

РОЗДІЛ 1

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 340.132.3

НАБРАННЯ ЧИННОСТІ ТА ВВЕДЕННЯ В ДІЮ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ»: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ

Загиней З.А.,

к.ю.н., доцент, начальник відділу досліджень проблем злочинності
у сфері службової діяльності та корупції*Науково-дослідний інститут Національної академії прокуратури України*

Досліджено теоретико-правові основи набрання чинності та введення в дію Закону України «Про запобігання корупції». Сформульовано пропозиції щодо виокремлення та розуміння парних темпоральних понять «набрання чинності» – «втрата чинності», «введення в дію» – «припинення дії». На підставі виокремлення переживаючої дії нормативно-правового акта доведено, що Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» втратив чинність, однак не припинив дію і має застосовуватися до 26 квітня 2015 року.

Ключові слова: антикорупційне законодавство, нормативно-правовий акт, темпоральна дія, парні темпоральні поняття, набрання чинності, втрата чинності, введення в дію, припинення дії.

Загиней З.А. / ВСТУПЛЕНИЕ В СИЛУ И ВВЕДЕНИЕ В ДЕЙСТВИЕ ЗАКОНА УКРАИНЫ «О ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ КОРРУПЦИИ»: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ / Национальная академия прокуратуры Украины, Украина

Исследованы теоретико-правовые основы вступления в силу и введения в действие Закона Украины «О предотвращении коррупции». Сформулированы предложения относительно выделения и понимания парных темпоральных понятий «вступления в силу» – «утрата силы», «введение в действие» – «прекращение действия». На основании выделения переживающего действия нормативно-правового акта доказано, что Закон Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции» утратил силу, однако не прекратил действие и может применяться до 26 апреля 2015 года.

Ключевые слова: антикоррупционное законодательство, нормативно-правовой акт, темпоральное действие, парные темпоральные понятия, вступление в силу, утрата силы, введение в действие, прекращение действия.

Zagyney Z.A. / ENTRY INTO FORCE AND ANTDRODUCTION OF THE LAW UKRAINE „PREVENTION OF CORRUPTION”: THEORETICAL AND LEGAL BASIS / National Academy of Prosecution of Ukraine, Ukraine

Investigated theoretical and legal bases of the entry into force and introduction of the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption». It is concluded that the legislation of Ukraine defines the concepts of «entry into force» and «operationalization». Analyzed different approaches to the relationship of these concepts. Entry legal act by virtue of closely related loss of power the previous act, and the introduction of a regulatory act – with the termination of the previous one. From the point of view of the author, the loss of legal act of force does not mean that it has ceased to regulate certain group of public relations. After all, those relationships to regulate which it was adopted, did not stop. It can act for a while after the termination of the action. On the basis of suggestions to isolate and understand the of paired temporal concepts of «entry into force» – «loss of force», «operationalization» – «termination». Between them there is a relationship: the introduction of normative-legal acts in force does not mean that it has started to operate, and the loss of legal act in force – that he had ceased to have effect. The temporal concepts should be applied only to the notion of their «couples». Legislator, pointing out that the Law of Ukraine «On Principles of Prevention and Combating Corruption» is no longer valid, intended to emphasize his recovering action, however, made it inaccurately, forgetting to define a specific date, with the onset of which this Act is terminated. This – the error of legislative technique in formulating the provisions of the Law of Ukraine «On Principles of Prevention and Combating Corruption». On the basis of allocation of experiencing the action normative act proved that the Law of Ukraine «On Principles of Prevention and Combating Corruption» no longer valid, but has not stopped the action and can be used up to 26 April 2015.

Key words: anti-corruption legislation, regulatory legal act, temporal effect, pairs temporal concepts, entry into force, loss of power, introduction, termination.

14 жовтня 2014 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про запобігання корупції» [1]. У розділі XIII «Перехідні положення» передбачено, що «цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через шість місяців з дня набрання ним чинності» (частина 1). Водночас у ч. 4 цього розділу зафіксовано, що Закони України «Про засади запобігання і протидії корупції» [2] та «Про правила етичної поведінки» [3] визнаються такими, що втратили чинність. Аналогічно питання про темпоральну дію вирішувалося у Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції» [4], який втратив чинність [5]. Тобто, у цих законах відбулося розмежування таких темпоральних понять, як набрання чинності та введення в дію. На думку М. І. Хавронюка «хтось робить це навмисно – аби підірвати довіру до нових ан-

тикорупційних законів і до державної влади взагалі. А інші, в силу недостатньої юридичної освіченості, просто не приділяють цьому належну увагу» [6]. У зв'язку з викладеним вище постає питання про необхідність теоретико-правового дослідження темпоральної дії Закону України «Про запобігання корупції».

Проблема темпоральної дії нормативно-правових актів неодноразово привертала увагу теоретиків права. Зокрема, відповідні питання були предметом дослідження таких правознавців, як Д. Н. Бахрах, В. І. Гойман, В. В. Дедюлін, Є. Євграфов, І. Оборотов, Н. М. Оніщенко, О. Плечій, П. М. Рабінович, Т. І. Тарахонич, М. О. Теплюк, А. А. Тіллі, М. І. Хавронюк, Ю. А. Пономаренко, О. В. Пушняк, О. І. Ющик, А. О. Шуліма. Однак невіршеним залишається питання про співвідношення понять «набрання чинності» та «введення в

дію» у контексті темпоральної дії Законів України «Про засади запобігання і протидії корупції» [2] та «Про запобігання корупції» [1].

Метою статті є теоретико-правове дослідження проблеми набрання чинності та введення в дію Закону України «Про запобігання корупції».

У практиці нормотворення України, як зазначалося вище, відомі такі випадки, коли законодавець розмежує поняття «набрання чинності» та «введення в дію». Вони мали місце і у випадку темпоральної дії Конституції України, а також низки законів України. Наприклад, згідно з ч. 11 розділу XV «Перехідні положення» ч. 1 ст. 99 Конституції вводиться в дію після введення національної грошової одиниці – гривні. Окрім того, у практиці національного нормопроекування також можна назвати декілька прикладів, коли темпоральні поняття «набрання чинності» та «вступ у дію» розмежовуються (наприклад, Закони України «Про виконавче провадження» [7], «Про безоплатну правову допомогу» [8] та інші).

Ураховуючи розмежування цих темпоральних понять у практиці національного нормопроекування, а також неврегульованість відповідних питань у нормативно-правових актах, констатуємо необхідність теоретичного дослідження відповідної проблематики, у тому числі у контексті дії Закону України «Про запобігання корупції» [1].

У теорії права мають місце наступні підходи щодо розмежування та встановлення співвідношення між поняттями «набрання чинності» та «введення в дію» нормативно-правових актів.

Перша точка зору зводиться до того, що ці темпоральні поняття не розмежовуються. Зокрема, О. В. Пушняк стверджує, що за цими термінами стоїть одне поняття, що позначає початкову точку темпоральної календарної дії (чинності) нормативно-правового акта [9]. На думку П. М. Рабиновича, часову дію нормативно-правових актів характеризує, зокрема, такий показник як момент набуття актом чинності, тобто початку його дії [10, с. 214].

Друга точка зору полягає у тому, що чинність є передумовою дії нормативно-правового акта. Вона відображена у наукових працях багатьох науковців, зокрема, Н. М. Пархоменко [11, с. 177], М. О. Теплюка [12, с. 195-196], А. О. Шуліми [13, с. 70] та інших. Так, на думку М. О. Теплюка, «... чинність закону виступає як фактор, від наявності або відсутності якого безпосередньо залежить дієвість закону... Фактично йдеться про те, що процес перетворення закону в чинний закон... виявляється необхідною умовою, від якого залежить його регульовальна дія» [12, с. 196].

Окремі українські дослідники виокремлюють ще й таке поняття, як «юридична сила», яке, на їх думку, охоплює чинність та дію нормативно-правового акта [13, с. 70].

На нашу думку, чинне законодавство України дає підстави виокремлювати «чинність» та «введення в дію» нормативно-правових актів. Зокрема, Конституційний Суд України вважає, що «... положення частини п'ятої статті 94 Конституції України надають право Верховній Раді України встановлювати строк набрання законами чинності не тільки через 10 днів після їх офіційного опублікування, а й з моменту, визначеного самим законом, зокрема з дати введення закону в дію. Тобто закони чи окремі їх положення можуть вводитися в дію після дня набрання ними чинності» [14]. На сьогодні це даність новітнім тенденціям, коли нормотворча діяльність випереджає можливості держави щодо своєчасного введення в дію нормативно-правового акту. В окремих випадках з моменту набрання таким актом чинності і до моменту введення його в дію відповідні

державні органи або інші суб'єкти зобов'язані вжити всіх необхідних заходів для того, щоб з визначеної дати нормативно-правовий акт міг регулювати суспільні відносини. Наприклад, у зв'язку з набранням чинності Законом України «Про запобігання корупції» [1] необхідний певний проміжок часу, протягом якого буде створено Національне агентство з питань запобігання корупції, налагоджений механізм запобігання корупції в діяльності юридичних осіб, державного захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції.

На нашу думку, набрання чинності Законом України «Про запобігання корупції» (з дня, наступного за днем його опублікування – з 26 жовтня 2014 року) передбачає, що саме з цього моменту у державі визначено правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень тощо. А введення у дію цього Закону (через шість місяців з дня набрання ним чинності – з 26 квітня 2015 року) означає, що зазначені вище засади стають обов'язковими для застосування.

Набрання нормативно-правовим актом чинності тісно пов'язане втратою чинності попереднім актом, а введення в дію нормативно-правового акта – з припиненням дії попереднього. Особливо актуальним воно є у тому випадку, коли нормативно-правовий акт втрачає чинність (припиняє дію) у зв'язку з набранням чинності (введенням в дію) іншого нормативно-правового акта (однакової юридичної сили). Це мало місце, зокрема, і у випадку прийняття Закону України «Про запобігання корупції» [1], який замінив Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» [2].

Для того, щоб визначити, який з цих законів є чинним у період з 26 жовтня 2014 року до 26 квітня 2015 року, зауважимо, що окремі науковці, зокрема, обгрунтовують те, що протягом цього піврічного строку жодний антикорупційний закон не діє («Це просто піврічне свято для корупціонерів» – пише М. І. Хавронюк) [6]. Одним із аргументів є такий, що в інших нормативно-правових актах, які також розмежовують темпоральні поняття «набрання чинності» та «введення в дію» вказується точна дата або юридичний факт, з настанням якого відбувається втрата чинності попереднього нормативно-правового акта [15]. Міркування М. І. Хавронюка є більш ніж слушними. Адже законодавець не визначив точної дати або юридичного факту, з настанням якого (якого) втрачає чинність Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Загалом втрата нормативно-правовим актом чинності ще не означає, що він перестав регулювати певну групу суспільних відносин. Адже ті відносини, для регулювання яких він був прийнятий, не припинилися. Він може діяти ще певний час після припинення чинності.

На нашу думку, парними темпоральними поняттями є «набрання чинності» – «втрата чинності» та «введення в дію» – «припинення дії». Між ними існує така залежність: набрання нормативно-правовим актом чинності ще не означає, що він почав діяти, а втрата нормативно-правовим актом чинності – що він уже припинив свою дію. При цьому виокремлені темпоральні поняття мають застосовуватися лише з поняттям своєї «пари».

Наш висновок ґрунтується на тому, що нормативно-правовий акт, окрім прямої та зворотної дії, характеризується ще й переживаючою дією, яка, на думку В. Косовича, є найменш дослідженою у теорії права [16, с. 23]. Вона полягає у тому, що старий нормативний акт, скасований новим, певною мірою продовжує діяти і після втрати ним своєї юридичної сили [17, с. 466], і характеризується «...здатністю продовжувати регулювати відносини, які виникли до набрання чинності

новим нормативно-правовим актом і тривають після набрання ним чинності» [16, с. 24]. Така ж точка зору була висловлена й іншими теоретиками права [18; 19]. Переживаючий напрям дії, на нашу думку, має той нормативно-правовий акт, який втратив чинність, але не припинив дію.

Законодавець, вказавши на те, що Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» [2] втрачає чинність, мав намір підкреслити його переживаючу дію, однак, зробив це недолуго, забувши визначити конкретну дату, з настанням якої дія цього Закону припиняється. Це помилка нормопроектувальної техніки при формулюванні положень про дію Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» [2]. Помилки такого виду виокремлювалися та характеризувалися науковцями. Зокрема, Д. М. Бахрах зауважив, що у нормопроектувальній практиці мають місце суперечності стосовно моменту набрання чинності в самому нормативно-правовому акті [20, с. 97-110]. В. Косович однією із вад називає порушення мовних, логічних, стилістичних вимог нормопроектувальної техніки при формулюванні положень про дію нормативно-правового акта, що викликає на практиці дискусії стосовно останньої [16, с. 13].

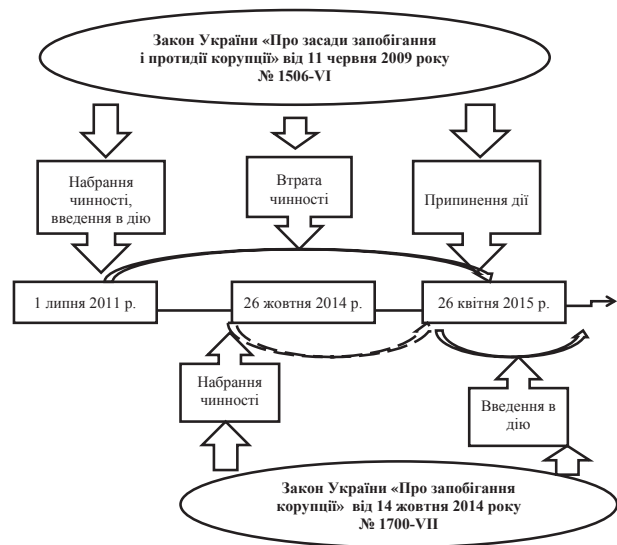
На нашу думку, для того, щоб у подальшому не виникали такі колізії, які ми маємо сьогодні при визначенні чинності антикорупційних законів, необхідно унормувати нормопроектувальну діяльність. Погодимось з В. Косовичем, що відповідні положення про чинність та дію мають бути нормативно закріплені у Законі України «Про нормативно-правові акти» [16, с. 23], спроба розроблення якого мала місце в Україні [21]. Однак, це перспективний закон.

На основі проведеного аналізу можна зробити ряд висновків, важливих для подальших досліджень у теорії права.

Національне законодавство України, а також акти його офіційного тлумачення дають підставу стверджувати, що у них розмежовуються поняття «чинність» та «дія» нормативно-правових актів. На нашу думку, вони є порівнюваними несумісними поняттями, обсяги яких не співпадають. Водночас кожне з них характеризується парою темпоральних понять: «набрання чинності» – «втрата чинності» та «введення в дію» – «припинення дії».

Переживаючу дію має той нормативно-правовий акт, який втратив чинність, але не припинив дію. Це має місце при визначенні темпоральної дії антикорупційного законодавства України. При цьому втрата нормативно-правовим актом чинності ще не означає, що він перестав регулювати певну групу суспільних відносин. Адже ті відносини, для регулювання яких він був прийнятий, не припинилися. Він може діяти ще певний час після припинення чинності.

Темпоральну дію антикорупційних законів України графічно можна зобразити так:



Законодавець України при формулюванні переживаючої дії Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» [2] допустив помилку, розмежувавши набрання чинності Законом України «Про запобігання корупції» [1] і втрату чинності Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» [2], однак не зробивши це стосовно другої пари темпоральних понять, встановивши лише час введення в дію Закону України «Про запобігання корупції» [1], забувши визначити час припинення дії Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» [2].

З метою уникнення непорозумінь при визначенні того, який з зазначених вище законів діє упродовж з 26 жовтня 2014 року до 26 квітня 2015 року, пропонуємо внести зміни у ч. 4 розділу XIII «Прикінцеві положення» Закону України «Про запобігання корупції». Вважаємо за необхідне запропонувати таку редакцію цієї частини:

«4. Визнати такими, що втратили чинність з моменту набрання чинності Законом України «Про запобігання корупції»:

1) Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції»;

2) Закон України «Про правила етичної поведінки».

Ці Закони припиняють дію з моменту введення в дію Закону України «Про запобігання корупції».

Ураховуючи важливість нормативного закріплення законодавчої процедури, вважаємо за необхідне прийняти Закон України «Про нормативно-правові акти», в якому висвітлити, зокрема, питання про визначення напрямків дії таких актів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
2. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>
3. Про правила етичної поведінки : Закон України Закон від 17 травня 2012 року № 4722-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 14. – Ст. 94.
4. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 11 червня 2009 року № 1506-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 45. – Ст. 691.
5. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції : Закон України від 21 грудня 2010 року № 2808-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 25. – Ст. 188.
6. Хавронюк М. І. Боротьбу з корупцією скасовано (на півроку) / М. І. Хавронюк / Веб-сайт Центру політико-правових реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/protydiia-koruptsii/zakonodavstvo-ta-komentari/1783-borotbu-z-koruptsiiei-u-skasovano-na-pivroku.html>
7. Про виконавче провадження : Закон України від 24 квітня 1999 року № 606-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/606-14/stru/page4#Stru4>
8. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 2 червня 2011 року № 3460-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3460-17/para01#01>

9. 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.Nebuv.gov.ua/e-jour/Neals/FP/2010-4/10povavu.pdf>
10. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 2 / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енциклопедія, 1998. – 744 с.
11. Дія права : інтегративний аспект : монографія / кол. Авторів ; відп. ред. Н. М. Оніщенко. – К. : Юридична думка, 2010. – 360 с.
12. Теплюк М. О. Теоретико-правові основи введення закону в дію : монографія / М. О. Теплюк. – К. : Парламентське видавництво, 2013. – 480 с.
13. Шуліма А. О. «Чинність» та «дія» закону : розмежування понять / А. О. Шуліма // Держава і право. – 2011. – Вип. 51. – С. 64–74.
14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень законів України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів) від 6 жовтня 2010 року № 21-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 6. – Стор. 7.
15. Хавронюк М. І. Цар мав на увазі «казнить», або про те, чи є чинним Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» / М. І. Хавронюк. – Веб-сайт Центру політико-правових реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/protydiia-koruptsii/zakonodavstvo-ta-komentari/1820-tsar-mav-na-uvazi-kaznyt-abo-pro-te-chy-ye-chynnym-zakon-qpro-zasady-zapobihannya-i-protydiy-koruptsiyq.html>
16. Косович В. Напрямок дії нормативно-правових актів України у часі : теоретичні та практичні аспекти, необхідність вдосконалення / В. Косович // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2013. – Випуск 58. – С. 11–26.
17. Алексеев С. С. Общая теория права : учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. / С. С. Алексеев. – М. : Проспект, 2008. – 576 с.
18. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібник. – Вид. 10-е, доп. / П. М. Рабінович. – Львів : Край, 2008. – 224 с.
19. Луць Л. А. Загальна теорія держави та права : навчально-методичний посібник / Л. А. Луць. – К. : Атіка, 2008. – 412 с.
20. Бахрах Д. Н. Действие норм права во времени : Теория, законодательство, судебная практика / Д. Н. Бахрах. – М. : Норма, 2004. – 224 с.
21. Про нормативно-правові акти : проект Закону України (реєстр № 7409 від 1 грудня 2010 року) / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123