

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів : Закон України від 1 липня 2004 р. № 1961-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 1. – Ст. 1.
2. Посок О.А. Правовое регулирование обязательного страхования гражданской ответственности собственников транспортных средств : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / О.А. Посок. – М., 2005. – 188 с.
3. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. (зі змінами та доповненнями станом на 1 січня 2008 р.). – К. : ВД «Ін Юре», 2008. – 480 с.
4. Серебровский В.И. Очерки советского страхового права / В.И. Серебровский. – М. ; Л. : Госиздат, 1926. – 184 с.
5. Про страхування : Закон України від 7 березня 1996 р. № 85/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 18. – Ст. 78.

УДК 342.951:351.82

**ЕЛЕКТРОННЕ ОПРИЛЮДНЕННЯ ПРАВОВИХ АКТИВ
У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

**ELECTRONIC PROMULGATION OF LEGAL ACTS
IN PUBLIC ADMINISTRATION**

Ільницький М.П.,

*аспірант кафедри адміністративного, фінансового, інформаційного
та європейського публічного права юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

У статті здійснена спроба розкрити проблему вдосконалення механізму доведення до відома населення факту прийняття й змісту нормативно-правових актів у сфері публічного управління. Додаткова увага приділена можливості впровадження механізму електронного оприлюднення нормативно-правових актів у сфері публічного управління в контексті закріплення окремого юридичного факту набрання чинності таких актів.

Ключові слова: публічне управління, оприлюднення, опублікування, нормативно-правові акти, суб'єкт владних повноважень, промульгація, електронне оприлюднення.

В статье предпринята попытка раскрыть проблему совершенствования механизма доведения до сведения населения факта принятия и содержания нормативно-правовых актов в сфере публичного управления. Дополнительное внимание уделено возможности внедрения механизма электронного обнародования нормативно-правовых актов в сфере публичного управления в контексте закрепления отдельного юридического факта вступления в силу таких актов.

Ключевые слова: публичное управление, обнародование, опубликование, нормативно-правовые акты, субъект властных полномочий, промульгація, електронне обнародование.

In this scientific research is made attempt to uncover the problems of ways of improvement of mechanisms for bringing to the public the fact of adoption and content of legal acts in the field of public administration. Additional attention is paid by the researcher towards the possibility of introducing a mechanism of electronic promulgation of legal acts in the field of public administration in the context of securing a separate legal fact of entry into force of such acts.

Key words: public administration, disclosure, publication, legal acts, subject of power, promulgation, electronic publication.

Актуальність теми. Надзвичайно важливим для будь-якого правового акта є момент набрання чинності останнього. Законодавством України встановлено низку передумов, які забезпечують офіційне оприлюднення прийнятого акта, що в окремих випадках є передумовою набрання ним чинності. На думку автора, чинний Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10.06.1997 р. № 503/97 із відповідними змінами та доповненнями певною мірою суперечить конституційним приписам ст. 57 Конституції України, оскільки Указ Президента України не є законом і, відповідно, не може визначати порядок регулювання доведення до відома населення змісту прийнятих

нормативно-правових актів. Водночас архаїчні підходи кінця ХХ ст. не відповідають сучасним правовим тенденціям і концепціям, які виникли й надалі розвиваються під впливом глобальної інформатизації суспільства та всіх правовідносин у державі й світі. Автор бачить можливість удосконалити низку окремих правових інститутів адміністративного права, щоб дало б суб'єктам владних повноважень змогу більш ефективно відповідати на інформаційні виклики сучасного суспільства, що наростають.

Питання промульгації з використанням електронних телекомунікаційних систем або за допомогою всесвітньої мережі Інтернет усе частіше постає в українському інформаційному просторі, у зв'язку з постійним пошуком інструментів для оптимізації

витратної частини Державного бюджету України. Цікаві наукові дослідження в цьому напрямі здійснюються, зокрема, такими вченими, як Є.В. Талапіна, Б.В. Калиновський, О.Я. Лапка, Н.Я. Лапка, А.М. Мірошниченко, З.М. Будицько, С.О. Дорогих, О.І. Смаглюк та інші.

Комплексне теоретичне дослідження цієї проблеми саме через призму специфіки публічного управління на сьогодні відсутнє. У практичній площині реалізувати проблему, викладену в статті, неможливо без унесення змін до відповідної профільної законодавчої бази.

Доведення нормативно-правового акта до загального відома є передумовою набрання ним чинності. Власне доведення нормативно-правового акта до загального відома є юридичною підставою для того, щоб уважати суб'єктів суспільних відносин об'єктами щодо прав, обов'язків чи відповідальності, які встановлюються в таких актах. А саме на такій презумпції об'єктованості ґрунтується й положення ч. 2 ст. 68 Конституції України, за яким «незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності».

Загальноприйнятим способом доведення до загального відома прийнятого нормативно-правового акта у вітчизняній управлінській практиці є його опублікування в загальнодоступних друкованих органах.

Водночас оприлюднення визначеним чинним законодавством способом нормативно-правових актів більшою мірою не відповідає реальним потребам часу, стану інформатизації суспільства й не забезпечує належного доведення до загального відома населення факту прийняття і змісту нових нормативно-правових актів.

Безпосередня мета статті – правовий аналіз наявного правового регулювання та правових інститутів, норм щодо оприлюднення нормативно-правових актів у сфері публічного управління, а також дослідження деяких можливих шляхів удосконалення усталених моделей правовідносин у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Надзвичайно важливим для будь-якого правового акта є момент набрання чинності останнього. Ст. 57 Конституції України встановлено, що закони та інші нормативно-правові акти, які визначають права й обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення в порядку, визначеному законом [1]. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, не доведені до відома населення в порядку, визначеному законом, є нечинними.

Законодавством України встановлено низку передумов, які забезпечують офіційне оприлюднення прийнятого акта, що в окремих випадках є передумовою набрання ним чинності.

Так, п. 2 ч. 1 ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» встановлено, що розпорядники інформації (у нашому випадку – суб'єкти владних повноважень) зобов'язані оприлюднювати нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обгово-

ренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності [2].

За загальним правилом, у чинному законодавстві не передбачено передумовою набрання чинності індивідуально-правового акта його оприлюднення (офіційне опублікування), на відміну від нормативно-правових актів. Але, дотримуючись європейських принципів прозорості й відкритості роботи публічних адміністрацій, законодавець пішов назустріч громадській ініціативі та зобов'язав будь-якого суб'єкта владних повноважень у будь-якому випадку невідкладно, але не пізніше ніж за п'ять робочих днів із дня затвердження оприлюднювати такі акти (ч. 2 ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Додатково ч. 4 ст. 15 вищевказаного Закону передбачено обов'язок суб'єктів владних повноважень невідкладно оприлюднювати будь-які акти, які містять інформацію про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим.

З метою забезпечення доступу до законодавчих та інших нормативних актів фізичним і юридичним особам держава забезпечує офіційне видання прийнятих нормативно-правових актів масовими тиражами в найкоротші строки після їх прийняття (ст. 17 Закону «Про інформацію») [3]. Водночас у ст. 22 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» передбачено, що постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України публікуються в офіційних виданнях (відомостях, бюлетенях, збірниках, інформаційних листках тощо) і друкованих засобах масової інформації відповідних органів державної влади [4].

Ст. 22 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування» дає підстави для висновку, що положення зазначених законів передбачають оприлюднення шляхом опублікування.

Варто зазначити, що в зарубіжних країнах у контексті гарантій захисту прав заінтересованих осіб приділяється значна увага питанню «чинності акта відносно особи, якій він призначений або інтереси якої зачіпає», застосовуються різноманітні способи доведення правового акта до відома зацікавленої особи [5, с. 66].

Однак, на нашу думку, набрання чинності будь-якими нормативно-правовими актами, у тому числі й нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, має пов'язуватись не з тим способом їх оприлюднення, який забезпечить якнайшвидше набрання цими актами чинності, а з їх реальним доведенням до відома населення, що, як зазначено вище, вимагається відповідно до ст. 57 Конституції України. Таке доведення має надавати заінтересованим суб'єктам принаймні формальну можливість ознайомитись зі змістом відповідних нормативно-правових актів до того, як вони наберуть чинності.

У сучасних умовах України поява тексту певного нормативно-правового акта на офіційному сайті

Уряду не може вважатись належним доведенням його змісту до відома громадян, так як не охоплює весь прошарок заінтересованих осіб, яких цей акт може стосуватися. До того ж із січня 2007 р. з метою оперативнішого оприлюднення нормативних актів інформаційний бюлетень «Офіційний вісник України» виходить двічі на тиждень (див. Офіційний вісник України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ovu.com.ua>). Відтак акти Кабінету Міністрів України можуть бути опублікованими в офіційному інформаційному бюлетені протягом трьох-чотирьох днів.

Як стає очевидно з вищезазначеного, правова конструкція набрання чинності правових актів, закріплена в Основному Законі, відсилає до конкретного порядку набрання чинності таких актів, передбаченому у відповідних звичайних законах, що дає змогу зробити висновок про більшу правову стабільність конституційної норми порівняно зі звичайною правовою нормою. Разом із тим імперативна норма Конституції України зафіксує, що обов'язковою передумовою набрання чинності нормативно-правового акта є його доведення до відома населення, при цьому правовий механізм такого доведення вже розкривається в правових нормах звичайного закону.

Так, ця взаємопов'язана конституційно-звичайна конструкція правових приписів надає законодавцю досить гнучкості у визначенні механізму опублікування правових актів.

Автор бачить можливість внести певні зміни в наявне правове регулювання доведення до відома населення їхнього змісту з одночасним закріпленням попередніх передумов для введення окремої форми правових актів на рівні із письмовою – електронною.

На думку автора, чинний Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10.06.1997 р. № 503/97 із відповідними змінами й доповненнями певною мірою суперечить конституційним приписам ст. 57 Конституції України, оскільки Указ Президента України не є законом і, відповідно, не може визначати порядок регулювання доведення до відома населення змісту прийнятих нормативно-правових актів [6].

Автор уважає, що питання набрання чинності нормативно-правових актів має бути врегульовано спеціалізованим звичайним законом, предметом регулювання якого є правовідносини, пов'язані із прийняттям, установленням місця в системі та порядком оприлюднення й доведення до відома населення нормативно-правових актів.

Першим кроком до врегулювання офіційного опублікування нормативно-правових актів має стати надання Інтернет-ресурсу (веб-сайту) відповідного органу, який прийняв нормативно-правовий акт, статусу джерела для офіційного опублікування шляхом оприлюднення нормативно-правового акта.

Для введення відповідних механізмів, на думку автора, передусім мають бути в обов'язковому порядку затверджені відповідні формати та регламенти розміщення нормативно-правових актів на Інтернет-

ресурсах органів-видавників нормативно-правових актів. Необхідність затвердження таких форматів і регламентів, обов'язковість їх одночасного застосування має передбачатися відповідним спеціалізованим законом – у нашому випадку «Про нормативно-правові акти».

Приймати відповідний Закон України «Про нормативно-правові акти» варто разом із унесенням змін до низки законодавчих актів щодо закладення передумов комп'ютеризованої системи правотворчості, яка б повністю виключала використання паперових носіїв. Для цього, з метою належного забезпечення прав і свобод громадян, а також прав та інтересів юридичних осіб, має бути чітко врегульовано питання можливості отримання в офіційному порядку належно завірену, високозахищену електронну копію будь-якого нормативно-правового акта.

Водночас значна частина громадян досі належним чином не долучена до цифрової культури й традиційно користується паперовою формою носіїв правової інформації. Повна відмова від паперових носіїв правових актів поставить у завідома дискримінаційне становище цю категорію осіб шляхом обмеження їхніх конституційних прав.

Ст. 17 Закону України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. зазначає, що правова інформація – це будь-які відомості про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення й боротьбу з ними та їх профілактику тощо. Вищенаведеною статтею встановлено, що джерелами правової інформації є Конституція України, інші законодавчі й підзаконні нормативно-правові акти, міжнародні договори та угоди, норми й принципи міжнародного права, а також ненормативні правові акти, повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи, інші джерела інформації з правових питань.

Важливу роль повинні відігравати державні електронні інформаційні ресурси (або один уніфікований державний електронний інформаційний ресурс правової інформації), що застосовуються для вирішення таких важливих завдань державної політики в інформаційній сфері:

- забезпечення прав і задоволення інформаційних потреб суб'єктів інформаційних відносин;
- сприяння інформатизації та розвитку інформаційного суспільства;
- інформаційне забезпечення діяльності органів публічної влади;
- забезпечення доступу широких верств населення до інформації, зокрема правової, як результатів діяльності суб'єктів владних повноважень;
- створення системи електронного урядування [7, с. 15].

Уведення системи електронного оприлюднення має водночас передбачати певні превентивні механізми уникнення у випадку виникнення технічних неполадок із цією системою [8, с. 54–60].

Виникнення вищенаведених чи схожих ситуацій здатне значно дестабілізувати змодельовану систему правопорядку, соціальне та економічне життя сус-

пільства, призведе до ослаблення обороноздатності держави, зумовило б порушення законних прав осіб.

Так, на думку автора, офіційний характер оприлюднених правових актів і недоторканність системи їх електронного оприлюднення мають забезпечуватися спеціальною системою безпеки із належними засобами технічного та криптографічного захисту. Разом із тим має бути врегульовано та законодавчому рівні питання притягнення до кримінальної відповідальності за несанкціоноване втручання в електронну систему офіційного оприлюднення, за аналогією зі ст. 376-1 Кримінального кодексу України «Незаконне втручання в роботу автоматизованої системи документообігу суду». Водночас в обов'язковому порядку має бути врегульовано питання та закріплено механізм реагування у випадку виявлення розбіжностей між опублікованими в електронній системі та виданими в друкованих виданнях текстами нормативно-правових актів.

Висновки. На думку автора, чинне законодавче забезпечення механізму оприлюднення нормативно-правових актів і в теорії, і в практиці є застарілим та недосконалим, потребує актуалізації із проблемами, які виникли у зв'язку з останніми тенденціями інформатизації суспільства.

Питання правового забезпечення електронного опублікування нормативно-правових актів має вирішуватися одночасно з питанням законодавчого врегулювання повної заміни в роботі суб'єктів владних повноважень паперового носія правової інформації на електронний. Разом із тим комплексно має бути вирішене питання законодавчого закріплення статусу електронних правових актів для більш широкого реформування галузі публічного управління в частині винесення компетентними суб'єктами владних повноважень нормативно-правових актів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32. – С. 314.
3. Про інформацію : Закон України від 02 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 48. – С. 650.
4. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23 вересня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 49. – С. 299.
5. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
6. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності : Указ Президента України // Офіційний вісник України. – 1997. – № 24. – С. 11.
7. Аблякимов Е.Е. Правові основи формування державних електронних інформаційних ресурсів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Е.Е. Аблякимов. – К., 2010. – 19 с.
8. Талапина Е.В. Электронное опубликование нормативных актов: зарубежный опыт / Е.В. Талапина // Государство и право. – 2009. – № 7. – С. 54–60.

УДК 321.7(477)

ОСОБЛИВОСТІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

FEATURES PREVENT CORRUPTION IN UKRAINE IN MODERN CONDITIONS

Козленко В.Г.,

*здобувач кафедри адміністративного права
Інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної академії управління персоналом*

У статті визначено категорію «запобігання корупції», встановлено сучасні антикорупційні заходи та охарактеризовано превентивні заходи запобігання корупції. Також зроблено висновки й пропозиції щодо запобігання корупції в Україні в сучасних умовах.

Ключові слова: корупція, превентивні заходи, запобігання, комплаєнс, антикорупційна експертиза.

В статье определена категория «предотвращение коррупции», установлены современные антикоррупционные мероприятия и охарактеризованы превентивные меры предотвращения коррупции. Также сделаны выводы и предложения по предотвращению коррупции в Украине в современных условиях.

Ключевые слова: коррупция, превентивные меры, предотвращение, комплаенс, антикоррупционная экспертиза.

In the article the category of "corruption prevention", installed modern anti-corruption measures and describes preventive measures to prevent corruption. Also conclusions and proposals to prevent corruption in Ukraine in modern conditions.

Key words: corruption, preventive measures, prevention, komplaens, anti-corruption expertise.