

ЗАГАЛЬНА ТЕОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.134

НАПРЯМ ДІЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ УКРАЇНИ У ЧАСІ: НЕОБХІДНІСТЬ НОРМАТИВНОГО ВИЗНАЧЕННЯ

Віталій Косович

Львівський національний університет імені Івана Франка,

вул. Університетська, 1, Львів, Україна, 79000,

e-mail:kosovych_y@ukr.net

ORCID ID: 0000-0002-6551-2686

Статтю присвячено аналізу практики використання доктринальних положень загальної теорії права стосовно напряму дії нормативно-правових актів України у часі у правотворчій, правотлумачній та правозастосовній діяльності. Констатовано наявність розбіжностей у юридичних рішеннях та правових позиціях, що ґрунтуються на правилах темпоральної дії нормативно-правових актів. Вказано на те, що така ситуація обумовлюється комплексом об'єктивних та суб'єктивних чинників, насамперед відсутністю нормативної визначеності прямої, зворотної та переживаючої дії нормативно-правових актів у часі. На основі наукових концептів та узагальнень юридичної практики запропоновано можливі варіанти удосконалення нормативно-правових приписів, що визначають зміст кожного з напрямів чинності нормативно-правових актів у часі, змодельованих у проекті Закону України № 5707 «Про правотворчу діяльність». Звернуто увагу на доцільність додаткового дослідження правил темпоральної дії нормативно-правових актів у випадку внесення до них змін та доповнень, видання у новій редакції, зупинення та припинення дії, втрати чинності.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, темпоральна дія нормативно-правових актів, пряма дія, зворотна дія, переживаюча дія.

DOI: <http://dx.doi.org/10.30970/vla.2023.76.003>

Вступ. У практиці вітчизняної праворегулятивної діяльності використовується низка загальнотеоретичних положень доктринального характеру. Сьогодні вони, будучи важливою складовою правосвідомості правника, слугують джерелом правотворчості, правотлумачення та правозастосування. Серед таких положень – напрям дії нормативно-правових актів у часі. Актуальність вивчення темпоральних властивостей нормативно-правових актів обумовлюється неоднозначністю підходів до їх використання на практиці. Ілюстрацією цього може бути дискусія між правниками стосовно зворотної дії рішень Конституційного Суду України про визнання нормативно-правових актів неконституційними.

Різні аспекти дії нормативно-правових актів України у часі є предметом вивчення багатьох українських науковців. Серед найновіших праць, присвячених вивченню напрямів дії нормативно-правових актів у часі, можна виділити роботи О. В. Пушняка та Ю. А. Пономаренка. Водночас, на нашу думку, сьогодні задля уніфікації правотлумачної та правозастосовної діяльності важливо зацентувати увагу на питанні нормативної формалізації аксіоматичних положень стосовно темпоральної дії нормативно-правових актів.

З цією метою проаналізуємо проблемні моменти, що виникають на практиці при використанні положень стосовно темпоральної дії нормативно-правових актів, та змодельуємо юридичні норми, які би закріпили нормативне визначення різних видів напрямку дії нормативно-правових актів у часі.

Виклад основного матеріалу. Коли йдеться про напрям темпоральної чинності нормативно-юридичного акта, розрізняють пряму, зворотню й переживаючу чинність (дію) нормативно-юридичного акта у часі [5, с. 132]. Для позначення вказаних напрямів дії нормативно-правових актів у часі також використовують і такі назви, як перспективна, ретроспективна, ультраактивна [1, с. 185, 186]. У навчальних посібниках із загальної теорії права та спеціальних наукових дослідженнях пропонується загалом єдине розуміння вказаних різновидів напрямку дії нормативно-правових актів у часі¹. Здавалося б, а які за таких умов можуть бути проблеми на практиці? Правники, аналізуючи різні аспекти вітчизняної юриспруденції, констатують, що такі проблеми є на усіх стадіях правового регулювання. Розглянемо деякі з них через оцінку правотворчої, правотлумачної та правозастосовної діяльності в Україні.

Правотворчість. Питання щодо напрямку дії нормативно-правового акта виникають на усіх формах нормотворчої діяльності, а саме: під час прийняття нового нормативно-правового акта, що регламентуватиме уже регульовані правовими нормами відносини; у разі видання нормативно-правового акта у новій редакції; при внесенні змін та доповнень до нормативно-правового акта; у випадку припинення та зупинення дії нормативно-правового акта; при визнанні нормативно-правового акта неконституційним чи незаконним. Коли йдеться про правотворчість та темпоральну дію нормативно-правових актів у часі, то варто звернути увагу на два проблемні аспекти: формальний та змістовний.

Формальний пов'язаний із дотриманням такої вимоги нормопроектної техніки, як необхідність встановлення у перехідних положеннях нормативно-правового акта напрямку його дії. Така вимога дотримується здебільшого стосовно законів і то далеко не завжди. М. О. Теплюк і О. І. Ющик наводять дуже цікаві статистичні дані: за 14-річний період від дня набуття чинності Конституцією України 1996 року парламентом було прийнято всього 2 184 закони, з них первинних законів – 593, законів про внесення змін до чинних законів – 1 591. З них мають прикінцеві та/або перехідні положення, або містять вказівку на умови чинності та дії закону тільки кожний п'ятий первинний закон і кожний четвертий закон про внесення змін до закону [15, с. 173]. Аналіз законів України також ілюструє низку нормотворчих недоліків у правових приписах, що визначають їх темпоральні параметри². У підзаконних нормативно-правових актах знайти положення, які б визначали напрям їх дії у часі, вкрай складно.

Змістовний обумовлюється відсутністю чітких правил темпоральної дії новостворених, оновлених, скасованих чи таких, що втратили чинність нормативно-правових актів. Намагання усунути цю прогалину ми можемо побачити у проекті Закону України № 5707 «Про правотворчу діяльність» [2]. У частині 8 ст. 47 «Дія нормативно-правового акта у часі» Проекту зазначено, що перехід від однієї форми

¹ Зважаючи на їх загальновідомий для юристів характер, не будемо пропонувати визначення кожної з цих дій.

² Такі недоліки ми уже розглядали у попередніх дослідженнях (Косович В. М. Удосконалення нормативно-правових актів України: техніко-технологічні аспекти: монографія. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2015. 568 с.

регулювання суспільних відносин до іншої може відбуватися, зокрема, негайно (пряма дія), шляхом перехідного періоду (переживаюча дія) і шляхом зворотної дії, відповідно до перехідних положень прийнятого (виданого) нормативно-правового акта. Частина 3 ст. 52 «Скасування нормативно-правового акта» у встановлює, що у разі скасування нормативно-правового акта дія нормативно-правового акта або його окремих положень, що діяв (діяли) до прийняття (видання) скасованого нормативно-правового акта, автоматично не відновлюється¹. Суб'єкт правотворчої діяльності може прийняти рішення про відновлення дії попереднього нормативно-правового акта або його окремих положень, зазначивши про це у рішенні про скасування нормативно-правового акта, або шляхом прийняття (видання) відповідного нормативно-правового акта. Звичайно проєктовані нормативно-правові приписи мають досить загальний характер, але це уже щось.

Певна невизначеність стосовно темпоральних наслідків визнання нормативно-правових актів неконституційними й відповідно не до кінця обґрунтована діяльність правотворчих суб'єктів обумовила необхідність спеціальних роз'яснень Конституційного Суду України (або КСУ) щодо правил правотворення. У рішенні від 10 червня 2010 року № 16-рп/2010 вказано, що визнання нормативно-правового акта неконституційним виключає можливість органу державної влади, у тому числі парламенту, органу місцевого самоврядування, їх посадових осіб відтворювати положення правових актів, визнаних КСУ неконституційними, крім випадків, коли положення Конституції України, через невідповідність яким певний акт (його окремі положення) було визнано неконституційним, у подальшому змінені в порядку, передбаченому розділом XIII Основного Закону України [7]. У рішенні від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016 Конституційний Суд України зауважує, що закони, інші правові акти або їх окремі положення, визнані неконституційними, не можуть бути прийняті в аналогічній редакції, оскільки рішення КСУ є «обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені» (ч. 2 ст. 150 Конституції України). Повторне запровадження правового регулювання, яке КСУ визнав неконституційним, дає підстави стверджувати про порушення конституційних приписів, згідно з якими закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ч. 2 ст. 8 Основного Закону України) [11].

Правотлумачення та правоконтроль. Певна неоднозначність розуміння темпоральної дії нормативно-правових актів простежується у правових позиціях Конституційного Суду України й у випадку тлумачення законодавчих норм, і у випадку прийняття рішень стосовно їх конституційності. Наведемо приклади. У рішенні від 9 лютого 1999 року у справі № 1-7/99 за конституційним зверненням Національного банку України КСУ надав офіційного тлумачення положення частини першої ст. 58 Конституції України про зворотню дію в часі законів та інших нормативно-правових актів у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи [8]. Мотивувальна частина рішення містить низку засадничих положень щодо зворотної дії нормативно-правових актів. «За загально-визнаним принципом права закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі. Цей принцип закріплений у частині першій статті 58 Конституції України, за якою дію нормативно-правового акта в часі треба розуміти так, що вона починається з моменту набрання цим актом чинності і припиняється з

¹ Наявність такої норми звичайно допомогла б отримати належні відповіді у випадку із вітчизняним законодавством про референдум.

втратаю ним чинності, тобто до події, факту застосовується той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце. Положення частини першої статті 58 Конституції України про зворотню дію в часі законів та інших нормативно-правових актів у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, стосується фізичних осіб і не поширюється на юридичних осіб. *Але це не означає, що цей конституційний принцип не може поширюватись на закони та інші нормативно-правові акти, які пом'якшують або скасовують відповідальність юридичних осіб. Проте надання зворотної дії в часі таким нормативно-правовим актам може бути передбачено шляхом прямої вказівки про це в законі або іншому нормативно-правовому акті*». І нарешті у регулятивній частині цього рішення вказано, що положення частини першої ст. 58 Конституції України ... треба розуміти так, що воно стосується людини і громадянина (фізичної особи). Про можливість зворотної дії стосовно відповідальності юридичних осіб уже не йдеться. На нашу думку, тут наявна певна неузгодженість (різновид правотлумачного недоліку). На дискусійність такої правової позиції органу конституційної юрисдикції вказують і окремі думки суддів КСУ М. І. Козюбри, М. Д. Савенка, В. Є. Скоморохи.

Практика правового регулювання порушила перед правниками ще одне питання: «чи стосується правило зворотної дії нормативно-правового акта у часі посадових осіб?» Необхідність відповіді на це питання стала причиною розгляду Конституційним Судом України відповідних подань і прийняття рішень. А саме:

– рішення № 1-зп/1997 від 13.05.1997 року «Про офіційне тлумачення статей 58, 78, 79, 81 Конституції України та статей 243-21, 243-22, 243-25 Цивільного процесуального кодексу України (у справі щодо несумісності депутатського мандата)» [13], а саме: щодо можливості застосування статей 58, 78, 79, 81 Конституції України до народних депутатів України, обраних до набуття нею чинності;

– рішення Конституційного Суду України № 22-рп/2003 від 25.12.2003 р. у справі за конституційними поданнями 53 і 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини третьої ст. 103 Конституції України [14], згідно з яким одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд.

Своїми рішеннями Конституційний Суд визнав, що закріплене у ст. 58 Основного Закону правило зворотності дії нормативно-правового акта стосується і посадових осіб. Цим фактично сформульовано норму (правову позицію) про те, що законодавче обмеження термінів перебування особи на посаді може мати тільки пряму дію.

Однак такі висновки Конституційного Суду були сприйняті громадськістю та правниками загалом негативно. Так, суддя Конституційного Суду В. М. Шаповал, не погоджуючись із позицією своїх колег у справі № 1-46/2003, в окремій думці зазначив: «Практика встановлення обмежень щодо перебування однієї і тієї самої особи на посту (посаді) президента склалася ще в ХІХ столітті. У так званих пострадянських країнах встановлення відповідних обмежень було зумовлене намірами забезпечити державотворенню демократичний зміст. Це, зокрема, спричинило разом із запровадженням посади Президента України включення до Конституції (Основного Закону) України 1978 року положення, за яким одна й та ж особа не може бути Президентом України (тоді – Української РСР) більше двох строків підряд. Вочевидь, що незастосування цільового способу тлумачення стало однією з причин недостатності Рішення і юридичної помилковості зроблених у ньому висновків».

Ще один аспект зворотної дії нормативно-правових актів. КСУ у справі № 3-рп/2001 від 5 квітня 2001 року за конституційним поданням Президента України

щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 23 березня 1999 року № 539-XIV [10] визнав неконституційними законодавчі положення, що зменшували податкове навантаження на платників податків у призмі недопустимості зворотної дії нормативно-правових актів. Таке рішення видається сумнівним і, на нашу думку, варто погодитись із позицією судді КСУ М. І. Козюбри, який в окремій думці зазначав, що зворотна дія в часі законів та інших нормативно-правових актів можлива не тільки у разі пом'якшення або скасування ними відповідальності особи, а допускається за умови спеціального застереження в законі чи іншому нормативно-правовому акті, також у випадках, коли ці акти спрямовані на поліпшення правового становища фізичних і юридичних осіб: сприяють здійсненню прав і свобод, звільняють від обов'язків...».

Правозастосування. Ілюстрацією окремих дискусійних моментів, пов'язаних із застосуванням правил темпоральної дії юридичних норм на конкретні суспільні відносини, може бути практика Верховного Суду. Сьогодні серед суддів Верховного Суду немає єдності стосовно механізму застосування зворотної дії законодавчих норм, визнаних КСУ неконституційними (що напевно впливає і на судові рішення). Суддя КАС ВС Володимир Кравчук висловлює думку, що в Україні достатньо законів для захисту права особи внаслідок прийняття Конституційним Судом рішення про неконституційність нормативного акта. Загалом рішення про визнання закону повністю або в частині неконституційним має перспективну дію. Але для учасників судової справи, у якій застосовано неконституційний закон, законодавство України передбачає спеціальний інструмент захисту їхніх прав – перегляд справи за виключними обставинами. Суддя КАС ВС Альберт Єзеров, навпаки вважає відсутність ретроспективної дії рішень КС порушенням справедливості. Він зауважує, що положення, що визнане неконституційним, втрачає чинність з моменту прийняття такого рішення Судом. Тож, суди загальної юрисдикції відмовлятимуть усім громадянам, щодо яких була застосована норма, яка вже є неконституційною, але будуть задовольняти заяви тих, хто звернувся до судів уже після оприлюднення рішення КС [3].

Дещо різне розуміння правил використання прямої, зворотної та переживаючої дії нормативно-правових актів у часі у вітчизняній праворегулятивній практиці обумовлюється низкою причин.

Попри загалом єдність підходів до розуміння напрямів дії нормативно-правових актів у часі, як ми уже зауважували, немає консенсусу навіть стосовно назви її основних різновидів. Правники, використовуючи доктринальні положення стосовно напрямів темпоральної дії нормативно-правових актів до однакових конкретних правовідносин, можуть доходити до різних висновків. Прикладом цього можуть бути рішення Конституційного Суду України, пов'язані із використанням принципу зворотної дії, та окремі думки суддів КСУ, які мають власну правову позицію, що суперечить вердикту органу конституційного правосуддя.

Коли йдеться про можливість удосконалення вітчизняної юридичної практики, ми зазвичай звертаємося до міжнародного досвіду. Це особливо актуально у світлі нашого бажання адаптувати українське законодавство до стандартів права ЄС¹. Для прикладу, у ході дискусії між суддями Верховного Суду щодо зворотної дії

¹ Ми тільки починаємо впроваджувати загальноєвропейські стандарти щодо темпоральної дії нормативно-правових актів, а раніше орієнтувалися на пострадянські, які нічим від наших не відрізнялись.

нормативно-правових актів України, визнаних КСУ неконституційними, проаналізовано відповідний досвід європейських держав [3]. Однак це лише перші кроки. Водночас, вивчаючи стан нормативної формалізації напрямів дії нормативно-правових актів у часі у країнах Європи, можна констатувати певну недостатність звиклої для нас її юридичної регламентації. Зазвичай визначення напрямів дії юридичних норм у часі дається у законах про нормативно-правові акти чи правотворчу діяльність. Такі закони, як ми знаємо, є далеко не у всіх європейських державах.

Певний відбиток на розуміння та використання правил темпоральної дії нормативно-правових актів мають галузеві особливості останніх. Ілюстрацією цього можуть бути дещо різні підходи стосовно зворотної дії норм цивільного та кримінального законодавства до осіб, які притягаються до юридичної відповідальності. У розділі другому «Особи» Цивільного кодексу України закріплюється правовий статус фізичної особи, фізичної особи-підприємця, юридичної особи. Суб'єктом кримінального правопорушення, що є своєрідною правовою аксіомою, може бути фізична особа. Водночас у розділі XIV-1 чинного Кримінального кодексу України передбачені заходи кримінально-правового характеру, що можуть застосовуватися до юридичних осіб. Постає логічне питання про зворотню дію норм цивільного та кримінального права стосовно юридичних осіб у світлі рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 1999 року № 1-рп/99, відповідно до якого положення ст. 58 Конституції України про зворотню дію в часі законів у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, стосується фізичних осіб і не поширюється на юридичних осіб. На нашу думку, у цьому випадку мають братися до уваги специфічні принципи кожної з галузей права¹.

Сьогодні також не має повністю уніфікованих правил застосування прямої, зворотної та переживаючої дії до різних категорій правовідносин². Аналізуючи рішення Конституційного Суду України стосовно оцінки конституційності законодавчих норм, можемо побачити поєднання правил темпоральної дії нормативно-правових актів (назва того чи іншого її різновиду може безпосередньо і не згадуватися) із іншими конституційними засадами, наприклад, зворотної дії із закріпленням ст. 22 Конституції України принципом, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Йдеться про правові позиції КСУ, що базуються на ідеалах верховенства права та соціальної справедливості.

І нарешті остання, на нашу думку, основна причина – відсутність нормативного визначення можливих напрямів дії нормативно-правових актів у часі³ та правил їх використання на різних стадіях правового регулювання. Звичайно ми можемо згадати про ст. 5 Кримінального кодексу України чи про ст. 8 Кодексу України про адміністративні правопорушення, в яких мова про зворотню дію юридичних норм, які пом'якшують або скасовують відповідальність за правопорушення. Однак це лише вузькогалузева специфіка, можливість використання якої в інших галузях публічного права, коли йдеться про певні форми юридичної відповідальності, є сумнівною. Певний загальновизначальний характер для вітчизняного

¹ Вказане питання потребує окремого фундаментального вивчення. Висловлені міркування носять загальний характер.

² Підтримуємо позицію правників, які вважають, що при проєктуванні темпоральної дії на конкретні правові ситуації необхідно керуватися засадами верховенства права.

³ Проблема тут значно ширша, оскільки не має законодавчого закріплення поняття «нормативно-правовий акт», системи нормативно-правових актів України, видів правових актів та інших джерел права України.

права без сумніву мають мати норми Конституції України. У ст. 8 Основного Закону вказано, що норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Розуміння прямої дії конституційних норм не зовсім відповідає доктринальній загальнотеоретичній інтерпретації прямої дії приписів нормативно-правового акта. Стаття 58 Конституції України присвячена характеристиці зворотної дії нормативно-правових актів України у часі. На дискусійні моменти, пов'язані із тлумаченням та застосуванням цієї норми Конституційним Судом України ми уже звертали увагу вище. Не можна не згадати ще один момент. У цій конституційній нормі йдеться про зворотню дію саме (лише) *нормативно-правових актів*. У попередніх дослідженнях ми уже розглядали окремі неоднозначні аспекти визнання правових актів власне нормативно-правовими актами. Як відомо, є категорія правових актів, що мають нормативно-правовий характер, наприклад, рішення всеукраїнського референдуму. Важливу роль у правовому регулюванні суспільних відносин в Україні відіграють також інтерпретаційно-правові акти та індивідуально-правові акти. Стаття 58 Основного Закону України обмежень щодо зворотної дії цих актів не встановлює. Звичайно тут можна дискутувати, однак з формально-юридичного погляду це так.

Нині ми є свідками розширення джерельної основи вітчизняного права. Стаття 9 Конституції України встановлює, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Вказана норма дає підстави стверджувати, що дія ст. 58 Конституції України поширюється і на міжнародні договори. Однак, не треба забувати, що сьогодні в Україні термін «законодавство» трактується по-різному, а теоретичні моделі системи законодавства та системи нормативно-правових актів не завжди збігаються.

Наведене дає підстави констатувати необхідність: узгодження доктринальних підходів та напрацювань юридичної практики щодо темпоральної дії нормативно-правових актів; законодавчого закріплення визначення прямої, зворотної та переживаючої дії нормативно-правових актів у часі та правил їх застосування у юридичному регулюванні суспільних відносин.

Спроба закріпити основні аспекти темпоральної дії нормативно-правових актів на законодавчому рівні сьогодні зроблена. Йдеться про згаданий вище проєкт Закону України «Про правотворчу діяльність». Законопроект містить і спеціальні статті, присвячені визначенню понять прямої, зворотної та переживаючої дії нормативно-правових актів у часі.

Відповідно до ст. 48 Проєкту «Пряма дія нормативно-правового акта у часі означає, що норми нормативно-правового акта поширюються на суспільні відносини, які виникли після набрання ним чинності, а також суспільні відносини, які виникли до набрання ним чинності та продовжують існувати на момент набрання ним чинності». Пропоноване законодавче формулювання прямої дії, без сумніву, заслуговує схвалення. Водночас при його аналізі виникає питання стосовно прямої дії на триваючі відносини: на які саме права та обов'язки суб'єктів таких правовідносин і з якого моменту поширюється дія нового нормативно-правового акту? Змоделюємо правову ситуацію. Термін строкової військової служби на момент призову військовозобов'язаного становить 18 місяців. Після проходження військової служби упродовж 6 місяців до законодавства про військовий обов'язок вносяться зміни і встановлюється новий термін – 12 місяців. Постає питання: чи можуть такі новації мати пряму дію і яким має бути термін служби за умови прямої

дії? Для відповіді на це запитання необхідно зважати на те, що пряма дія нормативно-правового акта на триваючі правовідносини означає поширення дії нового нормативного документа лише на права й обов'язки суб'єктів правовідносин, які виникають після набрання ним чинності. Така дія переконливо ілюструється на триваючих правовідносинах стадійного характеру, коли кожна стадія має логічно завершений характер (наприклад, стосовно щорічної оплати навчання у вищому навчальному закладі). Пряма дія локального нормативного акта, який щороку змінює розмір оплати (звичайно, якщо це не заборонено договором) полягатиме у тому, що з початком нового навчального року студент платитиме нову вартість навчання (незалежно від того, є вона більшою чи меншою від первинного розміру). Відповідно до зазначеного, у прикладі про терміни проходження строкової служби новоприйнятий закон пряму дію мати не може, оскільки про часткову, зумовлену корективами законодавця, зміну обов'язків суб'єкта триваючих правовідносин практично йтися не може.

Відповідь щодо часового аспекту прямої дії нормативно-правового акта ми отримуємо у рішенні Конституційного Суду України від 12 липня 2019 року № 5-р(І)/2019 [12], в якому вказано, що за змістом частини першої ст. 58 Основного Закону України новий акт законодавства застосовується до тих правовідносин, які виникли після набрання ним чинності. Якщо правовідносини тривалі і виникли до ухвалення акта законодавства та продовжують існувати після його ухвалення, то нове нормативне регулювання застосовується з дня набрання ним чинності або з дня, встановленого цим нормативно-правовим актом, але не раніше дня його офіційного опублікування.

На основі наведеного можна запропонувати таке нормативне визначення прямої дії нормативно-правового акта у часі: *це здатність нормативно-правового акта регулювати відносини, що виникають після набрання ним чинності, а також відносини, які виникли до набрання ним чинності і продовжують існувати, з дня набрання ним чинності або з дня, встановленого цим нормативно-правовим актом, але не раніше дня його офіційного опублікування, однак лише стосовно прав та обов'язків суб'єктів правовідносин, що виникли після набрання ним чинності*. Запропоноване визначення прямої дії може видаватися занадто громіздким, однак дає відповіді на поставлені юридичною практикою питання.

Аналізуючи судову практику О. Пушняк відзначає, що суди дотримуються підходу, за яким чинність припису щодо прав, обов'язків, відносин, незавершених на момент набрання нормативно-правовим актом чинності, розглядається не як негайна дія, а як прояв зворотної дії [4]. Така ситуація вказує на тонку межу між прямою дією на триваючі відносини та зворотною дією нормативно-правових актів.

Стаття 50 проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність» закріплює два засадничі принципи зворотної дії: зворотна дія нормативно-правового акта у часі – це застосування нормативно-правового акта щодо фактів (дій, подій), суспільних відносин, що виникли до дня набрання ним чинності; закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. Чи дає запропонована законодавча норма відповіді на «виклики» юридичної практики? Щодо розуміння зворотної дії нормативно-правового акта у часі серед науковців є незначний плюралізм думок, який суттєво не впливає на юридичну практику. Основні ж дискусії на доктринальному та практичному рівнях тривають навколо підстав (умов, обставин), за яких нормативно-правові акти можуть мати чи не мати зворотну дію, особливо у випадках, коли йдеться про застосування норм галузевого

законодавства¹. Актуальними, як уже зазначалося, є питання стосовно можливості зворотної дії нормативно-правових актів щодо юридичних та посадових осіб, зворотної дії нормативно-правових актів, визнаних незаконними та неконституційними.

На наше переконання, багато відповідей на ці питання можемо отримати із практики Конституційного Суду України. Наведемо лише декілька принципових моментів. Рішення КСУ від 2 липня 2002 року № 13-рп/2002: «Суть положення статті 58 Конституції України про незворотність дії законів та інших нормативно-правових актів у часі... полягає в тому, що дія законів та інших нормативно-правових актів поширюється на ті відносини, які виникли після набуття ними чинності ..., і не поширюється на правовідносини, які виникли і закінчилися до набуття такої чинності ...» [6]. Рішення КСУ від 8 червня 2022 року № 3-р(П)/2022: «...пунктом 4 частини першої статті 284 Кодексу, за яким кримінальне провадження закривають у разі, якщо «набрав чинності закон, яким скасована кримінальна відповідальність за діяння, вчинене особою», відтворено конституційно обумовлену підставу для закриття такого провадження, яка відповідає фундаментальним принципам зворотної дії в часі більш м'якого кримінального закону та *nullum crimen, nulla poena sine lege*» [9]. На нашу думку, наведене дає підстави розглядати зворотню дія нормативно-правового акта у часі як здатність поширювати праворегулятивний вплив на відносини, що виникли до набрання ним чинності, поєднану із переоцінкою фактів і правовідносин минулого, приведенням їх у відповідність до нових вимог, компенсацією, спрямована на поліпшення правового статусу особи. Саме такий підхід відповідає ідеалам верховенства права.

Окремого вивчення потребує питання зворотної дії нормативно-правових актів стосовно посадових осіб. Низка рішень КСУ на користь таких суб'єктів правовідносин (йдеться про носіїв владних повноважень) у контексті зворотної дії видається не переконливою. Навіть норми Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року передбачають можливість обмеження чи не всіх особистісних прав людини в інтересах демократії, не кажучи про політичне право бути при владі. Саме тому ст. 58 Конституції України не може братись до уваги під час визначення можливості зворотної дії нормативно-правового акта, який регламентує правовий статус державних службовців.

Відповідно до ст. 3 Конституції України, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Тому сформований нині аксіоматичний підхід щодо можливості зворотної дії лише у випадку пом'якшення або скасування відповідальності особи, видається таким, що не відповідає ідейній спрямованості ст. 3 Основного Закону. До того ж ст. 58, присвячена зворотній дії нормативно-правових актів у часі, міститься у розділі 2 Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» і повинна бути спрямована саме на людину із її природними правами. Зворотна дія в часі нормативно-правових актів наявна також у

¹ Див., наприклад, Нонко А. До питання дії в часі норм Податкового кодексу України. URL : <https://www.cpk.ua/uk/tips/full/13>; Впровадження нового КПК: наслідки несправедливості. URL : <https://www.gacurs.ua/gacurs.ua/81>; Федоров С.Є. Дія фінансово-правових норм у часі. Форум права. 2008. № 3. С. 497–500. URL : <https://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08fsenuc.pdf>; Мірошніченко А.М. Зворотна дія закону при регулюванні земельних відносин. Форум права. 2008. № 3. С. 357–361. URL : <https://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08mamrzv.pdf>; Ярмиш О. Темпоральна дія конституційно-правових норм: проблеми теорії та практики. URL : https://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vapnu/2010_3/8Yarmi.pdf та інші.

випадках, коли ці акти спрямовані на поліпшення правового становища фізичних і юридичних осіб.

Підсумовуючи, хочемо запропонувати таке визначення зворотної дія нормативно-правового акта у часі: *це його здатність регулювати триваючі правовідносини, що виникли до набрання ним чинності, поєднана із переоцінкою цих правовідносин, приведенням їх у відповідність до нових вимог. Нормативно-правові акти чи їх окремі норми не можуть мати зворотної дії у часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують юридичну відповідальність чи поліпшують правовий статус фізичних (за винятком посадових) та юридичних осіб.*

Вперше, порівняно із попередніми законопроектами про нормативно-правові акти, у проекті Закону України «Про правотворчу діяльність» (ст. 49) фактично пропонується нормативне закріплення переживаючої дії нормативно-правових актів у часі: у разі припинення дії або зміни нормативно-правового акта, який регулює триваючі правовідносини, суб'єкт правотворчої діяльності може прийняти рішення про продовження дії припинених (змінених) норм для суб'єктів, які вступили у суспільні відносини до зміни правового регулювання, із зазначенням часу їх дії. Досліджуючи перехідні чи прикінцеві положення різних нормативно-правових актів України, можна констатувати, що у більшості правових актів формулюється доступно, зрозуміло та однозначно (наприклад, пункти 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14 нового Кримінального процесуального кодексу України). Якихось симтемних «проблем із переживаючою дією нормативно-правових актів у часі» у ході правозастосування не спостерігається. Змодельована законодавча норма, на нашу думку, більшою мірою вказує на право правотворчого суб'єкта встановлювати переживаючу дію окремих юридичних приписів. Можливо, доцільно було б доповнити ст. 49 Проекту частиною другою, у якій закріпити класичне розуміння переживаючої дії нормативно-правових актів у часі: *«Переживаюча дія нормативно-правового акта – це його здатність продовжувати регулювати правові відносини, які виникли до набрання чинності новим нормативно-правовим актом і тривають після набрання ним чинності».*

Висновки. На основі вищенаведеного можна зробити певне узагальнення. Низка положень загальної теорії права сьогодні слугує джерелом правотворчої, правотлумачної та правозастосовної діяльності в Україні. Їхній доктринальний та аксіоматичний характер все ж не забезпечує повну уніфікованість їх використання на практиці. Зокрема йдеться про напрям дії нормативно-правових актів у часі. Аналіз праворегулятивної практики вказує на певні розбіжності в юридичних рішеннях та правових позиціях, що ґрунтуються на правилах темпоральної дії нормативно-правових актів. Така ситуація обумовлюється комплексом об'єктивних та суб'єктивних факторів, насамперед відсутністю нормативної визначеності прямої, зворотної та переживаючої дії нормативно-правових актів у часі. Опіраючись на результати проведених досліджень, вважаємо за можливе запропонувати такі моделі нормативного визначення напрямів дії нормативно-правових актів у часі. Прямая дія – це здатність нормативно-правового акта регулювати відносини, що виникають після набрання ним чинності, а також відносини, які виникли до набрання ним чинності і продовжують існувати, з дня набрання ним чинності або з дня, встановленого цим нормативно-правовим актом, але не раніше дня його офіційного опублікування, однак лише стосовно прав та обов'язків суб'єктів правовідносин, що виникли після набрання ним чинності. Зворотна дія – це його здатність регулювати триваючі правовідносини, що виникли до набрання ним чинності, поєднана із переоцінкою цих правовідносин, приведенням їх у відповідність до нових вимог. Нормативно-правові акти чи їх окремі норми не можуть мати

зворотної дії у часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують юридичну відповідальність чи поліпшують правовий статус фізичних (за винятком посадових) та юридичних осіб. Переживаюча дія – це його здатність продовжувати регулювати правові відносини, які виникли до набрання чинності новим нормативно-правовим актом і тривають після набрання ним чинності.

Водночас додаткового дослідження потребують правила прямої, зворотної та переживаючої дії нормативно-правових актів у випадку внесення до них змін та доповнень, видання у новій редакції, зупинення та припинення дії, втрати чинності.

Список використаних джерел

1. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с.
2. Про правотворчу діяльність : Проект Закону України № 5707 від 25 червня 2021 р. URL : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1.
3. Проблеми дії рішень Конституційного Суду у часі: думки суддів та вчених. URL : <https://sud.ua/ru/news/publication/175520-problemi-diyi-rishen-konstitutsiyogo-sudu-u-chasi-dumki-suddiv-ta-vchenikh>.
4. Пушняк О. До питання про зворотну дію у часі рішень Конституційного Суду України. URL : <https://www.academia.edu/65484721>.
5. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібник. Вид. 10-те. доповнене. Львів : Край, 2008. 224 с.
6. Рішення КСУ № 13-рп/2002. URL : <https://ccu.gov.ua/docs/462>.
7. Рішення КСУ № 16-рп/2010. URL : <https://ccu.gov.ua/docs/612>.
8. Рішення КСУ № 1-рп/99. URL : <https://ccu.gov.ua/docs/397>.
9. Рішення КСУ № 3-р(II)/2022. URL : <https://ccu.gov.ua/docs/5083>.
10. Рішення КСУ № 3-рп/2001. URL : <https://ccu.gov.ua/docs/426>.
11. Рішення КСУ № 4-рп/2016. URL : <https://ccu.gov.ua/docs/1860>.
12. Рішення КСУ № 5-р(I)/2019. URL : <https://ccu.gov.ua/docs/2790>.
13. Рішення КСУ № 1-зп/1997. URL : <https://ccu.gov.ua/docs/371>.
14. Рішення КСУ № 22-рп/2003. URL : <https://ccu.gov.ua/docs/489>.
15. Теплюк М. О., Ющик О. І. Введення в дію законів України: питання теорії та практики. Київ : Парламентське видавництво, 2011. 196 с.

References

1. *Zahalna teoriia prava*: pidruchnyk. (2015). / za zah. red. M. I. Koziubry. Kyiv: Vaite.
2. *Pro pravotvorchu diialnist: Proekt Zakonu Ukrainy № 5707 vid 25 chervnia 2021 r.* Retrieved from https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1.
3. *Problemy dii rishen Konstytutsiinoho Sudu u chasi: dumky suddiv ta vchenykh.* Retrieved from <https://sud.ua/ru/news/publication/175520-problemi-diyi-rishen-konstitutsiyogo-sudu-u-chasi-dumki-suddiv-ta-vchenikh>.
4. Pushniak, O. *Do pytannia pro zvorotnu diiu u chasi rishen Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy.* Retrieved from <https://www.academia.edu/65484721>.
5. Rabinovych, P. M. (2008). *Osnovy zahalnoi teorii prava ta derzhavy: navchalnyi posibnyk.* Vyd. 10-te. dopovnene. Lviv: Krai.
6. *Rishennia KSU № 13-rp/2002.* Retrieved from <https://ccu.gov.ua/docs/462>.
7. *Rishennia KSU № 16-rp/2010.* Retrieved from <https://ccu.gov.ua/docs/612>.
8. *Rishennia KSU № 1-rp/99.* Retrieved from <https://ccu.gov.ua/docs/397>.
9. *Rishennia KSU № 3-r(II)/2022.* Retrieved from <https://ccu.gov.ua/docs/5083>.
10. *Rishennia KSU № 3-rp/2001.* Retrieved from <https://ccu.gov.ua/docs/426>.
11. *Rishennia KSU № 4-rp/2016.* Retrieved from <https://ccu.gov.ua/docs/1860>.
12. *Rishennia KSU № 5-r(I)/2019.* Retrieved from <https://ccu.gov.ua/docs/2790>.

13. *Rishennia KSU № 1-zp/1997*. Retrieved from <https://ccu.gov.ua/docs/371>.
14. *Rishennia KSU № 22-rp/2003*. Retrieved from <https://ccu.gov.ua/docs/489>.
15. Tepliuk, M. O., Yushchuk, O. I. (2011). *Vvedennia v diiu zakoniv Ukrainy: pytannia teorii ta praktyky*. Kyiv: Parlamentske vydavnytstvo.

DIRECTION OF EFFECT OF NORMATIVE LEGAL ACTS OF UKRAINE IN TIME: THE NEED FOR A NORMATIVE DEFINITION

Vitaliy Kosovych

*Ivan Franko National University of Lviv,
1, Universytetska Str., Lviv, Ukraine, 79000,
e-mail:kosovych_v@ukr.net
ORCID ID: 0000-0002-6551-2686*

The article is devoted to the analysis of the practice of applying the basic provisions of the general theory of law regarding the direction of effect of normative legal acts of Ukraine in time in the law-making, law interpretation and law application activities. However, the doctrinal and axiomatic nature of these provisions does not ensure full unification of their use in practice. The analysis of law-regulatory practice indicates certain discrepancies in legal decisions and legal positions based on the rules of the temporal effect of normative legal acts. Illustrative in this regard are the decisions of the Constitutional Court of Ukraine related to the use of the rules of retroactive effect of normative legal acts in time, and the opinion of the Supreme Court Justices on the retroactive effect of normative legal acts recognized by the Constitutional Court of Ukraine as unconstitutional. This situation is due to a complex of objective and subjective factors, primarily the lack of normative certainty of direct, retroactive and overcoming effect of normative legal acts in time. Based on scientific concepts and generalizations of legal practice, the author proposes possible options for improving the normative legal provisions that determine the content of each of the directions of validity of normative legal acts in time, modelled in the draft Law of Ukraine No. 5707 of June 25, 2021 "On Law-making activity". The direct effect is the ability of a normative legal act to regulate relations arising after its entry into force, as well as relations, which arose before its entry into force and continue to exist, from the date of its entry into force or from the date established by this normative legal act, but not earlier than the day of its official publication, though only in relation to the rights and obligations of the subjects of legal relations that arose after its entry into force. The retroactive effect is its ability to regulate ongoing legal relations that arose before its entry into force, combined with the reassessment of these legal relations, bringing them in line with new requirements. Normative legal acts or their individual provisions may not have retroactive effect in time, except when they mitigate or cancel legal liability or improve the legal status of individuals (except for officials) and legal entities. The overcoming effect is its ability to continue to regulate legal relations that arose before the entry into force of a new normative legal act and continue after its entry into force.

Attention is drawn to the need for additional research on the rules of direct, retroactive and overcoming effect of normative legal acts in case of amendments and additions to them, issuance of a new edition, suspension and termination of effect, loss of force.

Keywords: normative legal act, the temporal effect of normative legal acts, direct effect, retroactive effect, overcoming effect.

*Стаття: надійшла до редакції 09.03.2023
прийнята до друку 16.05.2023*