

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА, ФИЛОСОФИЯ ПРАВА

УДК 34.01

СТАН ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОПРИЛЮДНЕННЯ ЗАКОНІВ В УКРАЇНІ

Людмила АНДРУСІВ,
кандидат юридичних наук, доцент,
слухач Національної школи суддів України,
професор кафедри соціально-гуманітарних дисциплін
Прикарпатського факультету
Національної академії внутрішніх справ

АНОТАЦІЯ

У статті досліджується стан правового забезпечення оприлюднення нормативно-правових актів в Україні. Установлено, що основою правового забезпечення оприлюднення нормативно-правових актів є норми Конституції України. У статті сформовано систему нормативно-правових актів, які забезпечують правову регламентацію оприлюднення законів України. Проаналізовано потребу доповнення правового забезпечення оприлюднення нормативно-правових актів законами «Про нормативно-правові акти» й «Про закони і законодавчу діяльність». Автор звертає увагу на необхідність ухвалення спеціального нормативно-правового акта, що б безпосередньо регулював оприлюднення нормативно-правових актів, зокрема Закону «Про оприлюднення нормативно-правових актів». Проаналізовано зарубіжний досвід правового забезпечення оприлюднення законів.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, закон, оприлюднення нормативно-правового акта, опублікування нормативно-правового акта, чинність нормативно-правового акта.

THE STATE OF THE LEGAL SUPPORT OF LAWS PROMULGATION IN UKRAINE

Liudmyla ANDRUSIV,
Candidate of Law Sciences, Associate Professor,
Student of the National School of Judges of Ukraine,
Professor of the Department of Social and Humanitarian Disciplines of the Precarpathian Department
of the National Academy of Internal Affairs

SUMMARY

The article examines the state of the legal support for the normative legal acts promulgation in Ukraine. It is determined that the basis of the legal support for the promulgation of normative legal acts is the norms of the Constitution of Ukraine. The system of normative legal acts that provide the legal regulation of the promulgation of laws of Ukraine is formed in the article. The necessity of supplementing the legal support for the promulgation of normative legal acts by the laws "On normative legal acts" and "On laws and legislative activity" is analyzed. The author pays attention to the need for the adoption of a special normative legal act that would directly regulate the promulgation of normative legal acts, in particular, the Law "On Promulgation of Normative Legal Acts". The foreign experience of the legal support for the promulgation of laws is analyzed.

Key words: normative legal act, law, normative legal act promulgation, normative legal act publication, normative legal act validity.

Постановка проблеми. Важливою є конституційна норма (частина 4 статті 94) про те, що закон набирає чинності через десять днів із дня його офіційного оприлюднення (якщо інше не передбачено самим законом), але не раніше дня його опублікування. Ця норма закріпила на найвищому рівні ключове застереження теорії права про те, що нормативно-правові акти набирають чинності не раніше дня опублікування. Наступна конституційна норма (частина 3 статті 57) визначає, що закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, має бути доведено до відома населення у порядку, встановленому законом, а закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, не є чинними. Крім Конституції, регулю-

вання відносин з оприлюднення законів здійснюється двома різними за юридичною силою та правовою природою нормативно-правовими актами, зокрема Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» та Указом Президента «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності». У системі законодавства України відсутній нормативно-правовий акт, який би безпосередньо здійснював регулювання оприлюднення, саме тому актуальною нішею у дослідженнях є права регламентація оприлюднення законів та інших нормативно-правових актів в Україні.

Стан дослідження. Стан та проблеми правової регламентації оприлюднення законів та інших нормативно-правових актів досліджували такі українські науковці, як

О. Ющик, А. Олійник, Л. Кривенко, В. Шаповал та ін. Більшість науковців указують на фрагментарне правове забезпечення порядку оприлюднення, яке містить конституційно-правові норми та норми парламентської процедури. Чітка, логічна та послідовна регламентація оприлюднення нормативно-правових актів сприяє стабільності законів. «Нааявність стабільності закону свідчить про високий рівень культури законотворення, реалізацію законності і забезпечення відкритості та гласності в ухваленні державних рішень (утіленням є і закон)» [13, с. 96].

Мета і завдання статті – окреслити сучасний стан правової регламентації оприлюднення нормативно-правових актів в Україні, сформувати систему нормативно-правових актів, завдяки яким здійснюється правова регламентація оприлюднення законів, та сформувати пропозиції з удосконалення правового забезпечення оприлюднення законів.

Виклад основного матеріалу. Необхідно сформувати систему нормативно-правових актів, які здійснюють правову регламентацію оприлюднення законів. Основу правової регламентації оприлюднення законів становить Конституція України. Ще одним нормативно-правовим актом, що здійснює регулювання порядку оприлюднення законів, є Закон України «Про Регламент Верховної Ради України», зокрема норми глави 25 (статті 139, 140), які регулюють опублікування, зберігання законів, постанов та інших актів, ухвалених Верховною Радою України.

Також необхідно враховувати норми Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» (стаття 22), які закріплюють правову норму про те, що Закони України, постанови Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, постанови Верховного Суду України та Конституційного Суду України, інші нормативно-правові акти публікуються в офіційних виданнях.

Митний кодекс України (стаття 2) визначає особливості набрання чинності законами України та іншими нормативно-правовими актами з питань державної митної справи та закріплює поняття офіційного опублікування закону України з питань державної митної справи, нормативно-правового акта з питань державної митної справи, виданого Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади.

Однак єдиним нормативно-правовим актом, який безпосередньо забезпечує правову регламентацію оприлюднення нормативно-правових актів, сьогодні залишається Указ Президента України від 10 червня 1997 року № 503. Він забезпечує впорядкування офіційного оприлюднення нормативно-правових актів, які ухвалюють Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, забезпечення регулювання суспільних правовідносин на основі чинних актів, запобігання перекручуванням змісту, визначення порядку набрання ними чинності.

Українські парламентарі неодноразово переймалися проблемами нормативно-правових актів та процесу створення й ухвалення. Однією зі спроб є ухвалення парламентом України 2 жовтня 2018 року Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення офіційної публікації законів України та інших нормативно-правових актів». Цим Законом унесено зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». Уважасмо, що, незважаючи на критику Головного науко-

во-експертного управління Апарату Верховної Ради України, зроблено спробу скорегувати порядок оприлюднення нормативно-правових актів, зважаючи на потреби сучасного суспільства та розвитку інформаційних технологій. Так, уперше на нормативному рівні закріплюється такий спосіб оприлюднення, як офіційне опублікування законів та офіційне опублікування постанов Кабінету Міністрів України. Наступною важливою новелою є оприлюднення нормативно-правових актів Верховної Ради та Кабінету Міністрів на офіційних веб-сайтах. Окрім офіційного опублікування, впроваджується доведення до відома населення законів України та інших нормативно-правових актів шляхом висвітлення аудіовізуальними засобами масової інформації, оприлюднення на офіційних веб-сайтах органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також в інший спосіб, визначений законом.

Аналіз системи законодавства України дає можливість сформувати систему нормативно-правових актів, які забезпечують правову регламентацію оприлюднення законодавчих актів. Її складають такі: Конституція України, Закон України «Про Регламент Верховної Ради України», Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», Митний кодекс України, Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення офіційної публікації законів України та інших нормативно-правових актів», Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності».

Однак така система потребує доповнення законами «Про нормативно-правові акти» й «Про закони і законодавчу діяльність». Це пояснюється тим, що в Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би установлював загальні та єдині вимоги щодо оприлюднення нормативно-правових актів. Наведена нами система нормативно-правових актів свідчить про фрагментарне забезпечення правової регламентації оприлюднення нормативно-правових актів зі створення спеціальних норм для нормативно-правових актів окремих галузей права, зокрема митного. Постала нагальна потреба в ухваленні закону, який би закріплював поняття та значення оприлюднення, способи оприлюднення, офіційне оприлюднення та опублікування, принципи й техніки оприлюднення. Так, у Японії ще в 1898 році було ухвалено Загальне положення про закони, в Італії в 1942 році – Загальне положення про закони, в Азербайджані в 1999 році – Закон про нормативні правові акти, у Білорусі у 2000 й 2018 роках – Закон про нормативні правові акти Республіки Білорусь, в Узбекистані у 2000 році – Закон про нормативно-правові акти. У Болгарії діє Закон про нормативні акти, в Угорщині – Закон про правотворчість [2, с. 37].

Нагадаємо також про проект закону «Про нормативно-правові акти», який був винесений на розгляд парламенту народним депутатом України Ю. Мірошниченком 01 грудня 2010 року. Згідно з проектом закону «Про нормативно-правові акти» у сфері оприлюднення нормативно-правових актів пропонувалося законодавче закріплення та визначення понять «офіційне оприлюднення», «офіційне опублікування», «неофіційне опублікування», «офіційне друковане видання» [3]. Окрім того, законопроектом визначався основний спосіб офіційного оприлюднення, зокрема офіційне опублікування, офіційні друковані видання, мова офіційного опублікування нормативно-правових актів, день офіційного оприлюднення, вимоги до неофіційного опублікування нормативно-правових актів та його значення. Також пропонувалося встановити строки оприлюднення нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-право-

вих актів центральних органів виконавчої влади, територіальних органів, інших державних органів, голів місцевих державних адміністрацій та нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування [3]. Ця спроба законодавця знаходить значну підтримку серед науковців.

На думку М. Панова, цей нормативний акт виконаний як узагальнювальний, як акт високого рівня узагальнення, правового регулювання цих специфічних суспільних відносин, які складаються у нас в Україні в нормотворчій сфері. «На жаль, ці питання не врегульовані. Точніше, вони урегульовані окремими нормативними актами, насамперед Конституцією, котра багато в чому регулює законодавчу діяльність. Є низка нормативних актів, котрі регулюють інші сфери нормотворчої діяльності, але вони містяться у нормативних актах, котрі опосередковують правовий статус суб'єктів нормотворчості. Єдиного ж нормативного акта, котрий мав би в собі специфічні норми, які б регулювали в комплексі всю систему складних суспільних відносин нормотворчості, зараз немає. Немає нормативного акта, котрий би повністю регулював законодавчу діяльність. Немає деталізованого нормативного акта, котрий би регулював нормотворчу діяльність органів виконавчої влади, зокрема Кабінету Міністрів, міністерств, відомств. І так само можна сказати, що не врегульовано й діяльність органів місцевої влади, обласних і районних адміністрацій. Ну, і зовсім погані справи з регулюванням діяльності органів місцевого самоврядування» [15, с. 139–140].

Однак така спроба законодавців не мала успішного завершення. Проект закону «Про нормативно-правові акти» у першому читанні було ухвалено 20 травня 2011 року Верховною Радою України та підготовлено Комітетом із питань правової політики до другого читання. Як альтернативний 15 грудня 2010 року було зареєстровано проект закону «Про нормативно-правові акти» № 7409-1, автором якого є народний депутат К. Ляпіна. Цим законопроектом пропонувалося врегулювати набрання чинності нормативно-правовими актами, офіційне оприлюднення нормативно-правових актів, збереження текстів нормативно-правових актів на офіційних веб-сайтах, реєстрацію нормативно-правових актів, офіційне оприлюднення актів, що впливають на дію або чинність нормативно-правових актів або зміст та вимоги до сайтів [4].

Очевидно, що вести мову про якісні зміни правової регламентації оприлюднення нормативно-правових актів без ухвалення закону про нормативно-правові акти не є можливим. Недаремно М. Панов зауважував: «У нас уже немає сумнівів відносно того, що цей закон потрібний і що цей закон має свій особливий специфічний предмет регулювання. Я сказав би так: це не якась гіпотетичне твердження, а науково обгрунтоване бачення цієї проблеми. Ми знаємо, що у суспільному житті нашої держави є конкретна сфера суспільних відносин, котра може бути визначена як відносини нормотворчості» [14, с. 81].

Однак не всі науковці підтримують ухвалення закону про нормативно-правові акти як закону «про систему нормативно-правових актів» та вважають, що його слід визнати недоцільним. Так А. Мірошниченко і Ю. Попов вважають, що на виконання вимог Конституції України слід розробити та ухвалити закон або кілька законів з окремих питань, що стосуються нормативно-правових актів, зокрема про порядок доведення законів та інших нормативно-правових актів до відома населення (ухвалення такого закону вимагається ст. 57 Конституції України) [17, с. 362]. Як зауважує А. Заєць, ще одним аргументом проти є те, що розробники намагаються узагальнити дуже складну практику нормотворчої діяльності всіх органів. Узагальнюючи, вони її «огрублюють», тобто втрачається багато делікатних і тонких питань, які супроводжують таку бага-

тогранну діяльність тих чи інших органів. Так, з'являється певна норма, яка несе в собі не дуже багато навантажень, яка навіть обмежує діяльність окремих органів [16, с. 87].

Наступною спробою законодавця для врегулювання безпосередньо суспільних відносин у сфері законотворчості була робота над проектом закону «Про закони і законодавчу діяльність» [5]. Народними депутатами України С. Ківаловим та Д. Притикою 18 грудня 2006 року було внесено до Верховної Ради України проект закону «Про закони і законодавчу діяльність». У ньому було відтворено і текст Закону України «Про закони і законодавчу діяльність», останній варіант якого був ухвалений Верховною Радою України 22 грудня 2005 року і повернутий Президентом України для повторного розгляду. Під час повторного розгляду 15 березня 2006 року закон не був ухвалений Верховною Радою України, що призвело до його скасування. Проект Закону України «Про закони і законодавчу діяльність» № 2763 від 18 грудня 2006 року було відкликано 23 листопада 2007 року. Іншого законопроекту «Про закони і законодавчу діяльність» сьогодні не зареєстровано.

Для обгрунтування наших позицій слід навести досвід правової регламентації оприлюднення законів та інших нормативно-правових актів. Маємо констатувати, що зарубіжний досвід реалізується двома способами у сфері правового забезпечення оприлюднення законів та інших нормативно-правових актів. Першим є врегулювання оприлюднення в законах щодо нормативно-правових актів, джерел права чи правотворчості. Так, у Японії було ухвалено «Загальне положення про закони» від 1898 року, у Болгарії – Закон «Про нормативні акти» від 29 березня 1973 року, а в Угорській Республіці з 1987 року діє Закон «Про правотворчість», у Румунії – Декрет Державної Ради Румунії «Загальна методологія законодавчої техніки» з 1976 року, у Державі-Місті Ватикані – Закон «Про джерела права» з 1929 року, у Республіці Білорусь – Закони «Про нормативні правові акти Республіки Білорусь» від 10 січня 2000 року і 1 лютого 2019 року, у Республіці Казахстан – Закон «Про нормативні правові акти», у Республіці Вірменія – Закон «Про нормативні правові акти» від 03 квітня 2002 року, у Республіці Узбекистан – Закон «Про нормативні правові акти» від 26 серпня 2017 року [18, с. 293; 19, с. 25; 20, с. 4].

В інших зарубіжних країнах правову регламентацію оприлюднення нормативно-правових актів забезпечили спеціальними правовими актами. Так, у Польській Республіці діє Закон від 20 липня 2000 року «Про оголошення нормативних актів та деяких інших правових актів» [6], у Французькій Республіці – Декрет № 59-635 від 19 травня 1959 року «Про форми оприлюднення законів Президентом Республіки» [7], у Королівстві Бельгія – Закон «Про використання мов у законодавчих питаннях, оприлюднення, публікації та введення в дію нормативно-правових актів» від 31 травня 1961 року [11], у Великому Герцогстві Люксембург – Указ Великого Герцога «Регулювання публікації законів» від 22 жовтня 1842 року [9] й Указ Великого Герцога «Щодо публікації Меморіалу у двох частинах» від 21 вересня 1859 року [10], у Федеративній Республіці Німеччина – Закон «Про опублікування та оприлюднення правових актів» від 30 січня 1950 року [8], у Канаді Закон «Про публікацію законів» 1985 року [12].

Зарубіжний досвід підтверджує необхідність доповнення правового забезпечення оприлюднення законів та інших нормативно-правових актів законами «Про нормативно-правові акти», «Про закони і законодавчу діяльність в Україні». Окрім того, необхідно все ж таки ухвалити спеціальний акт, що безпосередньо регулював би оприлюднення нормативно-правових актів, зокрема Закон «Про оприлюднення нормативно-правових актів».

Висновки. Маємо констатувати, що для правової регламентації оприлюднення законів в Україні характерні такі

проблеми: відсутність загального правового акта, який би забезпечував комплексне регулювання відносин у сфері правотворчості, зокрема оприлюднення нормативно-правових актів, відсутність правового акта, який спрямований на врегулювання відносин у сфері законотворчості й оприлюднення законів, відсутність правового акта, у якому безпосередньо закріплено правила техніки оприлюднення нормативно-правових актів. Ухвалення парламентом України закону про оприлюднення нормативно-правових актів вирішило б проблемні аспекти доступу до нормативно-правових актів і довіри до них. Сферу регулювання такого закону можна окреслити так: способи оприлюднення різних за юридичною силою нормативно-правових актів, принципи оприлюднення, вимоги, що забезпечують достовірність (автентичність) текстів, вимоги до офіційного оприлюднення та його засобів, відповідальність за порушення вимог оприлюднення, що спричинили недостовірність, правила зберігання оригіналів нормативно-правових актів, доступ і правила отримання копій оригіналів нормативно-правових актів, вимоги до засобів публікації нормативно-правових актів (як друкованих, так й електронних).

Ефективне оприлюднення законів та інших нормативно-правових актів може відбуватися тільки на основі чіткої правової регламентації в Україні, а її відсутність негативно впливає на загальновизнаний принцип правової визначеності. Загалом, можна стверджувати, що шляхом належної правової регламентації оприлюднення законів є ухвалення законів «Про нормативно-правові акти», «Про закони і законодавчу діяльність в Україні» та «Про оприлюднення нормативно-правових актів». Вони можуть стати основою ефективного оприлюднення законів та інших нормативно-правових актів, незважаючи на суб'єкт правотворення.

Список використаної літератури:

1. Андрусів Л.М. Правова основа законодавчого процесу в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична»*. 2007. № 1. С. 35–39.
2. Лєгін Л.М. Правове врегулювання нормотворчого та законодавчого процесів. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2009. Вип. 21. С. 34–44.
3. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» № 7409. URL: http://gska2.rada.gov.ua:7777/pls/zweb_n/webproc.
4. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» № 7409-1. URL: http://gska2.rada.gov.ua:7777/pls/zweb_n/webproc2.
5. Проект Закону України «Про закони і законодавчу діяльність». URL: http://gska2.rada.gov.ua:7777/pls/zweb_n/webproc2.
6. Ustawa o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20000620718>
7. Décret n°59-635 du 19 mai 1959 relatif aux formes de promulgation des lois par le Président de la République. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006060904&dateTexte=20091028>
8. Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes im – Bundesgesetzblatt. URL : https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Gesetzgebung/Projekt_eGesetzgebung/Handbuecher_Arbeitshilfen_Leitfaeden/Hb_vorbereitung_rechts_u_verwaltungsvorschriften/Teil_III_Parlamentarisches

Gesetzgebungsverfahren/4_Ausfertigung_und_Verkuendung/4_Ausfertigung_und_Verkuendung_node.html

9. Arrêté royal grand-ducal du 22 octobre 1842, N° 1943c/1297, réglant le mode de publication des lois. URL: <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/argd/1842/10/22/n1/jo>

10. Arrêté royal grand-ducal du 21 septembre 1859 concernant la publication du Mémorial en deux parties. URL: <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/argd/1859/09/21/n1/jo>

11. Loi relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires. 1961. URL: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1961053130&table_name=loi

12. Publication of Statutes Act R.S.C. 1985. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/s-21/FullText.html>

13. Монастирський Д.А. Забезпечення стабільності закону у законотворчості. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2006. № 2. С. 95–101.

14. Панов М.І. Законодавче врегулювання нормотворчості: загальна характеристика проекту Закону України «Про нормативно-правові акти». Законотворення – основна функція парламенту. С. 80–83. URL: http://pdp.org.ua/files/Zakonotvorennya_osnovna_funk_Parlamentu_1997.pdf

15. Панов М.І. До проекту Закону України «Про нормативно-правові акти». Академія правових наук України. 1995. № 4. С. 139–163.

16. Засць А.П. Порівняльний аналіз двох законопроектів (про нормативно-правові акти та про закони і законодавчу діяльність) С. 87–88. Законотворення – основна функція парламенту. URL: http://pdp.org.ua/files/Zakonotvorennya_osnovna_funk_Parlamentu_1997.pdf

17. Мірошниченко А.М. Чи потрібен Закон України «Про нормативно-правові акти». *Форум права*. 2009. № 1. С. 362–372. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2009_1_51

18. Колодій А.М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання): дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01. Київ, 1998. 391 с.

19. Зивс С.Л. Источники права. Москва: Наука, 1981. 240 с.

20. Казьмин И.Ф. Закон о законах: проблемы издания и содержания. *Советское государство и право*. 1989. № 12. С. 3–9.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Андрусів Людмила Михайлівна – кандидат юридичних наук, доцент, слухач Національної школи суддів України, професор кафедри соціально-гуманітарних дисциплін Прикарпатського факультету Національної академії внутрішніх справ

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Andrusiv Liudmyla Mykhailivna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Student of the National School of Judges of Ukraine, Professor of the Department of Social and Humanitarian Disciplines of the Precarpathian Department of the National Academy of Internal Affairs

legin.luda@gmail.com