. Пушняк під дією правових норм у часі розуміє забезпечувану державою формальну можливість використання або формальну необхідність виконання (дотримання) юридичної норми, обмежену календарними та фактичними часовими рамками [4, с. 72]. Дія в часі як юридичний стан включає: а) момент набрання чинності нормативно-правовим актом; б) напрям дії нормативно-правового акта в часі; в) момент утрати чинності нормативно-правовим актом. Розглянемо ці параметри детальніше стосовно підзаконних нормативно-правових актів.

Передовсім варто звернути увагу на момент набрання чинності підзаконним нормативно-правовим актом, оскільки саме із цієї календарної дати (часу) він набуває юридичної сили, стає загальнообов'язковим. Момент набрання чинності найчастіше пов'язується з оприлюдненням підзаконного нормативно-правового акта в офіційних друкованих виданнях. Відповідно до Указу Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів і набрання ними чинності» від 10.06.1997, офіційними друкованими виданнями для підзаконних нормативно-правових актів визнаються «Офіційний вісник України», «Офіційний вісник Президи-

дента України», газета «Урядовий кур'єр». Акти органів місцевого самоврядування підлягають обов'язковому оприлюдненню в місцевих друкованих виданнях. Наприклад, нормативно-правові акти Харківської міської ради публікуються в офіційному друкованому органі – газеті «Харьковские известия» або в іншому друкованому засобі масової інформації, визначеному відповідним рішенням міської ради. Акти з обмежувальними грифами офіційно оприлюднюються шляхом надіслання відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування й доведення ними до відома підприємств, установ, організацій та осіб, на яких поширюється їх чинність. Доведення до відома населення змісту підзаконних нормативно-правових актів може здійснюватися й шляхом їх розміщення на офіційних веб-сайтах органів публічної влади [5].

Порядок набрання чинності окремими видами підзаконних нормативно-правових актів, крім згаданого Указу Президента України, урегульований також Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014, Регламентом Кабінету Міністрів України від 18.07.2007, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 та ін. За загальними правилами, нормативні Укази Президента набирають чинності через 10 днів після їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні; постанови Кабінету Міністрів України – з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено постановою, але не раніше дня опублікування (постанови Кабінету Міністрів України, які не визначають права й обов'язки громадян можуть набирати чинності з моменту їх прийняття); накази міністерств, які є нормативними актами й пройшли державну реєстрацію, – з дня офіційного опублікування, якщо інше не встановлено наказом, але не раніше дня опублікування (накази міністерств, які торкаються прав і свобод громадян або мають міжвідомчий характер, набирають чинності через 10 днів після державної реєстрації в Міністерстві юстиції України); постанови Правління Національного банку України – з дня офіційного опублікування; нормативні акти місцевих державних адміністрацій, які стосуються прав громадян або мають загальний характер, – із моменту оприлюднення; рішення місцевих рад – із дня офіційного оприлюднення, якщо рішення не встановлює більш пізній строк набрання чинності. Днем офіційного опублікування підзаконного нормативно-правового акта вважається день виходу у світ номера того офіційного друкованого видання, у якому вперше публіку-

ється повний текст нормативного акта. Нормативно-правовий акт набирає чинності з 00 годин дня, наступного за днем офіційного опублікування. Якщо набрання чинності нормативно-правовим актом передбачено через певний строк після його опублікування, строк починається з 00 годин дня, наступного за днем офіційного опублікування й закінчується о 24 годині останнього дня строку. Н. Стецик слушно підкреслює, що, незважаючи на те що для встановлення моменту набрання чинності різними видами нормативно-правових актів у законодавстві передбачено лише формулювання «з дня», в оперативних приписах конкретних нормативно-правових актів суб'єкти нормотворчості встановлюють не лише формулювання «з дня», а й також «з дня, наступного за днем». Така диференціація та різнобій видаються недостатньо науково обґрунтованими та можуть порушувати принцип правової визначеності [6, с. 32].

Отже, найчастіше початок темпоральної дії пов'язується з днем офіційного оприлюднення (або через певний час після оприлюднення) підзаконних й і в інший спосіб, а саме: з моменту прийняття; з конкретної дати, передбаченої нормативно-правовим актом; із виникненням певних обставин, указаних у нормативно-правовому акті; поетапно – для окремих статей (розділів) нормативно-правового акта встановлено особливий порядок набрання чинності; з моменту державної реєстрації нормативно-правового акта або через певний строк після такої реєстрації. Варто зазначити, що в Україні немає єдиного нормативного акта, який би закріплював уніфіковану процедуру набрання чинності підзаконними нормативно-правовими актами. Чинна нормативна база є суперечливою, що призводить до неоднозначного тлумачення й застосування встановлених різними нормативними актами правил уведення їх у дію. Так, Указом Президента «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів і набрання ними чинності» передбачено, що нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо більш пізній строк набрання ними чинності не передбачено в цих актах. Акти Кабінету Міністрів України, які визначають права й обов'язки громадян, набирають чинності не раніше дня їх опублікування в офіційних друкованих виданнях (п. 5). Закон України «Про Кабінет Міністрів України» встановлює, що постанови Кабінету Міністрів України набирають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими постановами, але не раніше дня їх опублікування (п. 1 ст. 52). У Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» є положення про порядок набрання чинності наказами міністерств, які пройшли державну реєстрацію (п. 7 ст. 15), проте не вказано

процедуру набрання чинності наказами інших центральних органів виконавчої влади (ст. 23).

Напряму дії підзаконного нормативно-правового акта в часі вказує на його поширення на правові відносини, які виникли до чи після набрання ним чинності. Розрізняють пряму, переживаючу і зворотну дію нормативно-правового акта в часі. Негайна дія в часі означає поширення нормативно-правового акта на факти й відносини, які виникають після набрання ним чинності. Більшість підзаконних нормативно-правових актів розрахована на пряму (перспективну) дію в часі, оскільки держава й суспільство зацікавлені в заміні старих правових відносин новими, у своєчасному оновленні правових норм для їх регулювання, забезпеченні динамічного розвитку системи законодавства. Окремим приписам підзаконного нормативно-правового акта може надаватися переживаюча (ультраактивна) дія, тобто вони продовжують діяти після скасування старого нормативного акта, що зумовлено необхідністю врахування інтересів осіб, які вступили у правові відносини до видання нового акта. За загальним правилом, закони й інші нормативно-правові акти не мають зворотної (ретроспективної) дії в часі (ст. 58 Конституції України). Винятки встановлено тільки для нормативно-правових актів, що пом'якшують або скасовують відповідальність фізичної особи. Надання актам зворотної дії в часі для юридичних осіб може бути передбачено шляхом прямої вказівки про це в самому акті. Такий підхід сформульований у Рішенні Конституційного Суду України від 09.02.1999 №1-рп/99 у справі про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів [7].

Тимчасове, неостаточне переривання дії підзаконного нормативно-правового акта в часі (зупинення дії) здійснюється в порядку, передбаченому законодавством. Зупинити дію нормативного акта може як суб'єкт, що прийняв його, так й інший суб'єкт, якщо подібні повноваження надано йому законом. Так, згідно з п. 15 ст. 106 Конституції України, Президент України зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності. Адміністративний суд у порядку забезпечення адміністративного позову своєю ухвалою може зупиняти дію рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються (ч. 3 ст. 117 Кодексу адміністративного судочинства України). Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 10 ст. 59) передбачено судовий контроль за законністю актів цього рівня: рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються в установленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. Зупинення дії нормативно-правового акта

триває до моменту відновлення або припинення його дії.

Дія підзаконного нормативно-правового акта в часі завершується з моменту припинення його дії – календарної дати, з якої нормативно-правовий акт остаточно втрачає чинність. Чинність підзаконного нормативно-правового акта припиняється автоматично, у зв'язку із закінченням строку, на який він був прийнятий. Суб'єкти підзаконної нормотворчості припиняють дію своїх актів шляхом їх скасування або шляхом прийняття іншого нормативно-правового акта з того самого питання. Скасування дії нормативно-правового акта іноді здійснюється іншим суб'єктом нормотворчості, наприклад, накази центрального органу виконавчої влади можуть бути скасовані повністю або в окремій частині Кабінетом Міністрів України (п. 9 ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»). У разі визнання нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України неконституційними вони втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення (ст. 91 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Адміністративні суди розглядають справи щодо законності й відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (п. 1 ст. 171 Кодексу адміністративного судочинства України). Резолютивна частина постанови суду про визнання нормативно-правового акта незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, і про визнання його нечинним невідкладно публікується відповідачем у виданні, у якому його офіційно оприлюднено, після набрання постановою законної сили (п. 11 ст. 171 Кодексу адміністративного судочинства України).

Установлення й дотримання суб'єктами нормотворчості чітких правил набрання та припинення чинності підзаконними нормативно-правовими актами спрощує процедуру їх застосування, сприяє ефективній реалізації прав людини й досягненню правопорядку в суспільстві. Відсутність єдиного підходу до регулювання дії підзаконних нормативно-правових актів у часі призводить до виникнення колізій між чинними правилами, а отже, до неоднакового їх розуміння, тлумачення та використання. Тому усунення прогалин і протиріч у цій сфері є першочерговим завданням для суб'єктів нормотворчого процесу й підставою для подальших наукових розробок з метою пошуку оптимальних механізмів утілення в життя приписів підзаконних нормативно-правових актів.

Література

1. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістова характеристика). Харків : Право, 2008. 238 с.

2. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків : Право, 2017. Т. 3 : Загальна теорія права / редкол. : О.В. Петришин (голова) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. 952 с.

3. Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1998. URL: <http://www.kmu.gov.ua/>.

4. Пушняк О.В. Право і час : монографія. Харків : ФІНН, 2009. 176 с.

5. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення офіційної публікації законів України та інших нормативно-правових актів : Закон України від 02.10.2018. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 44. Ст. 356.

6. Стецик Н. «З дня» чи «з дня, наступного за днем» офіційного опублікування: до проблеми визначеності моменту набрання чинності нормативно-правовими актами. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична»*. 2016. Вип. 63. С. 29–36.

7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення ч. 1 ст. 58 Конституції України (справа про зворотню дію в часі законів та інших нормативно-правових актів) від 09.02.1999 № 1-п/99. URL: <http://www.ccu.gov.ua/>.

Анотація

Богачова Л. Л. Дія підзаконних нормативно-правових актів у часі. – Стаття.

У статті проаналізовано основні аспекти темпоральної дії підзаконних нормативно-правових актів. Дія нормативно-правового акта в часі – це його здатність створювати юридичні наслідки в певних часових межах. Вона передбачає розгляд моменту набрання чинності нормативно-правовим актом, напрямів його дії в часі, підстав для тимчасового зупинення й остаточної втрати чинності нормативно-правовим актом. Момент набрання чинності пов'язується з оприлюдненням підзаконного нормативно-правового акта в офіційних друкованих виданнях. Доведення до відома населення змісту підзаконних нормативно-правових актів може здійснюватися й шляхом їх розміщення на офіційних веб-сайтах органів публічної влади. Визначено як загальні правила, так й інші способи набрання чинності різними видами підзаконних нормативно-правових актів (нормативними указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, наказами міністерств, розпорядженнями голів місцевих державних адміністрацій, рішеннями місцевих рад). Підкреслено, що в Україні немає єдиного нормативного акта, який би закріплював уніфіковану процедуру набрання чинності підзаконними нормативно-право-

вими актами. Чинна нормативна база є суперечливою й призводить до неоднакового розуміння й застосування правил уведення в дію нормативно-правових актів різними суб'єктами підзаконної нормотворчості. Охарактеризовано напрями темпоральної дії підзаконних нормативно-правових актів. Більшість актів розраховано на пряму (перспективну) дію. Окремі положення старого нормативного акта можуть мати переживаючу (ультраактивну) дію. Названо виняткові обставини надання актам зворотної дії в часі. Розкрито підстави зупинення та припинення дії нормативно-правових актів у часі (пряме скасування, вплив терміну дії, прийняття нового нормативного акта з того самого питання, визнання судами нормативно-правових актів неконституційними або неправомірними).

Ключові слова: підзаконний нормативно-правовий акт, набрання чинності, офіційне оприлюднення, напрям дії у часі, припинення чинності.

Summary

Bogachova L. L. The effect of subordinate legal acts in time. – Article.

The article analyzes the main aspects of the temporal effect of subordinate legal acts. The effect of a legal act over time is its ability to produce legal consequences within certain time limits. It provides: the moment of entry into force of the normative legal act, the directions of its validity in time, the grounds for the temporary suspension and final loss of validity of the normative legal act. The moment of entry into force is related to the promulgation of the subordinate legal act in the official printed editions. The content of the subordinate legal act can also be made known to the public by posting them on the official websites of public authorities. Both general rules and other ways of entry into force of various types of subordinate legal acts (the Presidential Decrees, decrees of the Cabinet of Ministers of Ukraine, orders of ministries, orders of heads of local state administrations, decisions of local councils) have been determined. It is emphasized that in Ukraine there is no single normative act that would establish a unified procedure of entry into force of subordinate legal acts. The existing normative framework is contradictory and leads to different understanding and application of the rules for the enactment of regulatory acts by different entities of the subordinate legislation. The directions of the temporal effect of the subordinate legal acts are described. Most acts are designed for direct (prospective) action. Certain provisions of an old regulation may have a lasting (ultraactive) effect. The exceptional circumstances when subordinate legal acts have retroactive effect in time are named. The reasons for suspension and termination of normative legal acts in time (direct cancellation, expiration of the validity, adoption of a new normative act on the same issue, recognition of normative legal acts as unconstitutional or unlawful by the courts) are revealed.

Key words: subordinate normative legal act, entry into force, official promulgation, direction in time, termination.