

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.13

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v1i4\(29\).385](https://doi.org/10.32837/pyuv.v1i4(29).385)

*Л. М. Андрусів*  
*orcid.org/0000-0002-4155-5999*  
*кандидат юридичних наук, доцент,*  
*професор кафедри соціально-гуманітарних дисциплін*  
*Прикарпатського факультету*  
*Національної академії внутрішніх справ*

## ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ОПРИЛЮДНЕННЯ ЗАКОНІВ УКРАЇНИ

Найбільш деталізованим, забезпеченим правовим підґрунтям й техніко-юридичними правилами повинен бути порядок оприлюднення законів, оскільки ці нормативно-правові акти мають не тільки найвищу юридичну силу, а й регулюють найважливіші суспільні відносини. Окрім того, Конституцією встановлено правило, що всі закони та нормативно-правові акти, які стосуються прав і обов'язків, повинні бути доведені до відома населення. Тому постала потреба не тільки адекватної правової регламентації, а і створення ефективного порядку оприлюднення законів України та запровадження в цю діяльність техніко-юридичних правил для досягнення якості та ефективності законодавства. Зосереджуємо увагу безпосередньо на самому порядку оприлюднення законів в Україні, адже саме його аналіз дасть змогу виокремити особливості та проблемні аспекти техніко-юридичного забезпечення оприлюднення.

Безпосередньо оприлюднення нормативно-правових актів, його змістові ознаки серед вітчизняних науковців досліджували В. Шаповал, Л. Богачова, С. Фесенко, В. Барський, Д. Мазур. Електронна форма оприлюднення нормативно-правових актів не залишилася без уваги таких українських дослідників, як М. Ільницький, Н. Блинова, М. Плотнікова. Однак більшість наукових досліджень оприлюднення законів України проведено в межах законотворчого процесу та законотворчості. Саме тому актуальною сферою наукового пошуку є особливості та проблемні аспекти оприлюднення законів України для формування техніко-юридичних правил їх оприлюднення.

Метою статті є встановлення особливостей та проблемних аспектів оприлюднення законів України.

Відповідно до пункту першого Указу Президента «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності», закони України не пізніше як у п'ятнадцятиденний строк після їх ухвалення у вста-

новленому порядку і підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях [8].

Згідно з вимогами статті 139 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» підписані Президентом України закони публікуються в газеті «Голос України» та у Відомостях Верховної Ради України. Публікація законів та інших актів Верховної Ради у цих друкованих засобах масової інформації є офіційною [9]. Водночас Указом Президента «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» визначено ще й інший перелік офіційних друкованих видань для опублікування законів. До цього переліку належать: «Офіційний вісник України», газета «Урядовий кур'єр», газета «Голос України», «Відомості Верховної Ради України» та інформаційний бюлетень «Офіційний вісник Президента України» [8].

Аналіз статті 139 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» вказує на те, що офіційним оприлюдненням законів України є розміщення текстів підписаних Президентом України законів України у друкованих засобах масової інформації газеті «Голос України» та у Відомостях Верховної Ради України. З огляду на колізію між Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» та Указом Президента «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» практика офіційного оприлюднення законів України у друкованих засобах масової інформації викликає певні застереження.

Проаналізуємо засоби офіційного оприлюднення законів України, які використовувалися для законів, прийнятих у 2019 році. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту права власності» від 03 жовтня 2019 року було оприлюднено: у газеті «Голос України» 23 жовтня 2019 року, в «Урядовому кур'єрі» 25 жовтня 2019 року,

в «Офіційному віснику України» – 01 листопада 2019 року, у «Відомостях Верховної Ради України» – 22 листопада 2019 року [4]. Закон України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі» від 03 жовтня 2019 року офіційно оприлюднено: у газеті «Голос України» 30 жовтня 2019 року, в «Урядовому кур'єрі» 31 жовтня 2019 року, в «Офіційному віснику України» – 08 листопада 2019 року, у «Відомостях Верховної Ради України» – 22 листопада 2019 року [6].

Закон України «Про фахову передвищу освіту» від 06 червня 2019 року офіційно оприлюднено: у газеті «Голос України» 09 липня 2019 року, в «Урядовому кур'єрі» 31 липня 2019 року, в «Офіційному віснику України» – 19 липня 2019 року, у «Відомостях Верховної Ради України» – 26 липня 2019 року [11]. Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 року офіційно оприлюднено: у газеті «Голос України» 16 травня 2019 року, в «Урядовому кур'єрі» 18 травня 2019 року, в «Офіційному віснику України» – 31 травня 2019 року, у «Відомостях Верховної Ради України» – 24 травня 2019 року [5]. Закон України «Про соціальні послуги» від 17 січня 2019 року офіційно оприлюднено: у газеті «Голос України» 27 квітня 2019 року, в «Урядовому кур'єрі» – 15 травня 2019 року, в «Офіційному віснику України» – 03 травня 2019 року, у «Відомостях Верховної Ради України» – 03 травня 2019 року [10].

Аналіз практики офіційного оприлюднення законів України, прийнятих протягом 2019 року, вказує, що закони офіційно оприлюднювалися в таких друкованих засобах масової інформації: у газетах «Голос України», «Урядовий кур'єр», в «Офіційному віснику України», «Відомостях Верховної Ради України». Але чи розміщення текстів у перелічених нами друкованих засобах масової інформації можна вважати офіційним? На офіційному веб-сайті Верховної Ради України вказано, що є офіційним опублікуванням.

Цю проблему розглянемо бівалентно, оскільки саме з дня офіційного оприлюднення обчислюється строк для набрання законом юридичної сили. Так, згідно зі статтею 8 Конституції України закони та нормативно-правові акти України повинні відповідати Конституції України. Водночас відповідно до статті 57 Конституції України закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення в порядку, встановленому законом. Хочемо зробити наголос на те, що порядок доведення законів до відома населення проводиться у порядку, який є встановленим законом. Єдиним законодавчим актом, який чітко вказує на за-

соби офіційного оприлюднення законів України, є Закон України «Про Регламент Верховної Ради України». Аналіз статті 139 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» вказує на те, що офіційним оприлюдненням законів України є розміщення текстів підписаних Президентом України законів України у друкованих засобах масової інформації газеті «Голос України» та у «Відомостях Верховної Ради України». Водночас практика офіційного оприлюднення законів України протягом 2019 року вказує, що для офіційного оприлюднення використовуються офіційні друковані видання, передбачені як Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» так і Указом Президента «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності».

Можемо стверджувати про наявність між вказаними нормативно-правовими актами правової колізії щодо засобів офіційного оприлюднення законів України. Оскільки один і той же предмет правового регулювання, а саме засоби офіційного оприлюднення, врегульовано двома нормативно-правовими актами, різними за юридичною силою, то йдеться про ієрархічну колізію. Відповідно до Листа Міністерства юстиції України щодо практики застосування норм права у випадку колізії від 26 грудня 2008 року неузгодженість між чинними нормативно-правовими актами, їхнє протиріччя з одного й того самого предмета регулювання, а також суперечність між двома або більше формально чинними нормами права, прийнятими з одного і того ж питання, в теорії права відомі як колізія норм права [12]. На думку А. Мірошниченко, до ієрархічних колізій необхідно відносити колізії, що виникають між нормами права, які мають різну юридичну силу. Юридичну силу норм права визначають у залежності від юридичної сили нормативно-правового акта, який містить колізійну норму [3, с. 18]. Теорія права використовує для подолання ієрархічної колізії правило, що у випадку невідповідності чи розбіжності між нормативно-правовими актами застосуванню підлягає той, який має вищу юридичну силу [1, с. 91]. Тому з огляду на загальні правила застосування норм у випадку ієрархічної колізії застосуванню підлягають норми права, які визначають засоби офіційного оприлюднення законів України, що містяться в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України», а не в Указі Президента «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності». Також робимо висновок, що засобами для офіційного оприлюднення законів України є друковані засоби масової інформації – газета «Голос України» та «Відомості Верховної Ради України». Виключно розміщення текстів прийнятих законів України у вказаних друкованих

засобах масової інформації можна розглядати як офіційне оприлюднення.

Щодо інших форм оприлюднення, то на нормативному рівні передбачені такі форми. Так, Указ Президента «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» містить правове застереження, що закони можуть бути опубліковані в інших друкованих виданнях лише після їх офіційного оприлюднення в офіційних друкованих виданнях. Такі закони, опубліковані в інших друкованих виданнях, мають інформаційний характер і не можуть бути використані для офіційного застосування [8].

Як передбачено Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», окрім офіційного опублікування, закони також доводяться до відома населення шляхом їх оприлюднення на офіційному веб-сайті Верховної Ради [9]. Також Указом Президента передбачена можливість оприлюднення законів в окремих випадках офіційно через телебачення і радіо. Отже, для оприлюднення законів України передбачена можливість використання таких форм, які не мають статусу офіційного: неофіційне опублікування, електронне оприлюднення на офіційному веб-сайті Верховної Ради та оприлюднення через телебачення і радіо.

Важливими є вимоги статті 139 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» щодо невідповідностей опублікованого закону оригіналу. Так, у разі виявлення невідповідності не пізніше як через десять днів із дня її виявлення публікується в газеті «Голос України» та в черговому номері «Відомостей Верховної Ради України» уточнений текст закону, а також здійснюються відповідні виправлення в офіційній електронній версії тексту акта в базі даних «Законодавство України» на офіційному веб-сайті Верховної Ради [9]. Це важливе техніко-юридичне правило, яке дає змогу усувати виявлені невідповідності закону, який офіційно оприлюднений, його оригіналу.

Наступне техніко-юридичне правило стосується поняття «оригінал закону». Підписаний Президентом України закон є оригіналом і зберігається в Апараті Верховної Ради в установленому порядку, а всі інші примірники закону є копіями [9]. Фактично вперше в Україні на нормативному рівні визначено поняття «оригінал закону» та передбачено його зберігання. Зокрема, це передбачено статтями 139, 140 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України».

Однак щодо техніко-юридичних правил зберігання оригіналів законів, то тут є певні прогалини. Законодавець визначив, що після набрання чинності законом Апарат Верховної Ради разом із відповідним головним комітетом веде справу закону, яка містить: 1) ухвалений текст закону; 2) прийнятий Верховною Радою план організацій-

них, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів для реалізації положень ухваленого закону, а також повідомлення, що надійшли до Верховної Ради, про хід виконання цього плану Кабінетом Міністрів України; 3) перелік і тексти прийнятих Президентом України, Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади нормативно-правових актів на виконання положень цього закону; 4) повідомлення Вищої ради правосуддя, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів України, Міністерства юстиції України, Генерального прокурора, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб про дотримання положень закону, а також у разі надходження їхніх пропозицій щодо підвищення ефективності дії цього закону; 5) документи, відповідні остаточні редакції тексту закону, пов'язані зі зміною, втратою чинності законом; 6) рішення та висновки Конституційного Суду України щодо закону [9]. Отже, спеціально визначеного порядку зберігання оригіналів законів, передбаченого статтею 139 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», не сформульовано, однак з аналізу статті 140 виходить, що ухвалений текст закону, який зберігається у справі закону, і є оригіналом закону.

Особливістю оприлюднення законів в Україні є наявність спеціальних норм для оприлюднення законів з питань державної митної справи, які визначені статтею другою Митного кодексу України. Зокрема, Митним кодексом України визначено, що офіційним опублікуванням закону України з питань державної митної справи вважається опублікування його повного тексту в одному з періодичних друкованих видань, визначених законодавством України як офіційні [2].

Проведений аналіз порядку оприлюднення законів в Україні дає можливість стверджувати про характерні для нього особливості:

1. Для оприлюднення законів України використовуються нормативно визначені форми: офіційне опублікування, неофіційне опублікування, електронне оприлюднення на офіційному веб-сайті Верховної Ради та оприлюднення через телебачення і радіо в окремих випадках.

2. Закріплення на нормативно-правовому рівні офіційного оприлюднення законів, з яким пов'язане набрання законами юридичної сили, та форм неофіційного оприлюднення.

3. Офіційне оприлюднення законів здійснюється у формі опублікування в офіційних друкованих виданнях.

4. Наявність нормативно закріпленого правового застереження щодо використання неофіційного опублікування законів лише після їх офіційного опублікування.

5. Оприлюднення законів здійснюється державною мовою у п'ятнадцятиденний строк після їх прийняття у встановленому порядку і підписання.

6. Перелік офіційних друкованих видань для оприлюднення законів визначений Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» та Указом Президента «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності».

7. Офіційними друкованими виданнями є газета «Голос України» та «Відомості Верховної Ради України».

8. Встановлення електронної форми оприлюднення законів, яка не має статусу офіційного оприлюднення, зокрема оприлюднення законів на офіційному веб-сайті Верховної Ради.

9. Визначення на нормативно-правовому рівні поняття «оригінал закону» та місце його зберігання.

10. Наявність спеціальних норм оприлюднення для законів, що регулюють митні правовідносини (статті Митного кодексу).

11. Визначення алгоритму дій у разі виявлення невідповідностей опублікованого закону його оригіналу.

Наявний порядок оприлюднення законів необхідно вдосконалювати з огляду на науково-технічні досягнення суспільства та потреби доступу до текстів законів. Парламентарі вже робили спроби вдосконалення оприлюднення нормативно-правових актів, впровадження правил юридичної техніки та електронного оприлюднення. Зокрема, йдеться про альтернативний законопроект «Про нормативно-правові акти» № 7409-1 від 15 грудня 2010 року, в якому було запропоновано встановити офіційне оприлюднення нормативно-правових актів, яке здійснювалося б органами чи посадовими особами, що їх видали, шляхом розміщення інформації про нормативно-правовий акт на своєму офіційному веб-сайті із зазначенням дати і часу розміщення [7].

Проаналізувавши порядок оприлюднення законів України, доходимо висновку, що основними проблемними аспектами оприлюднення законів, що потребують техніко-юридичного забезпечення, є: 1) відсутність нормативно визначеного поняття «оприлюднення» та принципів оприлюднення; 2) брак нормативно визначеного поняття «офіційне оприлюднення» та закріплення засобів його здійснення; 3) потреба нормативного закріплення поняття «неофіційне оприлюднення» та його форм (через радіо, телебачення, веб-сайт, неофіційні друковані видання); 4) відсутність вимог до електронної форми оприлюднення законів, забезпечення доступу до текстів законів і гарантій достовірності й автентичності; 5) необхідність у дефініції нормативно визначеного поняття

«офіційне друковане видання», встановлених вимог до нього, порядку друку й видання та поширення примірників; 6) регулювання відносин з оприлюднення законів двома різними за юридичною силою та правовою природою нормативно-правовими актами: Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» й Указом Президента «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності»; 7) відсутність нормативно визначеного поняття «день офіційного опублікування закону України» та визначених техніко-юридичних правил під час опублікування законів частинами чи опублікування в декількох офіційних друкованих виданнях; 8) недостатність техніко-юридичних правил для обчислення строків набрання законами юридичної сили після їх оприлюднення; 9) відсутність встановленого порядку моніторингу текстів оприлюднених законів з метою встановлення їх відповідності чи невідповідності оригіналам, відповідальних осіб за таку діяльність; 10) потреба у встановленні юридичної відповідальності за невідповідності у текстах оприлюднених законів їхнім оригіналам; 11) відсутність нормативно встановленого порядку зберігання оригіналів законів, відповідальних за таке зберігання осіб чи органів, а також відсутність юридичної відповідальності за неналежне зберігання оригіналів; 12) брак правил доступу до оригіналів законів та отримання копій таких оригіналів; 13) необхідність установа правил оприлюднення законів, ухвалених на всеукраїнському референдумі та законів про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів Україною.

### Література

1. Іванченко О.М. Колізія норм у міжнародному та національному праві. *Правове життя сучасної України* : матеріали Міжнар. наук. конф. (м. Одеса, 16–17 травня 2013 р.). Одеса : Фенікс, 2013. Т. 1. С. 90–92.
2. Митний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 15.04.2019).
3. Мірошниченко А.М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні. Київ, 2010. 270 с.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту права власності : Закон України № 159-IX, від 03 жовтня 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/159-20> (дата звернення: 11.11.2019).
5. Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України № 2671-VIII від 25 квітня 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2704-19> (дата звернення: 11.11.2019).
6. Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі : Закон України № 160-IX, від 30 жовтня 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/160-20> (дата звернення: 11.11.2019).
7. Про нормативно-правові акти : проект Закону України № 7409-1. URL: <http://gska2.rada.gov.ua>

gov.ua:7777/pls/zweb\_n/webproc2 (дата звернення: 21.08.2018).

8. 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).

9. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (дата звернення: 03.09.2019).

10. Про соціальні послуги : Закон України № 2745-VIII від 17 січня 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19/card6#Public> (дата звернення: 11.11.2019).

11. Про фахову передвищу освіту : Закон України № 2745-VIII від 06 червня 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2745-19> (дата звернення: 11.11.2019).

12. Щодо практики застосування норм права у випадку колізії : Лист Міністерства юстиції України від 26 грудня 2008 року № 758-0-2-08-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0758323-08>. (дата звернення: 11.11.2019).

### Анотація

**Андрусів Л. М. Особливості та проблемні аспекти оприлюднення законів України. – Стаття.**

У статті розглянуто порядок оприлюднення законів України з огляду на потребу в деталізації, забезпечення правовим підґрунтям та техніко-юридичними правилами. Наголошено на тому, що техніко-юридичні правила оприлюднення законів України зумовлюються тим, що ці нормативно-правові акти мають не тільки найвищу юридичну силу, а й регулюють найважливіші суспільні відносини. Установлено, що порядок та засоби офіційного оприлюднення законів України безпосередньо регулюються Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» та Указом Президента «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності». Констатовано, що між цими нормативно-правовими актами існує правова колізія щодо засобів офіційного оприлюднення, яка є ключовою проблемою, адже колізія стосується засобів офіційного оприлюднення. До характерних особливостей оприлюднення законів України віднесено: для оприлюднення використовуються нормативно визначені форми: офіційне опублікування, неофіційне опублікування, електронне оприлюднення на офіційному веб-сайті Верховної Ради та оприлюднення через телебачення і радіо в окремих випадках; закріплення на нормативно-правовому рівні офіційного оприлюднення законів, з яким пов'язане набрання законами юридичної сили, та форм неофіційного оприлюднення; офіційне оприлюднення законів здійснюється у формі опублікування в офіційних друкованих виданнях; оприлюднення здійснюється державною мовою у п'ятнадцятиденний строк після їх прийняття у встановленому порядку і підписання; офіційними друкованими виданнями є газета «Голос України» та «Відомості Верховної Ради України»; передбачення електронної форми оприлюднення зако-

нів, яка не має статусу офіційного оприлюднення, зокрема оприлюднення законів на офіційному веб-сайті Верховної Ради; визначення на нормативно-правовому рівні поняття «оригінал закону» та місце його зберігання; наявність спеціальних норм оприлюднення для законів, що регулюють митні правовідносини; визначення алгоритму дій у разі виявлення невідповідностей опублікованого закону його оригіналу.

*Ключові слова:* закон, оприлюднення законів, офіційне оприлюднення, офіційне опублікування законів, засоби офіційного оприлюднення законів.

### Summary

**Andrusiv L. M. Features and problematic aspects of the promulgation of the laws of Ukraine. – Article.**

The article deals with the procedure of the promulgation of the laws of Ukraine in view of the need for detail, the provision of the legal basis and technical and legal rules. It is emphasized that the technical and legal rules for the promulgation of the laws of Ukraine are conditioned by the fact that these normative and legal acts have not only the highest legal force, but also regulate the most important social relations. It is established that the procedure and means of the official promulgation of the laws of Ukraine are directly regulated by the Law of Ukraine «On the Regulation of the Verkhovna Rada of Ukraine» and the Decree of the President «On the Procedure of the Official Promulgation of the Normative and Legal Acts and their Entry into Force». It is stated that there is a legal conflict between these normative and legal acts regarding the means of the official promulgation which is a key problem, since the conflict concerns the means of the official promulgation. The specific features of the promulgation of the laws of Ukraine include: for the promulgation normatively determined forms are used: the official publication, the unofficial publication, the electronic publication on the official website of Verkhovna Rada and the promulgation through television and radio in some cases; fixing at the normative and legal level the official promulgation of laws, which entails the entry into force of laws, and forms of the informal promulgation; the official promulgation of the laws is carried out in the form of the publication in the official printed editions; the promulgation is made in the state language within fifteen days after their adoption in due course and signature; the official printed editions are the newspaper «Holos Ukrainy» and «Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy»; the provision of an electronic form for the promulgation of laws which does not have the status of the official promulgation, in particular the promulgation of laws on the official website of the Verkhovna Rada; the definition at the normative and legal level of the concept of the «original law» and place of its storage; availability of the special disclosure rules for laws governing customs relations; the definition of the algorithm of the actions at the detection of the discrepancies of the published law with its original.

*Key words:* law, promulgation of laws, official promulgation, official publication of laws, means of the official promulgation of laws.