

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ОПРИЛЮДНЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Значення права в житті українського суспільства обумовлює інтерес до питань ефективності дії його норм. Законодавець формулюючи норми права прагне, щоб вони впливали на суспільні відносини, що складаються, забезпечували реалізацію цілей регулювання. З одного боку правотворчий орган повинен довести свою волю до адресатів, тобто забезпечити їм можливість діяти відповідно до правових норм. З іншого боку адресати норм повинні бути зацікавлені в отриманні інформації про їх зміст, щоб реалізувати існуючі права і діяти, не допускаючи правопорушень.

В ст. 57 Конституції України закріплено, що закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, в інакшому випадку — вони є не чинними.

Важливу роль відіграє офіційне оприлюднення нормативно-правових актів в інформуванні громадян про правила, які закріплені у нормах і забезпечення доступності законодавства для вільного ознайомлення. Презумпція знання закону означає, що ніхто не може посилається на незнання чинного нормативного акту, якщо такий в офіційному порядку був доведений до відома громадян. Щоб дана презумпція не перетворилася на формальність держава зобов'язана створити всі необхідні умови для ознайомлення населення з чинним законодавством.

Таким чином, значення офіційного оприлюднення полягає в тому, що поки нормативно-правовий акт, який стосується прав і свобод людини та громадянина, офіційно не оприлюднений, він не може вступити в законну силу. Дане правило є одним із основоположних конституційних принципів сучасних демократичних держав.

Теоретичну основу дослідження склали праці російських та вітчизняних учених, які повністю або частково були присвячені проблемам офіційного оприлюднення, зокрема: С. Алексєєва, А. Венгерова, В. Казимірчука, Т. Кашаніної, Д. Керимова, В. Корельського, В. Кудрявцева, О. Малько, М. Марченко, М. Матузова, В. Нерсисянца, Н. Оніщенко, А. Піголкіна, С. Полєніної, П. Рабіновича, М. Теплоука, А. Тілле, Ю. Тихомирова, В. Туманова, Р. Халфіної, О. Шебанова, К. Шундікова, Ю. Шемшученка, О. Ющика та інших.

Кожна теорія, зазначає М. Вітрук, має власний понятійний апарат, який дозволяє здійснювати змістовний аналіз предмету дослідження на власній мові. Понятійний апарат, тобто система понять, яка відображає правову дійсність, об'єктивну логіку її функціонування та розвитку — це основа теорії. Понятійний інструментарій дозволяє виявити специфічні закономірності виникнення, функціонування і розвитку явищ [1, с. 9].

Юридична енциклопедія пояснює термін «акт» (лат. *actus* — дія, *actum* — документ) як: 1) дію, вчинок громадянина або посадової особи (службової особи); 2) документ, який видається державним органом, органом місцевого самоврядування, посадовою особою або громадською організацією в межах її компетенції: закон, указ, постанова, наказ, розпорядження тощо. У ній до актів також віднесені протоколи та інші документи, що засвідчують юридичні факти [2, с. 74].

Поняття «правовий акт» належить до найпоширеніших у юридичній науці, правотворчості, використанні суб'єктами права різноманітних його форм, у службових та інших документах, навчальному процесі тощо. У повсякденному житті громадяни мають справу з величезною кількістю правових актів — складовою правового життя.

Як відомо визначення поняття «правовий акт» належить до одних із найбільш поширених правових понять у науці, правотворчості, у використанні суб'єктами права найрізноманітніших форм правореалізації.

Поняття правового акту визначається через такі поняття як «дія-волевиявлення», «вольова дія», «документ», «письмовий документ», «зовнішній вираз волі», «засіб виразу рішень» тощо [3, с. 4].

С. Алексєєв визначає правовий акт як зовнішнє вираження волі (держави й окремих осіб), спрямоване на досягнення юридичного факту. На думку вченого, правовий акт має вольовий характер, спрямований на досягнення юридичного факту. Зовнішнім виразом волі можна вважати акт-документ, що фіксує

волевиявлення суб'єкта права, яке створює певний юридичний ефект, і саме волевиявлення — акт-дію, що створює такий факт [4, с. 192].

С. Алексєєв запропонував розгорнуте визначення поняття «правовий акт». Цим терміном, як зазначає вчений, позначають: 1) дію (поведінку), як правило правомірну, тобто юридичний факт, що є підставою для тих чи інших правових наслідків; 2) результат правомірної дії, тобто юридично значущий, змістовний елемент правової системи (юридична норма, індивідуальний припис, акт «автономного» регулювання), що ввійшов у правову тканину внаслідок правотворчої, владної індивідуально-правової або автономної діяльності суб'єктів; 3) юридичний документ, тобто зовнішньо словесно-документально оформлене вираження волі, що закріплює правомірну поведінку та її результат [5, с. 15].

На думку О. Скакун, правовий акт — акт-волевиявлення (рішення) уповноваженого суб'єкта права, що регулює суспільні відносини за допомогою встановлення (зміни, скасування, зміни сфери дії) правових норм, а також визначення (зміни, припинення) на основі цих норм прав і обов'язків учасників конкретних правовідносин, міри відповідальності конкретних осіб за скоєне ними правопорушення. Він оформляється у встановлених законом випадках у вигляді письмового документа (акта-документа) [6].

На думку М. Босенко термін «правовий акт» має декілька смислових відтінків. По-перше, він означає дію (поведінку), до того ж така дія може бути як правомірною, так і неправомірною (наприклад акт реалізації права, що виражається в недотриманні заборон, у виконанні або неповному чи недостатньому виконанні обов'язків, у зловживанні правом). Загалом подібні дії називаються юридичними фактами, які тягнуть за собою певні правові наслідки. У цьому зв'язку юридичні акти, що виражають правомірну поведінку з наміром створити (змінити, зупинити) конкретні правовідносини, доцільніше було б називати «правомірними актами».

По-друге, до поняття правового акта потрібно віднести результати як правових, так і протиправних дій. У першому випадку йдеться про юридично значимі складові правової системи суспільства — юридичні норми, які виражаються в законах та підзаконних актах; індивідуальні приписи, що виражаються в правозастосовних актах; угоди та інші подібні акти автономного регулювання, які складаються між різними господарськими суб'єктами, громадянами і т.п. (сюди можна віднести, наприклад, договір купівлі-продажу, дарування, оренди тощо) [7].

Нормативно-правові акти займають особливе місце в системі правових актів. Нормативно-правовий акт — письмовий документ, прийнятий або санкціонований народом, органом державної влади або місцевого самоврядування, який встановлює, змінює, припиняє чи конкретизує норми права, містить розпорядження загального характеру і постійної дії, розраховані на багаторазове застосування [8, с. 553].

За юридичною силою нормативно-правові акти поділяються на дві великі групи: закони і підзаконні акти. Закон — це нормативно-правовий акт, прийнятий в особливому порядку органом законодавчої влади або на референдумі, володіє вищою юридичною силою та регулює найбільш важливі суспільні відносини.

Ознаки закону: 1) приймається органом законодавчої влади — парламентом, уповноваженою громадською організацією або на референдумі; 2) порядок його підготовки й видання визначаються конституцією країни та регламентом парламенту; 3) володіє вищою юридичною силою, відповідно всі підзаконні акти повинні відповідати йому і ні в чому не суперечити; 4) регулює найбільш важливі, ключові, суспільні відносини: основи суспільного і державного ладу, права, свободи і обов'язки громадян, форма держави, повноваження органів державної влади тощо.

Зазначені ознаки виділяють закон у системі інших правових актів, надаючи йому якості верховенства. Змінити або скасувати закон вправі тільки той орган, який його прийняв, причому в чітко встановленому порядку. Згідно зі ст. 85 Конституції України закони приймає Верховна Рада України.

Підзаконні нормативно-правові акти містять відповідні норми, володіють рядом специфічних ознак, видаються лише уповноваженими органами державної влади у визначеній формі з метою конкретизації та на виконання законів [9, с. 344-346].

Початковим і кінцевим моментами дії закону в часі є вступ закону в дію і припинення дії закону. Слід відрізнити момент (день) вступу закону в дію від моменту (дня) набуття ним юридичної сили. Закон набуває юридичної сили в день його ухвалення, тобто підписання закону.

Закони починають діяти: з моменту ухвалення (наприклад Конституція України); з моменту опублікування; з часу, який зазначено в самому законі; з часу, який зазначено в постанові про порядок введення закону в дію.

В Україні як правило початок дії закону визначається у спеціальній постанові Верховної Ради про порядок його введення в дію: з дня опублікування або з моменту настання застереженої в постанові певної умови (ухвалення іншого закону та ін.).

Закони в яких не вказаний час набрання чинності і щодо яких не було постанови про порядок введення в дію, вступають у силу по всій території України одночасно після закінчення 10-денного строку

з дня офіційного опублікування. Закони мають бути опубліковані не пізніше ніж через 15 днів після їх підписання й ухвалення до виконання Президентом України.

Закони (рішення), ухвалені в результаті референдуму, вводяться в дію з моменту їх опублікування, якщо в них самих не визначений інший строк. Датою ухвалення закону (рішення) є день проведення референдуму.

Отже, питання оприлюднення законів є важливим та юридично значущим. Їх оприлюднення безпосередньо пов'язане з проблемою вступу підзаконних нормативно-правових актів у силу, правильним застосуванням правових норм усіма державними органами, організаціями, посадовими особами та громадянами. Не менш важливим є інформаційно-правовий аспект, оскільки стан гласності безпосередньо зачіпає права і законні інтереси громадян та інших суб'єктів права. Їх інформованість про чинне законодавство і повинна стати певним засобом забезпечення цих прав і свобод, необхідною передумовою знання законів.

Як зазначають М. Теплюк та О. Ющик, дія закону є виявом об'єктивної дії права і являє собою загальноуправлінську інформативну дію на суб'єктів та регулювальну дію закону на поведінку учасників суспільних відносин, які зобов'язані виконувати нормативні приписи чинного закону. Як будь-яке управлінське рішення кожний законодавчий акт є певною управлінською інформацією відповідного змісту, вираженою текстуально у вигляді положень певних юридичних норм. Зміст положень закону має бути доведений до тих, на кого розрахована регулювально-правова дія даного акта. Ця необхідність реалізується в законодавчому процесі як юридична вимога про обов'язковість оприлюднення законодавчого акту [10, с. 72-73].

Очевидно, що вимога стосовно доведення до відома населення закону є одним із варіантів його опублікування, яке стосується не тільки законів, які визначають права і обов'язки громадян, а й інших нормативних актів. Неопублікований закон має вважатися не чинним. Але оскільки дана вимога міститься у розділі Конституції, присвяченому правам та обов'язкам людини і громадянина, то вона і виражена у такий специфічний спосіб. Водночас у ч. 5 ст. 94 Конституції чітко встановлено, що закон набирає чинності не раніше дня його опублікування. Тут зрозуміло, мова йде про офіційне опублікування закону в порядку, встановленому законом.

Варто разом з тим зазначити, що конституційну формулу ч. 5 ст. 94 Конституції, згідно з якою «закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування», не можна визнати бездоганною в юридичному відношенні, на що вже зверталась увага в літературі.

У Конституції України набрання чинності законом пов'язано з фактом його офіційного оприлюднення Президентом України після підписання закону. Проте Конституція не визначає в чому полягає «оприлюднення» закону. Єдине, що можна стверджувати це те, що «оприлюднення» не є синонімом «опублікування» закону/акту, оскільки обидва терміни протиставлено в тексті статті 94 Конституції, на чому вже не одноразово наголошувалось в юридичній літературі.

Отже, «оприлюднення» може означати, наприклад, повідомлення від імені глави держави в офіційних електронних засобах масової інформації про підписання ним певного закону, прийнятого Верховною Радою України, із зазначенням точної назви закону та викладом анотації [10, с. 73-74].

Проте практично в усіх підручниках правового спрямування, у розділі присвяченому стадіям правотворчого процесу, оприлюднення нормативно-правових актів розглядається як доведення текстів відповідних актів до відома населення, а також державних органів, підприємств, установ і організацій. Воно є обов'язковою умовою початку дії зазначених актів [11; 12; 13; 14; 15].

Проте в контексті доведення до відома громадян про прийняті акти органів державної влади погодимось із висловленою думкою про те, що оприлюднення є його вихідною позицією.

На сьогодні ведуться активні дискусії щодо необхідності оприлюднення державними органами влади актів, які ними приймаються. З цього приводу існує декілька точок зору. Одні вбачають величезну важливість в оприлюднення актів оскільки це забезпечує доступ кожної особи, громадянина до інформації, інші наголошують на великому навантаженні цієї процедури на державний бюджет.

Для того, щоб встановити наскільки ефективно органи державної влади та місцевого самоврядування працюють в інтересах населення, необхідно аналізувати результати їх діяльності. Надійшим джерелом результатів діяльності будь-якого органу влади є акти, які він приймає. Всі вони більшою чи меншою мірою стосуються кожного з нас, адже встановлюють права та обов'язки громадян, підприємств, установ чи організацій.

Відповідно вільний доступ до них є гарантією відкритості влади та можливості громадян знати свої права та виконувати обов'язки.

Отже, до нині не прийнято спеціального закону, яким би був урегульований порядок доведення до відома населення законів та інших нормативно-правових актів, що визначають права і обов'язки грома-

дья та порядок набрання такими нормативно-правовими актами чинності, що за відсутності в Україні закону про нормативно-правові акти є цілком логічним, хоча це не виправдовує його відсутності.

За будь-яких обставин в демократичній державі кожне рішення владного органу, що не містить інформації з обмеженим доступом, повинно бути доступним будь-якому громадянину. Конституція України в ст. 3 визначає людину найвищою соціальною цінністю. Більше того, в ч. 2 цієї ж статті зазначено, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Звідси будь-яка особа щонайменше має право вимагати інформацію про ті чи інші дії державних органів, які безпосередньо виражаються у прийнятих ними актах.

Використані джерела:

1. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Н.В. Витрук. — М.: Наука, 1979. — 229 с.
2. Акт // Юридична енциклопедія: [в 6-х т.] / [редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. — К.: Укр. енциклопедія, 1998. — Т. 1. — С. 74.
3. Васильев Р.Ф. О понятии правового акта / Р.Ф. Васильев // Вестник Московского университета. — Сер. 11. Право. — 1998. — № 5. — С. 3-25.
4. Алексеев С.С. Общая теория права / С.С. Алексеев. — М.: Юрид. лит., 1982. — Т. 2. — 360 с.
5. Алексеев С.С. Общая теория социалистического права: [курс лекций] / С.С. Алексеев. — Свердловск, 1996.
6. Скакун О.Ф. Теория держави і права: [підручник] / О.Ф. Скакун; [пер. з рос.]. — Х.: Консум, 2001. — 656 с.
7. Босенко М. Суперечності у визначенні поняття «правовий акт» / М. Босенко // Віче. — 2009. — № 18. — С. 27-29.
8. Пархоменко Н. М. Нормативно-правовий акт / Н.М. Пархоменко // Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка]. — [2-ге вид. переробл. і доповн.]. — К.: Вид-во «Юридична думка», 2012. — С. 553.
9. Теорія держави і права. Академічний курс: [підручник] / [за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко]. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 688 с.
10. Теплюк М.О. Введення в дію законів України: питання теорії та практики / М. О. Теплюк, О. І. Ющик. — К.: Парламентське вид-во, 2011. — 200 с.
11. Кельман М.С. Загальна теорія держави та права: [підручник] / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин. — К.: Кондор, 2005. — 609 с.
12. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: [підручник] / О.Ф. Скакун. — [2-ге видання]. — К.: Алеута; КНТ; ЦУЛ, 2010. — 520 с.
13. Теорія держави і права: [навч. посіб.] / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.; [за заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова]. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — 368 с.
14. Теорія держави і права: [підручник] / С.Л. Лисенков, А.М. Колодій, О.Д. Тихомиров, В.С. Ковальський; [за ред. С.Л. Лисенкова]. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — 448 с.
15. Котюк В.О. Теорія права: курс лекцій: [навч. посіб.] / В.О. Котюк. — К.: Вентурі, 1996. — 208 с.

Дупай Я. М. Деякі аспекти оприлюднення нормативно-правових актів.

У статті розкривається поняття нормативно-правового акту як складової правового життя суспільства. Розглянуто питання оприлюднення нормативно-правових актів, які є важливими та юридично значущими. Підкреслено, що вони безпосередньо пов'язані з проблемою вступу нормативних актів у силу, правильним застосуванням правових норм усіма державними органами, організаціями, посадовими особами та громадянами. Поряд із цим, не менш важливим є інформаційно-правовий аспект, оскільки стан гласності безпосередньо зачіпає права і законні інтереси громадян та інших суб'єктів права.

Ключові слова: акт, правовий акт, нормативно-правовий акт, дія закону в часі, оприлюднення нормативно-правових актів.

Дупай Я. Н. Некоторые аспекты обнародования нормативно-правовых актов.

В статье раскрывается понятие нормативно-правового акта, как составляющей правовой жизни общества. Рассмотрены вопросы обнародования нормативно-правовых актов, которые являются важными и юридически значимыми. Подчеркивается, что они непосредственно связаны с проблемой вступления нормативных актов в силу, правильным применением правовых норм всеми государственными органами, организациями, должностными лицами и гражданами. Наряду с этим, не менее важным является информационно-правовой аспект, поскольку состояние гласности непосредственно затрагивает права и законные интересы граждан и других субъектов права.

Ключевые слова: акт, правовой акт, нормативно-правовой акт, действие закона во времени, обнародование нормативно-правовых актов.

Dupai Y. Some aspects of the disclosure of normative legal acts.

The article deals with the concept of a legal act, as part of the legal society. The question of disclosure regulations that are important and legally significant is considered. Emphasized that they are directly related to the problem of entry regulations in force, the correct application of law by all state bodies, organizations, officials and citizens. Along with this, not less important is information-legal aspect, since the state of transparency directly affects the rights and lawful interests of citizens and other entities.

Key words: act, legal act, normative-legal act, the effect of the law at the time, disclosure regulations.

Рекомендовано до друку відділом теорії держави і права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.