

## ВТРАТА ЧИННОСТІ ТА ЗУПИНЕННЯ ДІЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ: ДЕЯКІ ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ

*Здійснено теоретичний аналіз юридичної природи втрати чинності нормативно-правових актів. Втрату чинності нормативно-правових актів запропоновано трактувати як передбачений правовими приписами момент закінчення дії нормативно-правових актів, що є наслідком настання передбачених у законодавстві обставин. Висвітлено такі підстави втрати чинності нормативно-правовими актами, як їх скасування суб'єктами правотворчості та визнання недійсними (неконституційними, незаконними) відповідними судами.*

**Ключові слова:** *нормативно-правовий акт, дія у часі нормативно-правових актів, правотворчість.*

**Постановка проблеми.** Важливою умовою правового розвитку України у сучасних умовах є підвищення якості нормативно-правових актів. Висока якість нормативно-правових актів досягається тоді, коли у процесі їх створення формуються основні юридичні властивості нормативно-правового акта. Однією із таких властивостей є темпоральна дія нормативно-правового акта, яка передбачає чіткі часові моменти виникнення і закінчення його чинності. Однак, якщо моменту набрання чинності нормативно-правовими актами у юридичній літературі та законодавчій практиці присвячується достатня увага, то питання моменту закінчення та зупинення дії нормативно-правових актів малодосліджені.

**Стан дослідження.** Ті чи інші загальнотеоретичні аспекти закінчення дії нормативно-правових актів висвітлювались у працях А. В. Апряткаїна, О. В. Луконькіної, І. Г. Оборотова, А. С. Піголкина, О. Плечій, О. В. Пушняка, А. В. Шухаревої та ін.

**Метою** статті є загальнотеоретичний аналіз питань втрати чинності та зупинення дії нормативно-правових актів для підвищення ефективності правотворчої діяльності та її результатів.

**Виклад основних положень.** Нормативно-правовий акт як самостійне правове явище володіє однією із таких своєрідних властивостей, як чіткі часові межі чинності. Часовими межами чинності

нормативно-правових актів є, по-перше, момент набрання ними чинності, по-друге, момент втрати ними чинності, по-третє, моменти зупинення та відновлення їх дії.

Якщо момент набрання чинності є початковою межею дії нормативно-правового акта, то момент втрати чинності є кінцевою межею чинності нормативно-правового акта. Зауважимо, що, з огляду на важливе значення для суб'єктів правозастосування та правореалізації моментів початку та закінчення дії нормативно-правових актів, у законодавстві України повинен регламентуватись і порядок набрання чинності, і порядок втрати чинності нормативно-правовими актами. Порядок втрати чинності нормативно-правовими актами доцільно конструювати у законодавстві України із урахуванням теоретичних положень про втрату чинності нормативно-правовими актами.

У теоретико-правовій літературі наявні різні позиції щодо втрати чинності нормативно-правовими актами та суміжних із ним поняттями, зокрема «припинення дії», «скасування», «визнання недійсним».

Так, А. В. Шухарева під втратою сили юридичного акта розуміє процес позбавлення здатності породжувати юридичні наслідки шляхом його усунення із системи правових регуляторів, що проявляється у прийнятті уповноваженим суб'єктом рішення у передбаченій законом формі про визнання цього акта таким, що втратив чинність у зв'язку із недоцільністю збереження його положень [1, с. 9].

О. В. Апяткін припинення дії нормативно-правового акта трактує як волевиявлення уповноваженого суб'єкта, що легалізоване у встановленій законом правотворчій або іншій формі, про визнання завершеності регулятивної функціональності акта та виключення його подальшої реалізації або скасування попередніх результатів [2, с. 9].

О. В. Луконькіна розглядає скасування правового акта як техніко-юридичний спосіб усунення (видалення) правового акта із системи правового регулювання, що полягає у прийнятті (легалізації) імперативного рішення про визнання втрати цим актом соціально цінних регулятивних властивостей [3, с. 8].

О. Плечій, узагальнивши напрацювання юридичної літератури та практики, стверджує, що кінцевими моментами припинення (закінчення) дії нормативно-правових актів є: дата, строки, вказані у акті; момент скасування нормативно-правового акта органом, який його прийняв, вищим, спеціально уповноваженим на те органом (Конституційним Судом, судом загальної юрисдикції); моментом прийняття, набрання чинності іншим нормативно-правовим актом, який регулює

ті ж або подібні відносини (з вказівкою на скасування або без такої) [4, с. 72].

Ураховуючи ці та інші напрацювання із питань закінчення дії нормативно-правового акта, необхідно зазначити, що «втрата чинності», «припинення дії», «скасування» хоч і є взаємопов'язаними поняттями, проте позначають самостійні та різнопорядкові правові явища.

Втрату чинності нормативно-правового акта пропонуємо трактувати як передбачений правовими приписами момент закінчення дії нормативно-правового акта, що є наслідком настання передбачених у законодавстві обставин.

Передбаченими у законодавстві обставинами, з якими пов'язується момент закінчення дії нормативно-правового акта (його частини), може бути: 1) скасування нормативно-правового акта (його частини); 2) визнання нормативно-правового акта (його частини) недійсним (неконституційним, незаконним); 3) завершення дії тимчасового нормативно-правового акта (настання передбаченої у нормативно-правовому акті дати або неминучої обставини).

**Скасування** як підстава втрати чинності притаманна для усіх різновидів нормативно-правових актів: і законів, і підзаконних нормативно-правових актів. Скасування нормативно-правових актів може здійснюється і тими суб'єктами правотворчості, що їх прийняли, і вищими суб'єктами щодо нормативно-правових актів, які приймалися нижчими суб'єктами.

Також скасування нормативно-правових актів може здійснюватись за умови наявності передбачених законодавством обставин. Такими передбаченими законодавством обставинами є: по-перше, прийняття нового нормативно-правового акта, що упорядковує відносини, які є предметом регулювання нормативно-правового акта, що підлягає скасуванню; по-друге, фактичне припинення існування суспільних відносин, що є предметом регулювання нормативно-правового акта, який скасовується (застарілий НПА); по-третє, невідповідність нормативно-правового акта (неконституційність, незаконність) (змістовна та формальна) нормативно-правовому акту вищої юридичної сили (зокрема міжнародному договору); по-четверте, недоцільність або неефективність нормативно-правового акта, який скасовується.

У зв'язку з такими теоретичними положеннями варто зазначити, що автори проекту Закону «Про нормативно-правові акти» № 0922 від 12.12.2012 р. запропонували дещо звужене розуміння скасування дії нормативно-правових актів.

Так, як очевидно з аналізу ч. 10–11 статті 61 проекту закону, суб'єктами скасування нормативно-правових актів можуть бути лише вищі щодо суб'єктів, які приймали (видавали) нормативно-правові акти, органи, зокрема Президент України, Кабінет Міністрів України, голови місцевих державних адміністрацій вищого рівня, інші суб'єкти владних повноважень. Суб'єкти, які приймали (видавали) нормативно-правові акти, не можуть їх скасовувати. Крім того, об'єктом скасування можуть виступати лише підзаконні нормативно-правові акти (їх частини). Підставами для скасування нормативно-правового акта проект закону передбачає їх невідповідність на момент прийняття (видання) Конституції України, міжнародним договорам України, законам України, нормативно-правовим актам, що мають вищу юридичну силу, а також недоцільність або неефективність нормативно-правового акта у регулюванні певних суспільних відносин [5].

Водночас у проекті закону скасування нормативно-правових актів тими суб'єктами правотворчості, які їх приймали, з аналогічних підстав позначено терміном «визнання нормативно-правових актів такими, що втратили чинність». Так, у п. 7 проекту Закону України «Про нормативно-правові акти» закріплено, що суб'єкт нормотворення, який прийняв чи видав нормативно-правовий акт, або правонаступник такого суб'єкта може прийняти рішення про визнання зазначеного акта таким, що втратив чинність повністю або в окремій частині, якщо таким суб'єктом встановлено, що: 1) нормативно-правовий акт не відповідає стану суспільних відносин у певній сфері; 2) нормативно-правовий акт або окремі його положення не відповідають Конституції України; 3) нормативно-правовий акт або окремі його положення не відповідають міжнародним договорам України; 4) нормативно-правовий акт або окремі його положення не відповідають законам України; 5) нормативно-правовий акт або окремі його положення не відповідають нормативно-правовим актам, що мають вищу юридичну силу [5].

У проекті Закону України «Про нормативно-правові акти» простежується термінологічний різнобій, що проявляється у тому, що одне і те ж правове явище позначається різними термінами – «скасування нормативно-правових актів» та «визнання нормативно-правового акта таким, що втратив чинність».

Термін «визнання нормативно-правових актів такими, що втратили чинність» увів у науковий обіг А. С. Піголкин, однак не в тому значенні, яке надається йому у проекті закону. Як зазначав учений,

«на той час почастишали випадки, коли при прийнятті нового нормативного акта попередні норми не скасовувались, а поглинались ним або по-іншому регулювали ті ж питання. В результаті нагромадилось багато актів, які хоч і формально і діяли, але і фактично втратили значення та не застосовувались в силу їх заміни більш пізніми. Крім того, залишилось багато актів, які, будучи не скасованими, втратили значення через те, що повністю зникли відносини, котрі ними регулювались» [6, с. 34].

Учений послуговується насамперед терміном «скасування нормативно-правових актів», коли стверджує, що «оскільки раніше у багатьох ситуаціях при затвердженні нового акта не *скасовувались* акти, що йому суперечили, то тепер при прийнятті нового акта *скасовуються* не лише ті акти, які діяли раніше, але і ті, які вже давно фактично втратили своє значення в силу прийняття більш пізніх актів» [6, с. 34].

Однак у проекті Закону України «Про нормативно-правові акти» підставами визнання нормативно-правового акта таким, що втратив чинність, є не лише невідповідність стану суспільних відносин, але і наявність ієрархічних колізій між нормативно-правовими актами. І якщо у випадку невідповідності нормативно-правового акта стану суспільних відносин можна стверджувати про визнання його таким, що втратив чинність, то у випадках виявлення нормативно-правових колізій, суб'єкт правотворчості не може визнавати нормативно-правовий акт, який суперечить акту вищої юридичної сили, таким, що втратив чинність, а повинен скасувати його.

Крім того, відповідно до загальновідомих положень теорії правотворчості, одним із елементів правотворчої активності суб'єктів правотворчості, поряд із створенням і зміною, є скасування нормативно-правових актів, а не визнання їх такими, що втратили чинність. Наприклад, П. М. Рабінович розглядає правотворчість як діяльність відповідних компетентних суб'єктів із установа, зміни і *скасування* юридичних норм [7, с. 124]. О. Ф. Скаун нормотворчість трактує як офіційну діяльність уповноважених суб'єктів держави та громадянського суспільства щодо встановлення, зміни, призупинення і скасування правових норм [8, с. 344]. В. М. Карташов правотворчість вважає особливим різновидом юридичної діяльності, що спрямована на розробку (прийняття) та удосконалення (зміну або скасування) нормативно-правових приписів [9, с. 3]. Л. А. Луць визначає правотворчість як юридичну діяльність правотворчих суб'єктів, що спрямована на створення (об'єктивізацію), зміну, *припинення* та систематизацію нормативно-правових приписів [10].

Також у юридичній літературі способом усунення нормативно-правових колізій вважається саме скасування нормативно-правового акта, а не визнання його таким, що втратив чинність [10; 11].

У зв'язку з цим вважаємо, що втілений у проєкті Закону України «Про нормативно-правові акти» підхід до розмежування понять «визнання нормативно-правових актів такими, що втратили чинність» і «скасування нормативно-правових актів» не є достатньо науково обгрунтованим.

Вважаємо, що більш доцільним та обгрутованим є розгляд таких обставин, як невідповідність стану суспільних відносин (їх фактичне припинення) і невідповідність нормативним актам вищої юридичної сили (ієрархічна колізія), як самостійних підстав для скасування нормативно-правових актів.

За таких умов наслідком скасування нормативно-правових актів є втрата ними чинності.

Визнання нормативно-правового акта недійсним (неконституційним, незаконним) як підстава втрати чинності нормативно-правових актів також характерна і для законів, і підзаконних нормативно-правових актів.

Особливістю цієї підстави є те, що визнання нормативно-правового акта недійсним здійснюється не суб'єктами, які їх приймали, чи вищими суб'єктами правотворчості, а відповідними судовими органами, які уповноважуються встановлювати відповідність конкретного нормативно-правового акта його юридичній природі.

Підстави для скасування нормативно-правових актів і підстави для визнання їх недійсними є подібними, за винятком неможливості визнання нормативно-правового акта недійсним у випадку його недоцільності та неефективності.

Нормативно-правові акти можуть бути визнані недійсними з підстав їх неконституційності та незаконності.

Суб'єктом, який уповноважений визнавати нормативно-правові акти недійсними з підстав неконституційності, є лише Конституційний Суд України. Конституційний Суд України визнає недійсними закони України, постанови Верховної Ради України, Укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти Верховної Ради АРК. Ці нормативно-правові акти, відповідно до ст. 15 Закону України «Про Конституційний Суд України», визнаються неконституційними у випадках невідповідності Конституції України, порушення встановленої Конституцією України процедури

їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності; перевищення конституційних повноважень під час їх прийняття [14].

Суб'єктами, які уповноважені визнавати нормативно-правові акти недійсними з підстав незаконності та невідповідності актам вищої юридичної сили, є адміністративні суди. Відповідні адміністративні суди визнають недійсними постанови Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, нормативно-правові акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень.

Щодо визнання недійсними нормативно-правових актів з підстав їх неконституційності, то моментом втрати ними чинності є дата ухвалення Конституційним Судом України рішення про неконституційність відповідних нормативно-правових актів. Цей момент втрати чинності встановлюється у приписах статті 152 Конституції України та у статті 73 Закону України «Про Конституційний Суд України». Однак момент втрати чинності визнаних неконституційними відповідних нормативно-правових актів може виникнути і раніше. Це допускає припис статті 74 Закону України «Про Конституційний Суд України», в якому він уповноважується на надання преюдиційного характеру своїм рішенням при розгляді судами загальної юрисдикції позовів у зв'язку з правовідносинами, що виникли внаслідок дії неконституційного акта [12].

Необхідно звернути увагу на те, що нині ані у чинному законодавстві, ані в проєкті Закону України «Про нормативно-правові акти» чітко не встановлені моменти втрати чинності нормативно-правовими актами, що визнані незаконними.

Можливими варіантами встановлення моменту втрати чинності нормативно-правовими актами, що визнані незаконними, є: з моменту набрання чинності рішення відповідного адміністративного суду про визнання незаконним відповідного нормативно-правового акта; з моменту офіційного оприлюднення рішення відповідного адміністративного суду про визнання незаконним відповідного нормативно-правового акта; якщо нормативно-правовий акт, що визнаний незаконним або таким, що не відповідає акту вищої юридичної сили, набув чинності пізніше від нормативно-правових актів, яким він не відповідає, то він втрачає чинність із моменту його прийняття; якщо нормативно-правовий акт, що визнаний незаконним або таким, що

не відповідає акту вищої юридичної сили, набув чинності раніше від нормативно-правових актів, яким він не відповідає, то він втрачає чинність із моменту набрання чинності нормативно-правовими актами, яким він не відповідає.

Відповідні адміністративні суди доцільно уповноважити на самостійне визначення моменту втрати чинності нормативно-правовими актами, що визнані незаконними.

У проекті Закону України «Про нормативно-правові акти» також мали б закріплюватись моменти зупинення усіх нормативно-правових актів.

Однак у п. 13 проекту закріплюється лише порядок зупинення нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування. Так, цей припис установлює, що у випадках, передбачених Конституцією і законами України, сільський, селищний, міський голова (голова районної у місті ради) може зупинити дію нормативно-правових актів відповідно сільської, селищної, міської ради або виконавчого комітету ради з одночасним зверненням до суду. Внаслідок зупинення дії нормативно-правового акта його дія припиняється тимчасово. Якщо за рішенням суду нормативно-правовий акт, дія якого була зупинена, визнано нечинним, такий нормативно-правовий акт втрачає чинність із дня набрання законної сили рішенням суду. Якщо суд приймає рішення про законність нормативно-правового акта, дія якого була зупинена, нормативно-правовий акт вважається таким, дія якого не була зупинена.

Однак у проекті закону доцільно встановити порядок зупинення інших видів нормативно-правових актів, зокрема чітко закріпити суб'єктів зупинення нормативно-правових актів, підстави зупинення нормативно-правових актів, а також їх часові межі.

Ці та інші теоретико-прикладні питання потребують подальшого спеціального дослідження.

**Висновки.** Під втратою чинності нормативно-правового акта необхідно розуміти передбачений правовими приписами момент закінчення дії нормативно-правового акта, що є наслідком настання передбачених у законодавстві обставин.

Такими обставинами можуть бути: скасування нормативно-правового акта (його частини); визнання нормативно-правового акта недійсним (неконституційним, незаконним); завершення дії тимчасового нормативно-правового акта (настання передбаченої у ньому дати або невідкладної обставини).



У проекті Закону України «Про нормативно-правові акти» доцільно уніфікувати термінологію та закріпити порядок втрати чинності та зупинення дії нормативно-правових актів із урахуванням таких теоретичних положень.

---

1. Шухарева А. В. Утрата силы юридического акта: теория, практика, техника: автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук / А. В. Шухарева. – Н. Новгород, 2013. – 35 с.

2. Апрыткин А. В. Прекращение действия нормативных правовых актов (теория, практика, техника): автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук / А. В. Апрыткин. – Н. Новгород, 2011. – 34 с.

3. Луконькина О. В. Отмена правовых актов по законодательству современной России (проблемы теории и практики): автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук / О. В. Луконькина. – Н. Новгород, 2010. – 36 с.

4. Плечій О. Часові межі дії нормативно-правових актів України: проблемні питання / О. Плечій // Вісник Львівськ. ун-ту. Серія юридична. – 2002. – Вип. 37. – С. 70–73.

5. Про нормативно-правові акти: проект Закону України: від 12.12.2012 № 0922. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=45021](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45021)

6. Пиголкин А. С. Некоторые вопросы признания нормативных актов утратившими силу / А. С. Пиголкин // Правоведение. – 1966. – № 2. – С. 34–42.

7. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посібник. – Вид. 10-е, доповнене / П. М. Рабінович. – Львів: Край, 2008. – 224 с.

8. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підручник / О. Ф. Скакун. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. – 520 с.

9. Карташов В. Н. Введение в общую теорию правовой системы общества: текст лекций. Ч. 2. Правотворческая практика, система и структура права / В. Н. Карташов. – Ярославский государственный университет, Ярославль, 1996. – 100 с.

10. Луць Л. А. Загальна теорія держави та права: навчально-методичний посібник (за кредитно-модульною системою) / Л. А. Луць. – К.: Атіка, 2012. – 412 с.

11. Погребняк С. П. Колізії у законодавстві України та шляхи їх переборення: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук / С. П. Погребняк. – Х., 2001. – 24 с.

12. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16.10.1996 № 422/96-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/422/96-%D0%B2%D1%80>

**Щирба М. Ю. Прекращение и приостановление действия нормативных правовых актов: некоторые теоретико-прикладные аспекты**

*Осуществляется теоретический анализ юридической природы прекращения действия нормативно-правовых актов. Потеря силы нормативно-правовых актов предложено трактовать как предусмотренный правовыми предписаниями момент окончания действия нормативно-правовых актов, являющихся следствием наступления предусмотренных законодательством обстоятельств.*

*Освещено такие основания прекращения действия нормативно-правовыми актами, как их отмена субъектами правотворчества и признание недействительными (неконституционными, незаконными) соответствующими судами.*

**Ключевые слова:** *нормативный правовой акт, действие во времени нормативных правовых актов, правотворчество.*

**Shchirba M. Yu. Termination and suspension of the legal acts: some theoretical and practical aspects**

*The article implements a theoretical analysis of the legal nature lapse of legal acts. The author offers to interpret losing of legal effect of normative acts as a stipulated by legal directions moment of stopping their action resulting from occurrence of circumstances specified in the legislation. It is substantiated the necessity of consolidation in legal directions the order of the losing of legal effect by legislative acts.*

*The role, location and the grounds of legal norms on termination of the legal acts by the national law system are also examined. Besides, that author differentiates the terms: «revocation the action of legislative act» and «becoming null and void of normative acts». It is Outlined the grounds of separate bases of termination of the legal acts.*

*It is grounded, that abrogation as foundation to the loss of legal effect is typical for all kinds of normative acts, both statutory acts and subordinate normative acts. The abrogation of normative acts may be realized both by lawmakers, who adopt them as well as by higher subjects, relative to legal acts that were approved by subordinate subjects.*

*It's established that a peculiarity of such a foundation to the loss of legal effect by normative acts as acknowledgement of their null (unconstitutional, illegal) is the fact, that it carries out by corresponding court, that are authorized to establish the accordance of concrete normative act to his legal nature. The analysis of the draft of legislation «On normative acts» № 0922 as well as ways of overcoming existing problems was done.*

**Key words:** *normative act, effect of an act in time, legislative activity.*

*Стаття надійшла 16 червня 2014 року*