



*Михайло ТЕПЛЮК,
заступник керівника Апарату Верховної Ради України –
керівник Головного юридичного управління,
кандидат юридичних наук*

ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ПРОБЛЕМИ ВВЕДЕННЯ ЗАКОНУ В ДІЮ

Ключові слова: чинність закону; дія закону; введення закону в дію.

Аналіз практики прийняття законів Верховною Радою України в останні двадцять років дає можливість більш-менш чітко визначити «вузькі місця» у вітчизняному законодавчому процесі, серед яких надзвичайно важливим моментом є узгодження закону, що приймається, з існуючим законодавством, введення нових законів у дію. На жаль, регламентні процедури щодо третього читання законопроектів парламентом систематично ігноруються. У цьому зв'язку варто раціоналізувати завершальну фазу розгляду законопроектів, пов'язану з прийняттям закону в цілому, передбачити більш жорсткі вимоги до прикінцевих і перехідних положень закону. Разом із тим законодавче та регламентне врегулювання вказаних вимог має бути науково забезпеченим. Проблеми удосконалення законодавчої діяльності, парламентської реформи, розробки юридичної техніки потребують насамперед теоретичної, наукової розвідки, а потім практичного втілення результатів наукового осмислення в діяльність парламенту. Водночас у теорії права залишається дискусійним розуміння поняття та механізму дії права й закону, уявлення про способи забезпечення вказаної дії.

Вивчення наукової літератури з метою з'ясування змісту терміна «введення закону в дію» та які існують визначення поняття даного феномену з самого початку стикається з проблемою термінологічної невизначеності досліджуваного предмета. Загальні і навіть спеціальні словникові видання, а також відповідні наукові публікації не пропонують більш-менш певних визначень вказаного терміна та

поняття; навпаки, у даному питанні, можна стверджувати, панує хаос, термінологічна та методологічна мішанина [1, 4–5].

У загальних тлумачних словниках термін «введення закону в дію» як такий не фігурує взагалі, є визначення лише окремих слів, з яких він складається. Наприклад, слово «введення» (уведення) означає «дія зі значенням вводити». При цьому слово «вводити» має такі значення: 1. Супроводжуючи, приводити або допомагати зайти кудись. 2. Поміщати інформацію в комп'ютер. Вганяти в середину чогось. 3. Вставляти, вколювати, вливати з лікувальною чи діагностичною метою. 4. Включати, долучати до чогось, робити учасником, складовою частиною. 5. Запроваджувати, робити чинним. 6. Ознайомлювати з чим-небудь. 7. Доводити до якогось стану (часто неприємного) [2, 96–97].

У Великому тлумачному словнику до визначення «введення» (як «дії за значенням ввести») надано ще значення терміна «введення у дію» – «початок господарського, виробничого використання, застосування новостворених об'єктів будівництва, основних засобів» [3, 114].

Слово «закон» також має кілька значень: 1. Загальнообов'язкове правило, встановлене найвищим органом державної влади, що має найвищу юридичну силу; сукупність таких правил і державних постанов, що регулюють відносини між людьми, між людиною і державою, тощо; норма. 2. Те, що сприймається як незаперечне розпорядження, обов'язкове для його дотримання. 3. Усталене правило співжиття, норма поведінки; звичай. 4. Правила в якій-небудь

сфері діяльності людини. 5. Постійний і необхідний зв'язок між предметами, явищами і т. ін., що впливає з їхньої сутності; основне положення якої-небудь науки; щось незаперечне, що є виявом певної закономірності. 6. Сукупність релігійних догм, напр.: Закон Божий [2, 316; 3, 396–397].

Слово «дія» знову-таки багатозначне: 1. Робота, діяльність, здійснення чого-небудь. 2. Сукупність учинків кого-небудь. 3. Робота, функціонування якої-небудь машини, агрегата, підприємства і т. ін. 4. Вплив на когось, що-небудь; виявлення сили, енергії чого-небудь. 5. Сукупність і розвиток подій у літературних творах, кіно і т. ін. 6. Операції, пов'язані зі збройною боротьбою. 7. Закінчена частина драматичного, оперного, балетного твору або спектаклю; акт. 8. Основний вид математичного обчислення [2, 253–254; 3, 306].

У сучасному російському тлумачному словнику аналогічний термін «введение закона в действие» також відсутній. А щодо значення слів, які його утворюють, то вони майже тотожні наведеним вище. Слово «введение» означає: 1. Ввести (криме 2 значення). 2. Вводная часть какого-либо сочинения; вступление. 3. Вступительный раздел или учебный курс, излагающий предварительные сведения и основные понятия какой-либо науки.

До слова «ввести» наведені такі значення: 1. Вести, привести куда-либо, дать возможность войти. 2. Управляя чем-либо, направить внутрь, в пределы чего-либо. 3. Вставить, вколоть внутрь что-либо. 4. Поместить информацию в компьютер. 5. Включить куда-либо в качестве члена или составной части чего-либо. 6. Помочь освоиться с чем-либо, ознакомить. 7. Сделать действующим, работающим, общепринятым. 8. Поставить в какое-либо положение, привести в какое-либо состояние [4, 66]. Так само багатозначними є й слова «закон» та «действие» [4, 152–153, 204].

Взагалі треба сказати, що сполучення слів «введення», «закон» і «дія» не належить в українській мові до найуживанішої лексики [5, 39, 106–107].

У спеціальних словникових виданнях, і передусім юридичних, термін «введення закону в дію» трапляється так само не завжди. Зокрема, «введение закона в действие» згадується в одному з російсько-англійських

юридичних словників [6, 59–60]; міститься термін «введение в действие закона» (кодекса, основ законодательства) також у російсько-українському словнику юридичних термінів [7, 20]. Проте цей термін відсутній в інших юридичних словникових виданнях [8; 9; 10].

Варто у зв'язку з цим зазначити, що у спеціальній словниковій літературі звертається увага на труднощі терміновживання стосовно терміна «введення закону в дію». Так, у російсько-українсько-англійському словнику правничої термінології російському словосполученню «введение в действие закона» відповідає українське «введення (запровадження) в дію закону, надання чинності (сили) законів». При цьому в коментарі словника зазначено, що «до російського терміносполучення «введение в действие закона» в українській мові існує кілька відповідників. Але перевагу слід віддати терміносполученню надавати, надати чинності законів (закону), оскільки дієслово надавати, надати у сполученні з іменником чинність позначає не тільки «зробити діючим», а також «надати юридичної сили» (див.: действие закона). Словосполучення «вводити, ввести в дію закон» є калькою з російського «ввести в действие закон», а «запроваджувати, запровадити в дію закон» означає «установлювати закон».

Водночас чинність закону тлумачиться у цьому словнику як «діяння за певних умов, набуття юридичної сили», а дія закону – як «процес постійного функціонування закону»; «действие закона» перекладається як дія, чинність закону. У коментарі до цього перекладу міститься пояснення, що «в українській мові терміни «чинність», «сила», «дія» стосовно до правничої практики розрізняються за вживанням у словосполученнях. Термін «чинність» – «діяння за певних умов, набуття юридичної сили» – вживається там, де виконання закону обов'язкове... Термін «сила» вживається у значенні «дієвість», має своє коло терміносполучень і співвідноситься у цьому значенні з російським «сила». Як приклади наводяться словосполучення «мати юридичну силу», «зворотна сила закону», «втратити силу». Вживання терміна «дія» пропонується обмежити означенням процесу постійного функціонування закону [11, 54, 89–90].

До наведеного фрагмента можна зробити кілька зауважень. По-перше, правничі

практика не підтверджує висновків авторів словника, зокрема щодо словосполучень «зворотна сила закону» та «втратити силу». У законодавчій практиці України правилом стало словосполучення «закон втратив чинність», а не «закон втратив силу». Та ж сама практика сприйняла словосполучення «зворотна дія закону», а не «зворотна сила закону». Наприклад, у ст. 58 Конституції України записано, що «закони не мають зворотної дії», а не зворотної сили.

По-друге, з цього фрагмента видно, що автори прагнуть надати термінам «чинність закону», «дія закону», «введення закону в дію» такого значення, яке вони виводять не з логіки цих юридичних феноменів і понять, а з лексичної логіки, як вони її собі уявляють. З цього нічого, крім заплутування суті справи, звичайно, не виходить. Навпаки, даний приклад виявляє потребу визначити як справжній зміст названих термінів, зокрема, «введення закону в дію», так і його співвідношення з іншими названими тут термінами, оскільки правилом стала підміна цих термінів. Наприклад, «дія» (закону, Конституції, договору тощо) відповідно до одного зі словників має значення дії, чинності, сили [7, 43].

Здавалось би, певні можливості в розкритті змісту терміна «введення закону в дію» відкриває те, що в окремих словникових виданнях наводяться значення більш загальних щодо нього термінів «дія закону» та «введення». Проте через таку багатозначність і тут бракує задовільного розуміння.

Наприклад, «дія закону» визначається як «обов'язковість виконання закону протягом певного часу, на певній території та щодо конкретного кола осіб, організацій та інших суб'єктів права. Дія закону в часі починається з моменту набуття ним чинності (про це може бути спеціально зазначено в законі). Якщо цей момент у законі не обумовлено, строк набуття чинності визначається чинним законодавством. Припиняється дія закону з моменту його офіційного визнання таким, що втратив чинність, або в термін, на який він був розрахований, або в силу заміни його іншим законом, який виданий пізніше. Дія закону в просторі означає застосування його на певній території. Дія закону за колом осіб означає застосування його до певної категорії суб'єктів права» [8, 82; 9, 114]. Майже тотожне визначення терміна «действие закона» міститься в енциклопедичному слов-

нику «Экономика и право» [12, 160]. Отже, в одному випадку дія закону означає обов'язковість його виконання, в другому – зводиться до застосування закону. По суті, тут йдеться не про дію самого закону, а про його властивість бути обов'язковим для підпорядкування суб'єктами права їх власних дій. При цьому про обов'язковість застосування закону взагалі нічого не зазначається.

Вирішенню проблеми визначення справжнього змісту вказаних термінів, зокрема терміна «введення закону в дію», та його співвідношення з іншими термінами за логікою мали б сприяти юридичні енциклопедичні видання, проте не в кожному з них можна знайти термін «введення закону в дію». Так, у згаданому вище енциклопедичному словнику пропонується визначення терміна «действие закона», проте залишається поза увагою визначення «введення закону в дію» [12]. Аналогічна ситуація має місце в «Российской юридической энциклопедии», в якій також відсутня спеціальна стаття з визначенням поняття «введение закона в действие». А тлумачення термінів «действие нормативного акта» і «закон», по суті, є тотожним їхньому значенню у попередньому виданні. Так, «действие нормативного акта» означає, за визначенням А.С. Піголкіна, «обязательность его исполнения в течение определенного времени, на определенной территории и в отношении конкретного круга лиц, органов, организаций». По общему правилу нормативный акт применяется к отношениям, имевшим место после его вступления в силу и до утраты им силы» [13, 233]. Конкретно про «действие закона» йдеться у статті «закон», де це поняття так само тлумачиться як «обязательность его исполнения в течение определенного времени, на определенной территории и в отношении конкретного круга лиц, организаций и иных субъектов права. Различают действие закона во времени, в пространстве и по кругу лиц» [13, 334].

З цієї точки зору, безперечно, є позитивною спроба надати визначення терміна «введення закону в дію» в багатотомній «Юридичній енциклопедії», що видана Інститутом держави і права ім. В.М. Корецького НАН України.

Відомий вчений-правознавець Є.А. Тихонова дає таке тлумачення вказаного терміна, яке варто навести повністю: введення

закону в дію – «завершальний етап законотворчого процесу, який настає після прийняття закону парламентом. У більшості країн прийнятий закон передається главі держави для підписання та офіційного оприлюднення. Введення закону в дію вимагає точного визначення часу набуття ним чинності, адже саме з цього моменту суб'єкти державного і суспільного життя отримують відповідні права та обов'язки, настає передбачена законом юридична відповідальність за правопорушення, скоєні після введення його у дію.

Закон набуває чинності по закінченні певного терміну від дня його опублікування. Відповідно до Конституції України (ст. 94) цей термін становить 10 днів, якщо інше не передбачене самим законом. Введення закону в дію пов'язане з організаційними, кадровими, матеріально-технічними, фінансовими та інформаційними заходами, без яких закон не може стати чинним. Згідно із Законом про Регламент Верховної Ради України парламент одночасно із законом приймає постанову або закон про порядок введення закону в дію. Якщо новий закон не потребує змін і доповнень до чинних законів, Верховна Рада України за необхідності приймає постанову про введення закону в дію, в якій зазначаються час набуття ним чинності та організаційні, фінансові, інші заходи, потрібні для його реалізації. Коли прийнятий закон вимагає внесення доповнень до чинних законів, Верховна Рада України приймає закон про введення в дію цього закону із зазначенням необхідних змін і доповнень до інших законів.

Прийняття Конституції України, внесення змін до неї супроводжуються прийняттям законів про введення їх у дію. Так, 28 червня 1996 року Верховна Рада України схвалила Закон «Про прийняття Конституції України і введення її в дію», яким постановила прийняти Конституцію України і визнати такими, що втратили чинність, діючі до цього часу конституційні акти. Відповідно до ст. 160 Основного Закону України Конституція набула чинності з дня її прийняття [14, 316].

У цьому визначенні поняття «введення закону в дію» охарактеризовано більш розгорнуто, ніж у названих раніше енциклопедичних виданнях, тому на його основі можна скласти більш-менш певне уявлення про даний предмет. Введення закону в дію характеризується як «завершальний етап законотворчого процесу, який настає після прий-

няття закону парламентом», тобто належить до процесуальних феноменів. Як такий, він пов'язується з чинністю закону, з отриманням суб'єктами державного й суспільного життя відповідних прав та обов'язків, а також із юридичною відповідальністю, що настає лише після введення закону в дію. Важливим є визначення змісту вказаного феномену, яким названо певний порядок введення закону в дію, що включає організаційні, кадрові, матеріально-технічні, фінансові та інформаційні заходи, «без яких закон не може стати чинним»; цей порядок визначається окремо в постанові або законі про порядок введення закону в дію. Автором також зазначається, що Конституція України набула чинності з дня її прийняття.

Водночас при більш уважному аналізі даного визначення в ньому вбачаються окремі неточності та суперечності, а також постають додаткові питання. Насамперед з цього тлумачення не зовсім зрозуміле співвідношення введення закону в дію з набуттям ним чинності. Якщо введення закону в дію є «завершальним етапом законотворчого процесу», який настає після прийняття закону парламентом, то початком цього етапу треба було б вважати передачу прийнятого парламентом закону для підписання главі держави. Разом із тим, оскільки введення закону в дію «вимагає точного визначення часу набуття ним чинності», а таке визначення відбувається в самому законі в процесі прийняття його парламентом, виявляється, що етап введення закону в дію починається не після прийняття закону, а до завершення процесу його прийняття. Крім того, в енциклопедичній статті неодноразово ототожнюються поняття «чинність закону» і «дія закону».

Неточним є посилання на ст. 94 Конституції, в якій сказано, що закон набирає чинності, а не «набуває» чинності, як вказує автор (що зовсім не одне й те саме), і не «по закінченні певного терміну від дня його опублікування», а «через десять днів з дня його офіційного оприлюднення», якщо інше не передбачене самим законом. У ст. 94 є також застереження стосовно того, що закон набирає чинності не раніше дня його опублікування, на яке автор чомусь не звернула увагу. На нашу думку, помилковим є й твердження автора про те, що «введення закону в дію пов'язане з організаційними, кад-

ровими, матеріально-технічними, фінансовими та інформаційними заходами, без яких закон не може стати чинним». По-перше, для набуття чинності законом інколи достатньо самого факту його прийняття, як це мало місце з Конституцією України 1996 року (на що вказано автором); а на практиці більшість законів України стають чинними з дня їх офіційного опублікування, і їх чинність не пов'язана з організаційними, кадровими та іншими заходами, «без яких закон не може стати чинним». Крім того, змістом введення закону в дію якраз і є реалізація тих заходів, про які пише Є.А. Тихонова і які вона, на жаль, не називає, через що зміст даного поняття залишається у словнику не визначеним.

Зважаючи на вказані недоліки, більш коректним і повним, на наш погляд, є тлумачення терміна «введення закону в дію» у Великому енциклопедичному юридичному словнику (автор О.І. Ющик), в якому деякі недоліки попереднього визначення було усунуто. Згідно з цим тлумаченням «введення закону в дію – завершальна стадія законодавчого процесу, яка включає визначення порядку і умов набрання чинності законом, порядку і умов його впровадження в систему законодавства, а також порядку і умов застосування закону в цілому чи окремих його положень. Введення закону в дію пов'язане з організаційними, кадровими, інформаційними, фінансовими, матеріально-технічними і юридико-технічними заходами, без яких закон не може діяти належним чином. Такі заходи і є умовами введення закону в дію, яке у широкому розумінні включає також і практичне здійснення цих заходів. З дією закону безпосередньо пов'язані виникнення, зміна і припинення відповідних правовідносин, існування певних прав і обов'язків суб'єктів. Тому чітке визначення умов дії закону – обов'язкова вимога при прийнятті законів. Визначення умов введення закону в дію здійснюється в самому законі одночасно з його прийняттям або окремим законом про введення закону в дію. Складні і масштабні закони (конституційні закони, кодекси тощо), які потребують перехідних положень, повинні вводитися в дію окремим законом.

Введення закону в дію потребує насамперед точного і чіткого визначення моменту набрання законом чинності, тобто набуття законом обов'язкового характеру в системі законодавства, що є необхідною юридич-

ною передумовою дії закону. При цьому, якщо набрання законом чинності – одномоментний акт, тобто закон стає чинним одночасно у цілому, то в дію закон може бути введений як одразу у повному обсязі, так і частинами. Конституція України 1996 року набула чинності з дня її прийняття (ст. 160 Конституції) і одночасно була введена в дію окремим Законом України «Про прийняття Конституції України і введення її в дію». Разом із тим ч. 1 ст. 99 Конституції введена в дію після введення національної грошової одиниці – гривні (п. 11 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції). Закони, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у встановленому законом порядку, є нечинними і не мають діяти (ст. 57 Конституції). Закони не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи (ст. 58 Конституції)» [15, 69].

У даному визначенні введення закону в дію поєднує в собі правотворчий аспект (визначення в законі умов набрання законом чинності, порядку і умов застосування закону або окремих його положень, порядку впровадження закону в систему законодавства) та практичний аспект (здійснення різних заходів організаційного, кадрового, інформаційного, фінансового, юридико-технічного тощо характеру), необхідний для створення умов належної дії закону. Таке поєднання різних аспектів у єдиному понятті «введення закону в дію» потребує додаткових пояснень, зокрема відповіді на запитання: які є підстави відносити практичне здійснення організаційних заходів до стадій законодавчого процесу?

Водночас у цьому визначенні більш чітко простежується відмінність між поняттями чинності закону та дії закону і характеризується їх співвідношення. Сутність введення закону в дію О.І. Ющик пов'язує насамперед із визначенням умов дії закону та забезпеченням цих умов, а чинність закону автор визначає як «набуття законом обов'язкового характеру в системі законодавства», що відкриває додаткові можливості для теоретичного вивчення цих двох понять. У будь-якому разі слід зазначити, що термін «введення закону в дію» набув у даному енциклопедичному виданні більш-менш певної визначеності, але потребує подальшого наукового дослідження.

Список використаних джерел:

1. Теплюк М.О. Введення в дію законів України: питання теорії і практики / М.О. Теплюк, О.І. Ющик. – К.: Парламентське вид-во, 2011. – 200 с.
2. Сучасний тлумачний словник української мови: 65 000 слів / за заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В.В. Дубічинського. – Х.: ВД ШКОЛА, 2006. – 1008 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; – Ірпінь: ВТФ Перун, 2005. – 1728 с.
4. Современный толковый словарь русского языка / гл. ред. С.А. Кузнецов. – СПб: Норинт, 2007. – 1536 с.
5. Сахно І.П. Словник сполучуваності слів української мови: найуживаніша лексика / І.П. Сахно, М.М. Сахно. – Дніпропетровськ: Дніпропетровський держ. ун-т, 1999. – 539 с.
6. Борисенко І.І. Новый русско-английский юридический словарь: около 23 000 терминов / И.И. Борисенко, В.В. Саенко. – М.: РУССО, 2005. – 640 с.
7. Словник юридичних термінів (російсько-український) / уклад.: Ф. Андерш, В. Винник, А. Красницька, А. Полешко, О. Юрчук. – К.: Юрінком Інтер, 1994. – 322 с.
8. Юридичні терміни: тлумачний словник / за ред. В.Г. Гончаренка. – К.: Либідь, 2003. – 320 с.
9. Юридичний словник / за ред. В.Г. Гончаренка; Академія адвокатури України. – К.: Форум, 2006. – 473 с.
10. Краткий юридический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. – М.: Институт новой экономики, 2005. – 1088 с.
11. Воробйова С. Російсько-українсько-англійський словник правничої термінології: труднощі терміновживання / С. Воробйова, Ю. Зайцев, Н. Соломашенко. – К.: Українська правнича фундація, 1994. – 555 с.
12. Экономика и право: энциклопедический словарь Габлера [пер. с нем.]. – М.: Кн. мир, 2000. – 432 с.
13. Российская юридическая энциклопедия / гл. ред. А.Я. Сухарев. – М.: Инфра-М, 1999. – 1110 с.
14. Юридична енциклопедія: в 6 т.: А-Г / ред. кол.: Ю.С. Шемшученко, Ф.Г. Бурчак, М.П. Зяблюк та ін.; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К.: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998. – Т. 1. – 672 с.
15. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К.: Юридична думка, 2007. – 992 с.

Михайло ТЕПЛУК

ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ПРОБЛЕМИ ВВЕДЕННЯ ЗАКОНУ В ДІЮ

Резюме

Проаналізовано питання визначення терміна «введення закону в дію» у вітчизняній та зарубіжній літературі, зроблено висновок щодо необхідності подальшого теоретичного дослідження цього терміна в контексті стадій законодавчого процесу.

Михаил ТЕПЛУК

ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ПРОБЛЕМЫ ВВЕДЕНИЯ ЗАКОНА В ДЕЙСТВИЕ

Резюме

Проанализированы вопросы определения термина «введение закона в действие» в отечественной и зарубежной литературе, сделан вывод о необходимости дальнейшего теоретического исследования этого термина в контексте стадий законодательного процесса.

Mykhaylo TEPLUK

TERMINOLOGICAL ASPECT OF LAW COMING INTO FORCE

Summary

The article deals with the issues of defining the term 'law coming into force' in the domestic and foreign literature. The author makes the conclusion of the necessity to continue further theoretical study on the problem in the context of legislative process.