

Плотнікова М. В. Деякі проблеми правового забезпечення права знати свої права і обов'язки, встановлені органами публічної адміністрації в Україні / М. В. Плотнікова // Адміністративно-правове забезпечення прав людини органами публічної адміністрації в Україні : збірник наукових праць / За заг. ред. О. Ф. Андрійко. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2015. – С.128–136.

Плотнікова М.В.

канд. юрид. наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін та банківського права
Українська академія банківської справи (м. Суми)

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ЗНАТИ СВОЇ ПРАВА І ОБОВ'ЯЗКИ, ВСТАНОВЛЕНІ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

Забезпечення належного рівня реалізації прав людини дає можливість досягти бажаного розвитку демократії. Другий розділ Конституції проголошує основні права і свободи людини та громадянина. Однак, як слушно зауважують Н. М. Оніщенко та Н. М. Пархоменко, демократичне суспільство сьогодні вимагає не тільки декларування певних положень, але й створення дійових юридичних механізмів, які дозволяють повною мірою реалізувати свої права і свободи¹. Держава повинна забезпечити реалізацію задекларованих прав людини, як шляхом прийняття законів, що визначають можливості реалізації своїх прав особою, так і шляхом встановлення обов'язку органів державної влади спрямовувати свою діяльність на забезпечення реалізації цих прав. Виконання повноважень органами публічної адміністрації також повинна здійснюватися з метою забезпечення реалізації прав людини.

Одним з гарантованих конституцією України прав є право знати свої права та обов'язки. Відповідно до ст. 57 Конституції України кожному гарантується право знати свої права і обов'язки. Здійснюючи державне регулювання в окремих сферах економічних відносин, органи публічної адміністрації встановлюють правила здійснення того чи іншого виду економічної діяльності, що може зачіпати права та свободи особи або визначати для неї додаткові обов'язки. На наш погляд, в Україні зараз приділяється недостатня увага питанням забезпечення реалізації права знати свої права та обов'язки, пов'язаним з реалізацією повноважень органами публічної адміністрації.

Насамперед, слід коротко визначити зміст права людини знати свої права та обов'язки. Щодо змісту цього права, а також його місця в системі прав людини в юридичній літературі єдиного підходу немає. Аналізуючи різні підходи Н. Корнієнко-Зенкова, визначає, що в науці право знати свої права розуміють як: складову права на інформацію; окремий різновид права людини на інформацію; загальне право людини, що належить до групи прав на участь у правовому процесі. Дослідниця робить висновок, що право знати свої права та обов'язки слід розглядати як найближче до категорії гарантувально-забезпечувальних прав, здійснення яких забезпечує в механізмі правового регулювання належні юридичні умови для реалізації правового статусу людини в усіх конкретних правових відносинах. За такого підходу характер права знати свої права та обов'язки визначається нею як універсальний, без гарантованого здійснення якого

¹ Оніщенко Н. М. Соціальний вимір правової системи: реалії та перспективи : монографія / Н. М. Оніщенко, Н. М. Пархоменко ; відпов. ред. Ю.С. Шемшученко. – К. : Юридична думка, 2011. – С. 81.

реалізація усіх інших прав та обов'язків, правового статусу особи загалом була б неможливою².

Конституційне право особи знати свої права та обов'язки визначається дослідниками як закріплена нормами міжнародних договорів, Конституції України та деталізована в законах і підзаконних нормативно-правових актах України можливість суб'єкта конституційного права отримувати інформацію щодо законів та інших нормативно-правових актів, що визначають права й обов'язки особи та доведені в порядку, установленому законом, а також умова та засобів реалізації інших прав, свобод і обов'язків, зазначених у розділі другому Конституції України³.

Підзаконні нормативно-правові акти є результатом реалізації нормотворчої функції органів публічної адміністрації, і в більшості випадків містять норми права, які можуть зачіпати права людини і громадянина або встановлювати для них обов'язки. Тому для забезпечення права особи знати свої права і обов'язки повинна бути передбачена можливість суб'єктів отримувати інформацію щодо змісту підзаконних нормативно-правових актів. Здійснюється це шляхом оприлюднення текстів нормативно-правових актів.

Для характеристики правового регулювання оприлюднення підзаконних нормативно-правових актів в Україні слід насамперед звернутися до положень Конституції України. Загальні засади оприлюднення нормативно-правових актів визначені в ч. 1 ст. 57 Конституції України, згідно з якою закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. В ст. 94 Конституції містяться положення, що стосуються оприлюднення законів. Однак спеціального закону, який би визначав порядок оприлюднення всіх нормативно-правових актів немає.

На даний час на рівні закону є кілька норм, що стосуються оприлюднення підзаконних нормативно-правових актів. Так, в ст. 22 Закону України "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації" визначається, 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, рішення органів місцевого самоврядування, інші нормативно-правові акти публікуються в офіційних виданнях (відомостях, бюлетенях, збірниках, інформаційних листках тощо) та друкованих засобах масової інформації відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Однак зазначена норма має загальний характер, тому всі питання оприлюднення підзаконних нормативно-правових актів регулюються відповідними Указами Президента, Кабінету Міністрів України та Міністерства юстиції України.

Відповідно до ч. 5 ст. 15 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" накази міністерства, які є нормативно-правовими актами, після включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів опубліковуються державною мовою в офіційних друкованих виданнях.

Детальніше на законодавчому рівні визначено тільки порядок офіційного оприлюднення регуляторних актів – в ст. 12 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності". Так, наприклад, регуляторні акти, прийняті Національним банком України, Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення, іншими державними органами, центральними органами виконавчої влади, державними спеціалізованими установами та організаціями, некомерційними самоврядними організаціями, які здійснюють керівництво та управління

² Корнієнко-Зенкова Н. Право знати свої права та обов'язки: до визначення в системі конституційних прав людини / Наталія Корнієнко-Зенкова // Віче. – 2015. – № 6. – С. 16–19. – С. 18.

³ Воробйова Г. В. Поняття конституційного права особи знати свої права та обов'язки / Г. В. Воробйова // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 3. – С. 32–38. – С. 38

окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також їх посадовими особами, офіційно оприлюднюються в “Офіційному віснику” та у газеті “Урядовий кур'єр” не пізніш як у десятиденний строк після їх державної реєстрації або прийняття та підписання, у випадку, якщо ці регуляторні акти не підлягають державній реєстрації.

Загальний порядок оприлюднення нормативно-правових актів та перелік офіційних видань визначається Указом Президента України “Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності” від 10.06.1997 р. № 503/97. Так, для актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України офіційними друкованими виданнями є “Офіційний вісник України” та газета “Урядовий кур'єр”, а для актів Президента також “Офіційний вісник Президента України”.

В ч. 5 ст. 1 даного Указу також встановлюється можливість в окремих випадках акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України офіційно оприлюднювати через телебачення і радіо, однак не конкретизовано, якими саме повинні бути обставини для таких випадків.

Обов'язок опублікувати підзаконні нормативні акти, які пройшли процедуру державної реєстрації, покладається на Міністерство юстиції України. Відповідно до п 6.7 Наказу Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5 “Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів” після включення нормативно-правового акта до Єдиного державного реєстру і присвоєння йому реєстраційного коду Управління систематизації передає нормативно-правовий акт для опублікування в бюлетені “Офіційний вісник України”.

Таким є загальний порядок оприлюднення підзаконних нормативно-правових актів Президента, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади. Як уже відмічалось, в багатьох нормативних актах мітяться норми, що стосуються порядку оприлюднення підзаконних нормативно-правових актів, що, на нашу думку, не сприяє уніфікації цієї діяльності. Єдиний порядок діяльності органів публічної адміністрації щодо оприлюднення своїх нормативно-правових актів виключав би різницю в реалізації права особи знати свої права та обов'язки, яка може призвести до порушення даного права.

Українське банківське законодавство містить неоднозначну норму щодо оприлюднення нормативно-правових актів такого органу публічної адміністрації як Національний банк України. Так, відповідно до Закону України від 04.07.2014 № 1586-VII ч. 4 ст. 56 Закону України “Про Національний банк України” була викладена в такій редакції: “Нормативно-правові акти Національного банку (крім нормативно-правових актів, які містять інформацію з обмеженим доступом) набирають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо більш пізній строк набрання чинності не передбачений у такому акті. Офіційним опублікуванням нормативно-правового акта Національного банку вважається перше опублікування його повного тексту в одному з періодичних друкованих видань – “Офіційному віснику України”, газетах “Урядовий кур'єр”, “Голос України” або перше розміщення на сторінці Офіційного інтернет-представництва Національного банку України.”

На нашу думку, такий необдуманий підхід законодавця породжує багато проблем. Запитання викликає право Національного банку України обирати спосіб оприлюднення нормативно-правового акту або в офіційному друкованому виданні, або розмістити на сторінці Офіційного інтернет-представництва Національного банку України. Положення даної статті не враховують того, що підзаконний нормативно-правовий акт повинен пройти процедуру державної реєстрації в Міністерстві юстиції України. Хоча порядок її проведення визначено в Наказі Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5. Проблемою є також те, що питання організації роботи офіційного інтернет-представництва Національного банку України визначаються внутрішніми розпорядчими

актами цього органу. Тому немає чіткого підходу, що собою являє офіційне інтернет-представництво Національного банку України, як повинен фіксуватися факт оприлюднення, яким чином відбувається контроль за тим, що б в текст нормативно-правового акту не було внесено свавільних змін тощо.

Звісно, рівень розвитку інформаційної сфери сучасного суспільства вже потребує запровадження електронного оприлюднення нормативно-правових актів, однак, на нашу думку, така процедура повинна бути передбачена для всіх нормативно-правових актів, таке оприлюднення повинно пов'язуватися з процедурою державної реєстрації нормативного акту та забезпечуватися Міністерством юстиції.

Суб'єкти законодавчої ініціативи роблять спроби запровадити законодавче регулювання електронного опублікування нормативно-правових актів в Україні є. В Проекті Закону "Про нормативно-правові акти" № 7409-1 від 15.12.2010, підготовленому К. Ляпіною, передбачалася можливість оприлюднення нормативних актів на офіційний веб-сторінках органами чи посадовими особами, що їх видали, шляхом розміщення інформації про нормативно-правовий акт на своєму офіційному веб-сайті із зазначенням дати і часу розміщення⁴. Однак положення цього законопроекту щодо публікації на офіційних веб-сторінках нормативних актів, на наш погляд, є недосконалими і не вирішували б проблеми правового регулювання, а породжували нові. Даний законопроект було цілком закономірно відхилений, тому що він не містив норм, що стосувалися би ієрархії нормативно-правових актів, порядку набрання чинності, скасування тощо. Ще однією спробою вирішити питання офіційного опублікування нормативно-правових актів на веб-сторінках державних органів можна вважати законопроект № 2877 «Про внесення змін до деяких законів України щодо набрання чинності актами Кабінету Міністрів України»⁵, однак у зв'язку з недосконалістю тексту даного законопроекту, положення якого суперечили нормам чинного законодавства, він не був ухвалений.

Більш вдалим прикладом запровадження електронного опублікування нормативно-правових актів, на наш погляд, є законопроект «Про офіційне оприлюднення та реєстрацію нормативно-правових актів» № 2256а⁶, яким пропонується дозволити оприлюднювати нормативно-правові акти на веб-сайтах органів державної влади, які їх приймають. Крім того, у даному проекті розміщення на веб-сайті нормативно-правового акту є передумовою для набрання ним чинності, а після державної реєстрації на веб-сайті органу влади текст акту повинен бути замінений на посилання на Єдиний державний реєстр.

Встановлюючи в Україні порядок електронного опублікування підзаконних нормативно-правових актів, потрібно, на нашу думку, врахувати і досвід європейських країн. Також слід комплексно підходити до визначення правового режиму реєстру нормативних актів, внесення до нього нормативно-правового акту та оприлюднення його у відкритому доступі на відповідному інтернет-ресурсі органів публічної адміністрації.

Аналіз правового забезпечення права знати свої права та обов'язки, пов'язані з оприлюдненням підзаконних нормативно-правових актів органів публічної адміністрації дає підстави стверджувати, що в Україні існують проблеми правового забезпечення права знати свої права та обов'язки які встановлені цими органами. Діяльність органів публічної адміністрації при виконанні покладених на них завдань повинна забезпечувати реалізацію основних прав людини. Однак проведений аналіз українського законодавства дає підстави стверджувати, що недосконале правове регулювання порядку оприлюднення

⁴ Проект Закону "Про нормативно-правові акти" № 7409-1 від 15.12.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=39235&pf35401=180006>.

⁵ Проект Закону № 2877 від 18.05.2015 «Про внесення змін до деяких законів України щодо набрання чинності актами Кабінету Міністрів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55167&pf35401=342646>.

⁶ Проект Закону «Про офіційне оприлюднення та реєстрацію нормативно-правових актів» № 2256а від 03.07.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55858&pf35401=350085>.

підзаконних нормативно-правових актів не дає можливості належним чином забезпечити право знати свої права і обов'язки. Насамперед, слід відмітити, що норми, що стосуються оприлюднення підзаконних нормативно-правових актів містяться в багатьох нормативно-правових актах. Такий важливий напрямок роботи органів публічної адміністрації повинен бути чітким і однозначним, проте в Указі Президента є норма про можливість опублікування актів через телебачення і радіо, однак не визначено в яких випадках це можливо.

Порядок оприлюднення нормативно-правових актів органів публічної адміністрації потребує, на наш погляд, і уніфікації, зокрема слід скасувати передбачену для підзаконних нормативно-правових актів Національного банку України можливість їх оприлюднення через Офіційне інтернет-представництво Національного банку України. Також необхідно прийняти Закон України "Про нормативно-правові акти", який би закріплював загальні зсади правотворчої діяльності органів державної влади, зокрема визначав загальний порядок доведення текстів підзаконних нормативно-правових актів органів публічної адміністрації, що буде гарантією належного реалізації права особи знати свої права і обов'язки. Також даний закон також повинен містити норми, що стосуються електронного опублікування нормативно-правових актів, тому що потреба в запровадженні такого порядку є, однак таке важливе питання потребує додаткових наукових досліджень, в тому числі і порівняльно правових.