

COMING INTO FORCE AND COMING INTO EFFECT OF THE LEGAL ACTS⁷³

Teodora Mladenova, PhD student

Department of Public Law, Law Faculty

University of Ruse, Ruse

Tel.: +359878830983

E-mail: tmladenova@uni-ruse.bg

Abstract: *Coming into force or entry into force (also called commencement) is the process by which legislation, regulations, treaties and other legal instruments come to have legal force and effect. The term is closely related to the date of this transition. Coming into force generally includes publication in an official gazette so that people know the law exists, which generally releases it into the public domain. By means of an explicit commencement date (and sometimes time of day) written into the act itself. It is possible for different sections of an act to come into force at different dates or times.*

Key words: law, legislation, commencement, transition

ВЪВЕДЕНИЕ

Под влизане в сила и влизане в действие на юридическите актове имаме предвид главно това по отношение на нормативните юридически актове. Редът на влизането им в сила и действието им е общ и се отличава от този, отнасящ се до останалите юридически актове.

Някои автори правят разлика между влизане в сила и влизане в действие, като обосновават това разграничение с обяснението, че това са отделни правни характеристики; че влизането в сила е предходният момент, а влизането в действие е един последващ период, в който нормативният акт проявява правни последици.⁷⁴ Други автори приемат, че няма разлика между влизане в сила и влизане в действие на юридическите нормативни актове с аргументите, че след като един нормативен акт влезе в сила, той започва и да действа в различни насоки. Не е възможно един нормативен акт да проявява своето правно действие, без да има юридическата сила за това.⁷⁵

Принципно двете понятия се възприемат за тъждествени, защото без да влезе в сила, юридическият акт е безсилен да породи действие, да преобразува регулираните отношения в правни. Общото правило е, че юридическата сила и юридическото действие напълно съвпадат във времето и че времевото действие на нормативните актове започва от момента, в който той придобива юридическа сила и се прекратява в момента, в който той загубва юридическата си сила, като правната норма проявява действието си неограничен брой пъти, винаги когато се прояви юридическият факт, заложен в хипотезата ѝ.

Юридическата сила и юридическото действие обаче са различни характеристики в хипотезите на обратно действие, отложено действие, преживяване на отменения закон, суспендиране действието на закона и продължителното неприлагане на един закон (desuetudo).

ИЗЛОЖЕНИЕ

И влизането в сила (юридическа сила), и влизането в действие (юридическо действие) произтичат от това, че закрепените в правния акт правни норми се намират в признат от правната система източник.

Влизането в юридическа сила е моментът, от който нормативният акт започва да важи, да е валиден, да предизвиква правни последици, да обвързва със своята задължителност и

⁷³ Докладът е представен на 58-ма НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЯ на Русенски университет „Ангел Кънчев“ и Съюз на учените – Русе „Нови индустрии, дигитална икономика, общество – проекции на бъдещето - II“ с оригинално заглавие на български език: ВЛИЗАНЕ В СИЛА И ВЛИЗАНЕ В ДЕЙСТВИЕ НА ЮРИДИЧЕСКИТЕ АКТОВЕ

⁷⁴ Ташев, Р. (2010), *Обща теория на правото*. София. Издателство: Сиби, стр. 164

⁷⁵ Радев, Д. (1995), *Обща теория на правото*, София. Издателство: ЛИК, с. 205

своята обвързваща сила всички, до които е адресиран. Влизането в юридическа сила е универсална правна технология, процедура за уточняване темпоралността на даден нормативен акт. Тя възниква в точно определен момент, като същевременно определя началния момент на създавания в процеса на една институционализирана правотворческа дейност нормативен акт, моментът, от който той е официален акт на държавната власт и обвързва поведението на правните субекти.⁷⁶ Юридическата сила трае определен период от време (в течение, на който правните норми, инкорпорирани в съответния юридически акт, упражняват юридическо действие) и се прекратява в друг също така точно определен момент.

Юридическата сила е формалният, външният белег, който произтича от факта, че правната норма се намира в утвърден и признат от съответната правна система източник на правото. Правната норма, респективно нормативният акт, в който е инкорпорирана, притежава юридическа сила, защото представлява част от правната система. Юридическата сила прави предписаното от правната норма поведение правно задължително. Тя е източник на важимост и проява на важимост. Тя „казва“, че установената норма важи за всеки и обвързва всеки свой адресат. "Влизането в сила" на правните норми означава, че те стават задължителни и трябва да започне процесът на реализацията им.⁷⁷ След влизането в сила на юридическия акт всяко лице, оказало се в хипотетичната ситуация на нормата, трябва да следва предписаното от нея поведение (да се съглася с него, да го приема и да го съблюдава). То следва да бъде съблюдавано като се живее в съгласие с него, всеки да се чувства ангажиран с оня смисъл, който правото влага в нещата, дори когато субектът не възприема нормативното решение за правилно и справедливо. Като допълнение и в унисон с това разбиране са и разсъжденията на основателя на психологическата теория на правото Кнап Бирлинг, че нормата не е норма, докато не бъде призната от членовете на обществото.⁷⁸

След този момент (моментът на влизане в юридическа сила) никой не би могъл да се отклони от отговорност, дори когато несъблюдаването на правото се оправдава с незнание на закона. Старото римското право ни е завещало следните максими, идеални формули: „Ignoratio iuris neminem excusat“ („Незнанието на закона не е оправдание“) и „Ignorantia iuris nocet“ („Непознаването, незнанието на закона вреди“), които не са загубили силата и значението си и днес и чиято реминисценция можем да открием и понастоящем.

Приемането, че задължителната сила на закона не може да се оспорва с незнание или с погрешно тълкуване отговаря, от една страна, на целта на закона, а от друга страна – и на правното съзнание на хората. Целта на закона е да създаде задължителен за всички правен ред. В правното съзнание на хората са заложени изначални стереотипи на правомерно поведение, които дават възможност на незапознатия със законите обикновен гражданин да действа в съответствие с неговите изисквания, водейки се *„най-вече от неясната мисъл на своето живо чувство за справедливост или от размишления, които стоят в някаква близка или далечна връзка с това чувство, без да търсят помощта на действащото право, колкото то да е изрично или подробно в постановленията си, с които урежда случая, който в момента ги интересува.“* Това обстоятелство се обяснява с мисълта, че *„всички хора са родени естественоправни юристи“*.⁷⁹

Юридическата сила се намира в определена корелация с валидността, важимостта (от латинското *validas* – здрав), като се разглежда като частен случай на последната. Важимостта (валидността) се приема за атрибутивно свойство на правото - относимо към същността и неотменимо, независимо дали е установено от държавата или непосредствено от обществото. Юридическата сила е типично свойство на правото, установено от държавата. Важимостта (валидността) не е влизане в сила, не е процедура за уточняване темпоралността на даден нормативен акт. Докато валидността е означение за приложимост и приемане на правото в обществото, влизането в сила е универсална правна технология. Макар и да не са тъждествени помежду си като понятия, влизането в сила има пряко отношение към валидността

⁷⁶ Михайлова, М. (1993). Теория на правото (лекции). Издателство: „Свят.Наука“, стр. 10

⁷⁷ Решение № 7 от 11.VIII.1994 г. на КС на РБ по конст. д. № 10/94 г., обн. "Държавен вестник", бр. 79/1994 г.

⁷⁸ Михайлова, М. (1993). Теория на правото (лекции). Издателство: „Свят.Наука“, стр. 8

⁷⁹ Торбов, Ц. (1992). История и теория на правото. София. Издателство: БАН, стр. 404

(важимостта), защото определя началния момент на действие на нормативния акт, моментът, от който той е официален акт на държавната власт и обвързва поведението на правните субекти. Валидността се определя и като юридическо качество на правно дължимото, като негова обвързваща сила по отношение на поведението на адресатите на правната норма, респективно на правния ред.⁸⁰

Юридическата сила се разглежда и като проява на специфична правна стойност, проявяваща се при колизия на норми. Юридическата сила е резултат от това колко интензивно е властното разпореждане, каква власт има нормоустановяващият орган и каква властност може да вложи в издаваните от него нормативни актове.⁸¹

Влизането в действие на юридическия акт изразява неговото реално функциониране в правния свят, реалното проявление на юридическата енергия, заложена в него; темпоралният момент, през който той притежава способността да обвързва. Юридическото действие се разглежда и приема като самостоятелна юридическа характеристика в разгледаните по-нататък в настоящия доклад хипотези.

Юридическото действие изразява насочеността на правилото за поведение, съдържащо се в правната норма. Наличието на юридическа сила е необходимо условие, за да се прояви юридическото действие на една правна норма. В същото време действието на правната норма е напълно самостоятелна и принципно различна нейна характеристика. Наличието на юридическа сила означава, че правната норма принадлежи към една определена правна система и че поведението, предписано от правната норма, е правно задължително. Юридическото действие на правната норма очертава сферите, в които се реализира тази правна задължителност.

Общият принцип за пораждаването на юридическата сила на нормативните актове е прокламиран в чл. 5, ал. 5 от Конституцията на Република България. Съгласно цитираната разпоредба *„Всички нормативни актове се публикуват. Те влизат в сила три дни след обнародването им, освен когато в тях е определен друг срок.“*

Нормативните актове влизат в сила три дни след обнародването им в „Държавен вестник“, ако не е указана в самия акт друга дата. Обнародването в „Държавен вестник“ изпълнява две функции: 1) оповестява (огласява) на всички граждани съдържанието на правните норми; 2) представлява условие за влизането на правните норми в юридическа сила.

Периодът от обнародването до влизането в сила се нарича *vocatio legis* („освобождение на закона“). Смята се, че този период е достатъчен и е нужен, за да се запознаят адресатите на нормативния акт с неговите положения. Въведеният от законодателя кратък (тридневен) срок се обосновава с това, че всеки индивид носи „вътрешен импулс“, който повелява да се съблюдават действащите правни норми; че в самата психика на човека е заложена както нагласа (позитивна мотивация) за нормосъобразно поведение, за съблюдаване и подчинение на установения ред, така и нагласа на уважение към правотворящия авторитет; че мярата на правото, заложена в новите правни предписания, е оправдана, реализуема, разумна и е по силите на хората, защото „Законът не иска невъзможното“ („*Lex neminem cogit ad impossibile*“).

След изтичането на този период адресатите на правното предписание (правните субекти, попаднали в конкретизиращата рамка на съществуващото, заложено в правното предписание)⁸² следва да се считат ангажирани и обвързани от новите положения; да уреждат отношенията си според тях и да постъпват в съгласие с тях, да регулират бъдещето си поведение с оглед на правните последици, които законът предвижда.

С обнародването (огласяването), че има дадено от правото решение на съществуваща ситуация, то става официално (от латинската дума *officium* – правя по служба, в името на общия интерес) и притежава характеристиките непререкаемост, неоспоримост и

⁸⁰ Вълчев, Д. Валидност и легитимност в правото. URL: <https://www.uni-sofia.bg/bul/download/version/file> (accessed on 24.09.2019)

⁸¹ Михайлова, М. (1993). Теория на правото (лекции). Издателство: „Свят.Наука“, стр. 9

⁸² Дачев, Л. (2004). Избираеми правни дисциплини. Книга 1 Философия, социология, обща теория. Издателска къща Сиела, стр. 167

задължителност.⁸³ Официалността е свойство на правото, установено по съответен ред от държавата. По силата на своята официалност правото има приоритет пред всяка друга нормативност.

От изложеното следва логичният и обоснован извод, че законът безспорно съществува още при неговото изработване, но започва да действа едва тогава, когато влезе в сила. Като изключение от общото правило, че юридическата сила и юридическото действие напълно съвпадат във времето, двете понятия представляват различни правни характеристики в спедните хипотези:

Обратна сила (обратно действие) на законите - представлява изключение от принципа, че „Законите нямат обратна сила“ („Lex ad practeriam non valet“). И в правната доктрина, и в съдебната практика се прави разграничение между същинско обратно действие (обратно действие *stricto sensu* или ревизионна сила) и просто, несъщинско обратно действие (т.нар. обратно действие *lato sensu*, известно още като незабавно действие на новия закон, привидна, квазиретроактивност). В първия случай новият нормативен акт прави правна преквалификация на правни норми спрямо минали факти; действа към вече напълно сработили правни последици, т.е. към юридически факти, по отношение на които са настъпили вече окончателни правни последици⁸⁴; той преурежда по нов начин регулираните вече обществени отношения, прави ревизия по отношение на тях, дава нова правна оценка.

Във втория случай нововъденият правен режим нито придава правни последици на реализирал се в миналото ирелевантен факт, нито отнема правните последици от реализирал се в миналото релевантен факт. Правната норма запазва юридическия характер на факта, който се е реализирал преди нейното влизане в сила, но преурежда неговите правни последици; т.е. факти, които при стария закон са имали правно действие, остават правнорелевантни, но новият закон ги снабдява със съвсем други правни последици. Най-често става въпрос за действие върху заварени (висящи и неприключили) правоотношения, възникнали от реализирал се в миналото юридически факт, от който не са настъпили окончателни правни последици.

Очевидно, че в хипотезата на същинското обратно действие юридическото действие на правната норма предшества нейното влизане в юридическа сила. Правната норма се прилага за период от време, предшестващ нейното влизане в юридическа сила.

При същинското обратно действие сериозно се накърняват принципите за законност и за правна сигурност. Законността е накърнена, защото субектите на правото са длъжни да спазват и изпълняват нормативните актове, съществуващи към момента на извършването на определено действие. Правната сигурност е накърнена, защото със задна дата се преуреждат съществуващи фактически и правни ситуации. Поради тези причини същинското обратно действие се използва много рядко, най-често, когато в обществото настъпят много сериозни промени, изискващи крупни промени в правния свят.

Отложено действие – нормативният акт влиза в юридическа сила, но началото на неговото юридическо действие се отлага за една по-късна дата. В чл. 35, ал. 1 от Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове (УПЗНА) се изисква правилото за отлагане на действието на отделни правни норми или на целия нормативен акт да се включи в заключителните разпоредби на този нормативен акт.

При отложеното действие е налице неприлагане на правната норма или на нормативния акт, въпреки че тя/той притежава юридическа сила, но е известен началният момент, от който ще започне прилагането.

Преживяване на отменения (стария) закон или т.нар. продължаване на действието на отменения закон – особено проявление на общия принцип „tempus regit factum“ - законността на определен правен акт се съотнася към правната уредба, действала във времето на неговото извършване и в частност приемане. Този принцип действа и в повечето национални правни системи.

⁸³ Михайлова, М. (1993). Теория на правото (лекции). Издателство: „Свят.Наука“, стр. 11

⁸⁴ Милкова, Д., Обща теория на правото. София, Издателство: „Албатрос“, стр. 184

В посочената хипотеза, въпреки че нормативният акт и съдържащите се в него правни норми загубват своята юридическа сила поради приемане на нов нормативен акт или изменение на съществуващ, законът допуска заварените правоотношения или започналите, но незавършените юридически факти, заварени от новия нормативен акт, да се довършат по реда, по който са възникнали.

Законодателно, с разпоредбата на чл. 34 от Указ № 883 от 24.04.1974 г. (УПЗНА), е предвидена възможност с преходните разпоредби на новия нормативен акт да се продължава действието на правила, отменени с новия нормативен акт. И тъй като преживяването на отменения закон е отклонение от принципния ефект на отмяната, необходимо е да бъде предвидено в изрична разпоредба.

Чл. 34 от УПЗНА: *С преходни разпоредби се продължава действието на правила, отменени с новия нормативен акт, или се урежда тяхното прилагане спрямо висящи правоотношения или спрямо юридически факти, които са започнали, но не са завършени при действието на отменения акт.*

При висящите правоотношения нормата, породила висящото правоотношение, бива отменена от нова норма, която урежда по различен начин същото отношение. Очевидно е, че поради съображения за справедливост и юридическа сигурност изпълнението и приключването на висящото правоотношение трябва да стане при действието на отменената норма. Именно поради това са необходими правила, които уреждат прилагането на отменени правни норми спрямо висящи правоотношения.

Продължаването на действието също трябва да е ограничено в рамките на точно определен срок в интерес на правната сигурност, като то приключва, когато се изчерпят случаите, започнали при стария закон.

Пример за преживяване на закона са: § 7 от Преходните правила (ПП) на Закона за задълженията и договорите по отношение на погасителната давност; § 4 от ПП правила на Закона за собствеността по отношение на придобивната давност; § 6 от Преходните и Заключителни разпоредби на Закона за авторското право и сродните му права и др.). Такъв е и случаят, когато правното основание (разпоредба, нормативен акт), на базата на което е издаден един подзаконен нормативен акт, е отменено, но друга разпоредба се явява ново правно основание за продължаване на действието му. Типичен случай е Правилникът за приложение на Закона за движение по пътищата (приет с ПМС № 36 от 1996 г., обн., ДВ, бр. 25 от 22.03.1996 г., в сила от 1.06.1996 г.), който запази своето действие и при приемането на съвсем нов Закон за движение по пътищата (ЗДвП, обн., ДВ, бр. 20 от 5.03.1999 г., в сила от 1.09.1999 г.) по силата на § 10 от ПЗР на цитирания ЗДвП.

Спиране (суспендиране) действието на закона

Ако при отмяната законът окончателно изгубва правната си сила, то при суспендирането има временно спиране действието на закона, т.е. законът остава в сила, но не действа по отношение на предвидените в него юридически факти, не поражда правно действие. Спирането на закона може да важи за цялата страна или за части от нея. Той може да се прилага за юридически факти, възникнали при неговото действие.

Суспендиране е налице, когато един нормативен акт или негови разпоредби са обявени за противоконституционни (актът, който е обявен за такъв, не се прилага от деня на влизане в сила на решението на Конституционния съд (чл. 151, ал. 2, изр. 3 от КРБ); когато предстои въвеждането на една нова правна уредба, но тя не е влязла в сила; при настъпване на изключителни обстоятелства (природни бедствия, военни действия и др.). В такива случаи с нормативен акт се постановява мораториум. Този нормативен акт трябва да бъде от същата или от по-висша степен от този, върху когото се поставя мораториум. Спиране на действието на нормативни актове е и тяхното спиране с нормативни решения за налагане на мораториум, приети от Народното събрание.

Неприлагането на един закон (desuetudo) – неприлагането на един закон не го лишава от неговата задължителна сила. Промените в социално-икономическия живот, отпадането на основанието за създаването на един закон (occasio legis) могат да доведат до загубване на

практическото значение на нормативния акт, но това не води до неговата автоматична отмяна, до загубване на юридическата му сила.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Общото правило е, че влизането в сила и влизането в действие са тъждествени понятия и едни и същи правни характеристики. Без да влезе в сила, юридическият акт не може да породи юридическо действие – да преобразува регулираните отношения в правни. Различие между тези две понятия се наблюдават в изрично посочените хипотези, които ги нюансират като правни характеристики. На тази плоскост влизането в юридическа сила се приема като началния момент, от който предписаното от правната норма поведение става правно задължително, важащо за всеки и обвързващо всеки неин адресат, докато влизането в юридическо действие се отъждествява с момента на проявление на заложената регулираща енергия, обвързваща сила и правна задължителност на нормативния юридически акт.

REFERENCES

Dachev, L. (2004). Optional legal disciplines. Part I. Philosophy, sociology, general theory of law. Siela press, p. 167. (**Оригинално заглавие:** Дачев, Л. (2004). Избираеми правни дисциплини. Книга 1 Философия, социология, обща теория. Издателска къща Сиела, стр. 167).

Mihaylova, M. (2002). Theory of law (lectures). Svyat. Nauka press, p. 8-11. (**Оригинално заглавие:** Михайлова, М. (1993). Теория на правото (лекции). Издателство: „Свят. Наука“, стр. 8-11).

Milkova, D. (2002). General theory of law. Sofia. Albatros press, p. 184 (**Оригинално заглавие:** Милкова, Д. (2002). Обща теория на правото. София, Издателство: „Албатрос“, стр. 184).

Radev, D. (1995). General theory of law. Sofia. LIK press, p. 205 (**Оригинално заглавие:** Радев, Д. (1995). Обща теория на правото, София. Издателство: ЛИК, с. 205).

Tashev, R. (2010). General theory of law. Sofia. Sibi press, p. 164 (**Оригинално заглавие:** Ташев, Р. (2010). Обща теория на правото. София. Издателство: Сиби, стр. 164).

Torbov, T. (1992). History and theory of law. Press: Bulgarian Academy of sciences, p. 404 (**Оригинално заглавие:** Торбов, Ц. (1992). История и теория на правото. София. Издателство: БАН, стр. 404).

Valchev, D., Validity and legitimacy in law. URL: <https://www.uni-sofia.bg/bul/download/version/file> (accessed on 24.09.2019) (**Оригинално заглавие:** Вълчев, Д. Валидност и легитимност в правото).