

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 340.131.3

DOI <https://doi.org/10.32838/2707-0581/2020.1/01>

Андрусів Л.М.

Прикарпатський факультет

Національної академії внутрішніх справ

ОФІЦІЙНЕ ОПРИЛЮДНЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ: ПОНЯТТЯ Й ФОРМА

У статті проаналізовано питання щодо офіційного оприлюднення нормативно-правових актів, яке слідує за підписанням акта й має на меті офіційне доведення його змісту до загального відома. Акцентовано увагу на тому, що офіційне оприлюднення є первинним після ухвалення нормативно-правового акта, здійснюється від імені суб'єкта правотворчості й із ним пов'язане набрання актом юридичної сили та його виконання. Офіційне оприлюднення передбачає розміщення тексту тільки в офіційному засобі повідомлення, а текст нормативно-правового є дублікатом оригіналу, що є формальним підтвердженням дії нормативно-правового акта. Наголошено на тому, що мета офіційного оприлюднення нормативно-правових актів полягає в доведенні тексту нормативно-правового акта до відома всіх суб'єктів, яким він адресований. Указано, що офіційне оприлюднення здійснюється в установлених правових і часових межах суб'єктом правотворчості після прийняття й підписання нормативно-правового акта в установленому порядку.

Запропоновано визначення понять офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та офіційного опублікування нормативно-правових актів. Наголошено на тому, що офіційне опублікування є формою оприлюднення нормативно-правових актів. Виокремлено сутнісні ознаки офіційного опублікування, до них зараховано опублікування для загального відома; первинне розміщення тексту нового нормативно-правового акта, що слідує безпосередньо за його прийняттям; здійснюється від імені й за дорученням суб'єкта правотворчості; є діяльністю, що орієнтована на юридичний результат, має правовий характер; розміщення тексту прийнятого нормативно-правового акта здійснюється в спеціальних нормативно визначених офіційних виданнях; владно-юридичний характер волі правотворця, виражений через офіційне опублікування, вимагає, щоб у процесі такого опублікування було передано точний, оригінальний текст із зазначенням усіх офіційних атрибутів нормативно-правового акта.

Ключові слова: правотворчість, нормативно-правовий акт, оприлюднення нормативно-правових актів, офіційне оприлюднення нормативно-правових актів, опублікування.

Постановка проблеми. Саме з фактом офіційного оприлюднення ухвалених нормативно-правових актів пов'язане набрання нормативно-правовим актом юридичної сили та регуляторний вплив правових норм на суспільні відносини, які виникають після моменту набрання чинності нормативно-правовим актом, і принцип правової визначеності. Офіційному оприлюдненню підлягають усі нормативно-правові акти, незалежно від юридичної сили, сфери суспільних відносин, яку вони регулюють, і суб'єкта правотворчості. Тому постала потреба у визначенні понять офіційного

оприлюднення та офіційного опублікування нормативно-правових актів і формування єдиного підходу суб'єктів правотворчості до обов'язку доведення до відома суб'єктів права прийнятих нормативно-правових актів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Безпосередньо оприлюднення нормативно-правових актів, його змістові ознаки серед вітчизняних науковців досліджували В. Шаповал [20], Л. Богачова [3], С. Фесенко [18], В. Барський [1], Д. Мазур [8]. Електронна форма оприлюднення нормативно-правових актів не залишилася без

уваги таких українських дослідників: М. Ільницького [4], Н. Блинової [2], М. Плотнікової [10]. Оприлюднення закону про кримінальну відповідальність досліджував Б. Кириць [6]. Л. Богачова розглядає оприлюднення нормативно-правового акта в межах підзаконного нормотворчого процесу як його стадію [3]. У сфері набрання законом чинності проведено дослідження М. Теплюком [16].

Постановка завдання. Метою статті є характеристика офіційного оприлюднення та офіційного опублікування нормативно-правових актів, визначення сутніх ознак офіційного опублікування нормативно-правових актів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Уведення норм, необхідність опублікування актів як умова їх подальшої дії вирішує проблему відкритості, доступності актів, забезпечуючи можливість ознайомлення з ними всіх зацікавлених суб'єктів [7]. Зауважимо, що безпосередньо за підписанням нормативно-правового акта слідує його оприлюднення, яке має на меті офіційне доведення його змісту до загального відома. Акт оприлюднюється від імені органу, який видав і підписав його, найчастіше у формі опублікування, яке полягає у відтворенні тексту нормативно-правового акта в спеціально передбачених для цього офіційних виданнях. При цьому акцентується увага на тому, що якісною відмінністю офіційного опублікування є його обов'язковість. У багатьох країнах, у тому числі й в Україні, існує правило, згідно з яким не опублікований у встановленому порядку акт не має правових наслідків і не може бути законною підставою для регулювання відповідних суспільних відносин.

Окрім того, необхідно враховувати, що офіційне оприлюднення нормативно-правових актів – правова функція спеціально уповноважених на те органів [23, с. 566]. Воно завжди має юридичний, офіційний характер, відбувається в установлених законом межах і цим відрізняється від інших форм доведення нормативних приписів до відома виконавців.

Щодо визначення поняття офіційного оприлюднення, то в юридичній літературі не те, що відсутній єдиний підхід, а скоріше, наявне отожднення офіційного оприлюднення та офіційного опублікування. Як зазначає Т. Рябченко, термін «офіційне оприлюднення» можна визначити як процедуру доведення нормативно-правового акта до відома фізичних і юридичних осіб шляхом опублікування в офіційних друкованих виданнях інформаційного повідомлення в друкованих та аудіовізуальних (електронних) засобах масової

інформації [13, с. 171]. У тлумачному словнику юридичних термінів запропоновано таке визначення: офіційне оприлюднення нормативно-правових актів – це формально-юридичне оприлюднення, яке полягає в нормативно врегульованому оголошенні, що видається від імені правотворчого органу та звернене до загального відома, містить повний і гарантовано точний текст прийнятого нормативно-правового акта [22, с. 179].

На думку Я. Удалої, зміст поняття «оприлюднення» у правовій науці не є однозначним з огляду на підходи вчених, адже одні розуміли оприлюднення як умову набуття чинності нормативно-правових актів, як стадію правотворчого процесу, як правову функцію, яку виконують уповноважені державні органи, як юридичний, динамічний процес, який відбувається в передбачених законом межах, як спосіб доведення до відома адресатів змісту нормативно-правових актів [17, с. 32–33]. Однак, на відміну від указаної позиції дослідниці, виходимо з того, що офіційне оприлюднення нормативно-правових актів є складним і багатограним явищем, яке знаходиться на перетині декількох юридично значимих явищ.

Дійсно, офіційне оприлюднення не може змінити ні юридичної сили нормативно-правового акта, ні його зміст, однак є завершальним компонентом правотворчості. Також оприлюднення не є одномоментною дією, а складається з певної послідовності дій, що й становить технологію оприлюднення. Офіційно оприлюднювати нормативно-правові акти може суб'єкт правотворчості, який прийняв чи ухвалив їх. Відповідно, оприлюднення нормативно-правових актів належить до компетенції суб'єкта правотворчості. Окрім того, офіційне оприлюднення не відбувається в довільному порядку, а згідно з нормативно-визначеними вимогами.

Можемо зробити висновок, що якщо оприлюднення є первинним після ухвалення нормативно-правового акта, здійснюється від імені суб'єкта правотворчості й із ним пов'язане набрання актом юридичної сили та його виконання, то таке оприлюднення є офіційним. Також необхідно пам'ятати, що офіційне оприлюднення нормативно-правового акта передбачає розміщення тексту тільки в офіційному засобі повідомлення чи оприлюднення, а офіційно оприлюднений текст нормативно-правового стає дублікатом оригіналу, точною його копією, що є формальним підтвердженням дії нормативно-правового акта. Офіційне оприлюднення нормативно-правових актів має на меті доведення тексту нормативно-правового акта

до відома всіх суб'єктів, яким він адресований. Тому офіційне оприлюднення здійснюється в установлених правових і часових межах суб'єктом правотворчості після прийняття й підписання нормативно-правового акта в установленому порядку.

На підставі викладеного можемо запропонувати визначення: офіційне оприлюднення – це первинне й формально-юридичне доведення для загального відома від імені суб'єкта правотворчості повного й точного тексту ухваленого нормативно-правового акта з його змістом і реквізитами.

Щодо офіційного опублікування, то на нормативно-правовому рівні в багатьох країнах основною формою офіційного оприлюднення визнано опублікування нормативно-правових актів. Офіційне оприлюднення через опублікування у визначених законом друкованих виданнях використовується в Польській Республіці, Федеративній Республіці Німеччина, Французькій Республіці, Сполучених Штатах, Канаді, Королівстві Бельгія та Великому Герцогстві Люксембург.

В Україні для офіційного оприлюднення нормативно-правових актів теж використовується опублікування, яке має статус офіційного. Відповідно до Указу Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності», закони України, інші акти Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України не пізніше як у п'ятнадцятиденний строк після їх прийняття в установленому порядку й підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях [12]. У вказаному нормативно-правовому акті, який із 1997 року регулює порядок офіційного оприлюднення, термін «офіційне оприлюднення» не вживається, окрім назви. На нормативно-правовому рівні термін «офіційне опублікування» не вживався до внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 2 жовтня 2019 року. Згідно зі статтею 139 вказаного Закону, підписані Президентом України закони публікуються в газетах «Голос України» та «Відомості Верховної Ради України». Публікація законів та інших актів Верховної Ради у цих друкованих засобах масової інформації є офіційним опублікуванням [11]. У них уперше в Україні на нормативно-правовому рівні вживається термін «офіційне опублікування» й подається його визначення, однак це стосується законів України, постанов та інших актів Верховної Ради України.

Аналіз юридичної літератури дає можливість зробити висновок, що, попри те що офіційне опу-

блікування нормативно-правових актів є формою оприлюднення нормативно-правових актів, його розглядають як розміщення текстів нормативно-правових актів у друкованих виданнях. Насамперед необхідно розглянути наукові погляди й підходи до визначення поняття офіційного опублікування.

Д. Чухвичев детермінує офіційне опублікування нормативно-правового акта як розміщення тексту закону чи іншого нормативно-правового акта в періодичних виданнях, які спеціально визначені правотворцем серед засобів масової інформації [19, с. 111]. К. Кармадонов визначає офіційне опублікування нормативно-правового акта як розміщення повного, автентичного тексту нормативно-правового акта у визначеному законом друкованому виданні [5, с. 52]. А. Піголкін офіційне опублікування нормативно-правового акта розглядає як офіційне оголошення від імені й за дорученням правотворчого органу для відома суб'єктів права [9, с. 7]. І тільки Н. Соколова визначає офіційне опублікування як важливу форму обнародування нормативно-правових актів [14, с. 191].

Щоб опублікування нормативно-правового акта мало ознаки офіційного, тексти актів друкуються в чітко визначеному порядку у виданнях, які затверджені для суб'єкта правотворчості [14, с. 191]. Щодо самого терміна «публікувати», то, як визначає Я. Удала, він означає «видавати друком будь-який текст, опубліковувати, друкувати, випускати» [17, с. 35].

Однак юридичні наукові погляди на опублікування нормативно-правових актів зводяться в основному тільки до опублікування закону, залишаючи поза увагою опублікування інших видів нормативно-правових актів. Зокрема, офіційне опублікування законів необхідне для створення дублікатів офіційного тексту прийнятого закону й визначення часу набуття ним законності. Воно має формально-юридичне значення та полягає в нормативно врегульованому оголошенні від імені правотворчого органу для загального відома повного й точного тексту прийнятого закону шляхом його вміщення в передбаченому законодавством офіційному виданні, на яке можна покликатись. У такому випадку офіційне оголошення закону поєднується із засвідченням точного його тексту [15, с. 207]. Опублікування закону – розміщення прийнятого закону у визначеному друкованому виданні з метою широкого ознайомлення з його змістом громадськості, окремих громадян та органів держави [21, с. 213]. Таке ж визна-

чення продубльоване у вітчизняній правовій енциклопедії, а саме опублікування закону – вміщення прийнятого закону у відповідному друкованому виданні з метою широкого ознайомлення з його змістом громадськості й окремих громадян, а також державних органів [15, с. 207].

Необхідно звернути увагу на потребу фіксації правового застереження, відповідно до якого офіційним опублікуванням є перша публікація нормативно-правового акта в офіційному друкованому виданні, що автоматично «знімає» проблему визначення дати набрання нормативно-правовим актом юридичної сили в разі різнотривалого його опублікування в різних офіційних виданнях.

Нормативне, точніше, законодавче визначення засобів офіційного опублікування нормативно-правових актів є важливою гарантією забезпечення доступності інформації про зміст норм права. Визначення переліку засобів офіційного опублікування нормативно-правових актів сприяє забезпеченню для суб'єктів правовідносин можливості отримати інформацію про норму права. Таку інформацію можна отримувати як безпосередньо після опублікування, так і за потреби, адже суб'єкт права знатиме, де він може цю інформацію знайти. Відповідно, доцільною є кодифікація вимоги щодо нормативного закріплення переліку засобів для офіційного опублікування за відповідними суб'єктами правотворчості.

Офіційне опублікування нормативно-правового акта також є санкціонованою уповноваженим органом діяльністю щодо розміщення тексту нормативно-правового акта в друкованому засобі інформації, у якому відображаються нормативно-правовий зміст акта й сутнісні ознаки його форми. Таке офіційне опублікування робить нормативно-правовий акт доступним для суб'єктів права. Також під час офіційного опублікування необхідно враховувати територіальну дію повноважень суб'єкта правотворчості.

Щоб запропонувати власне визначення поняття офіційного опублікування нормативно-правових актів, необхідно виокремити характерні риси й ознаки цього правового явища. Ознаками, що розкривають правову природу офіційного опублікування нормативно-правових актів, є:

1. Важлива форма офіційного оприлюднення, що використовується в більшості національних правових систем для набрання нормативно-правовим актом юридичної сили.

2. Опублікування нормативно-правового акта для загального відома. Оскільки нормативно-правові акти регулюють цілі комплекси суспільних відносин і, як правило, поширюють свою дію на

всіх або на значну частину осіб, доведення тексту правового акта до відома широкого кола адресатів є необхідною ознакою офіційного опублікування. Засіб такого опублікування може вільно поширюватися серед населення держави, на нього існує необмежена підписка та будь-який громадянин держави може з ним ознайомлюватися як у бібліотеках, так і за допомогою інтернет-ресурсів державних органів влади.

3. Офіційне опублікування є первинним повідомленням тексту нового нормативно-правового акта, що слідує безпосередньо за його прийняттям. Усі наступні публікації нормативно-правових актів, які навіть мають офіційний характер, наприклад, інкорпорація законодавства, не є опублікуванням нормативно-правового акта, яке входить до нормотворчого процесу.

4. Офіційне опублікування завжди здійснюється від імені чи за дорученням суб'єкта правотворчості.

5. Діяльність з опублікування нормативно-правових актів має правовий характер і тому повинна бути чітко нормативно регламентованою. Це є обов'язковою умовою дотримання принципу законності у правотворчій діяльності, реалізації презумпції знання закону та ефективності правового регулювання.

6. Опублікування тексту прийнятого нормативно-правового акта здійснюється в спеціальних нормативно визначених офіційних виданнях. Друк тексту в офіційному виданні передбачає його офіційний характер та автентичність оригіналу. Тобто офіційним виданням є документ, що підтверджує дію нормативно-правового акта й точний текст. Зокрема, це визначається тим, що на нього можна посилалися у випадках застосування норм права й у друкованих роботах. Окрім того, розміщення законодавчих та урядових нормативно-правових актів у відомчих виданнях, які не є офіційними виданнями для опублікування такого виду нормативно-правових актів, є звичайним інформуванням про прийняття нових правових актів і не призводить до юридичних наслідків як офіційна публікація. Офіційне опублікування дає можливість створити дублікат нормативно-правового акта.

7. Владно-юридичний характер волі правотворця, виражений через офіційне опублікування, вимагає, щоб у процесі такого опублікування було передано точний, оригінальний текст із зазначенням усіх офіційних атрибутів нормативно-правового акта. Ураховуючи цю особливість офіційного опублікування, надзвичайно важливою є ретельна

перевірка оригінальності, точності тексту для публікування.

Узагальнюючи виокремлені сутнісні ознаки офіційного опублікування, пропонуємо визначення поняття: офіційне опублікування нормативно-правових актів – це форма оприлюднення нормативно-правових актів, яка полягає в санкціонованому розміщенні уповноваженим органом тексту нормативно-правового акта в нормативно визначеному друкованому засобі інформації, у якому відображаються текст і зміст нормативно-правового акта, а також його сутнісні ознаки як юридичного документа.

Висновки. На підставі викладеного можна зробити висновок, що в офіційному оприлюд-

ненні поєднуються як офіційне повідомлення про прийняття нормативно-правового акта, так і підтвердження відповідності та оригінальності його тексту. Тільки після офіційного оприлюднення можна вважати, що нормативно-правовий акт доведений до відома виконавців і набрав чинності. Офіційне опублікування є формою оприлюднення нормативно-правового акта й санкціонованим розміщенням уповноваженим органом тексту нормативно-правового акта в нормативно визначеному друкованому засобі інформації, у якому відображаються текст і зміст нормативно-правового акта, а також його сутнісні ознаки як юридичного документа.

Список літератури:

1. Барський В. Офіційне оприлюднення нормативно-правового акта представницького органу місцевого самоврядування як стадія муніципального нормотворчого процесу. *Юридичний вісник*. 2012. № 1. С. 41–46.
2. Блинова Н.М. Архітектонічні особливості офіційних Інтернет-видань. *Держава та регіони. Серія «Гуманітарні науки»*. 2014. № 3 (38). С. 85–90.
3. Богачова Л. Оприлюднення нормативно-правового акта як стадія підзаконного нормотворчого процесу. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 5. С. 18–21.
4. Ільницький М. Адміністративно-правове регулювання оприлюднення нормативно-правових актів і забезпечення доступу до них в електронній формі за законодавством України. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 4. С. 104–111.
5. Кармадонов К.С. Официальное опубликование нормативно-правовых актов как стадия правотворческого процесса : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Москва, 2007. С. 52.
6. Кирись Б.О. Офіційне оприлюднення закону про кримінальну відповідальність. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична»*. 2012. № 4. С. 319–329.
7. Кожевников В.В. Юридическая техника опубликования нормативно-правовых актов и вступление их в силу. *Евразийский юридический журнал*. 2014.
8. Мазур Д. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів президента в республіках зі змішаною формою правління. *Право і безпека*. 2005. № 4. С. 32–35.
9. Опубликование нормативных актов / под ред. А.С. Пиголкина. Москва : Юридическая литература, 1978. С. 7.
10. Плотнікова М.В. Доцільність запровадження електронного оприлюднення нормативно-правових актів в Україні. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2015. № 2 (13). С. 14–19.
11. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (дата звернення: 03.09.2019).
12. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності : Указ Президента. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/503/97> (дата звернення: 23.07.2019).
13. Рябченко Т. Офіційне оприлюднення актів всеукраїнського референдуму як стадія референтного правотворчого процесу. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія «Економіка і право»*. 2011. Вип. 13. С. 171.
14. Соколова Н.С. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: развитие и совершенствование : дисс. ... докт. юрид. наук. Москва, 2003. С. 191.
15. Сучасна правова енциклопедія / за заг. ред. О.В. Зайчука. Київ : Юрінком Інтер, 2010. С. 207.
16. Теплюк М. О. Теоретико-правові основи введення закону в дію : монографія. Київ : Парламентське вид-во, 2013. С. 40.
17. Удала Я.М. «Офіційне оприлюднення» vs «Офіційне опублікування»: проблеми термінологічної визначеності. *Journal «ScienceRise: Juridical Science»*. 2018. № 3 (5). С. 35.
18. Фесенко С.І. Офіційне оприлюднення нормативних правових актів регуляторної дії органами місцевої влади, місцевого самоврядування як чинник дотримання конституційних прав громадян в контексті реалізації засад державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. *Часопис Академії адвокатури України*. 2013. № 13. С. 1–12.

19. Чухвичев Д.В., Аширов Б.С. Законодательная техника. Ашхабад. : Центр ОБСЕ в Ашхабаде, 2011. С. 111.
20. Шаповал В. Парламент: порядок законотворення. *Право України*. 2015. № 6. С. 165–178.
21. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарев. Москва : Сов. энциклопедия, 1984. С. 213.
22. Юридичні терміни : тлумачний словник / за ред. В.Г. Гончаренко. Київ : Либідь, 2003. С. 179.
23. Orzechowski R. Publikacja aktow (normatywnych) i organy publikacyjne w PRL. *Panstwo i prawo*. 1968. № 6. S. 566.

Andrusiv L.M. THE OFFICIAL PROMULGATION OF THE NORMATIVE AND LEGAL ACTS: THE CONCEPT AND THE FORM

The article analyzes the issue of the official promulgation of the normative legal acts, which follows the signing of the act and aims to bring its contents to the public. The emphasis is placed on the fact that the official promulgation is primary after the adoption of the normative and legal act and is carried out on behalf of the subject of the law-making and the taking effect by the act and its implementation are connected with it. The official promulgation means that the text is published only in the official medium of communication, and the officially published text of the normative and legal act is a duplicate of the original one, which is a formal confirmation of the validity of the normative and legal act. It is emphasized that the purpose of the official promulgation of the normative and legal acts is to bring the text of the normative and legal act to the attention of all the subjects to whom it is addressed. It is stated that official promulgation is carried out within the established legal and time limits by the subject of the law-making after the adoption and signing of the normative and legal act in due course.

The definitions of the concepts of the official promulgation of the normative and legal acts and official publication of the normative and legal acts are suggested.

It is emphasized that the official publication is a form of the promulgation of the normative and legal acts. The essential features of the official publication are distinguished and they include: the publication for the public; the initial placement of the text of a new normative and legal act following its adoption; carried out on behalf of the subject of the law-making; is a result-oriented activity with a legal character.

The placement of the text of the adopted normative and legal act is carried out in special normatively defined official publications; the power-law nature of the will of the law-maker, expressed through the official publication, requires that in the process of such a publication, an accurate, original text to be given indicating all the official attributes of the normative and legal act.

Key words: *law-making, normative and legal act, promulgation of normative and legal acts, official promulgation of normative and legal acts, publication.*