

В. Барський,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ОФІЦІЙНЕ ОПРИЛЮДНЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА ПРЕДСТАВНИЦЬКОГО ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СТАДІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО НОРМОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Здійснення місцевого самоврядування тісно пов'язане із використанням різних правових засобів впливу. Влада, на думку А. В. Земцова, повинна мати ефективні інструменти реалізації, зокрема, можливість видавати акти — документи, в яких вона виражає свої веління [1]. Згідно з ч. 1 ст. 144 Конституції України, органи місцевого самоврядування у межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, що є обов'язковими до виконання на певній території. Правові акти органів місцевого самоврядування відіграють важливу роль у механізмі правового регулювання, оскільки вони є способом вираження правових норм. Вони виступають головним правовим засобом здійснення місцевим самоврядуванням владних повноважень на підвідомчій території [2].

Прийняття правових актів органів місцевого самоврядування здійснюється у формі муніципального нормотворчого процесу, який являє собою систему взаємозалежних, упорядкованих організаційних та матеріально-технічних дій, які об'єднуються у процесуальні стадії. Сумлінне дотримання учасниками муніципального нормотворчого процесу внутрішньої логіки муніципального нормотворчого процесу є запорукою легітимності прийнятих правових актів. Попри значну увагу вітчизняних правознавців та юристів-практиків до різних аспектів місцевого самоврядування, не всі стадії муніципального нормотворчого процесу мають належне доктринальне обґрунтування. До останніх належить стадія офіційного оприлюднення нормативно-

правового акта представницького органу місцевого самоврядування.

Однією із ознак нормативності правового акта є те, що до вступу в силу його має бути доведено до загального відома (має бути оприлюднений). Офіційне оприлюднення є юридичним фактом, необхідним для набрання чинності нормативно-правовим актом. Не є виключенням у цьому відношенні нормативно-правові акти представницьких органів місцевого самоврядування. Відповідно до п. 5 ст. 59 Закону про місцеве самоврядування, рішення ради нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їхнього офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк.

Офіційне оприлюднення нормативно-правового акта представницького органу місцевого самоврядування варто розглядати у двох понятійних площинах: як однойменну стадію муніципального нормотворчого процесу і як окремий правовий інститут.

Досліджуючи офіційне оприлюднення нормативно-правового акта місцевої ради як процесуальну стадію, слід враховувати те, що вчені, які розуміють правотворчий процес як виключно діяльність компетентного органу, виводять офіційне оприлюднення за рамки цього процесу [3], разом із тим, переважна більшість радянських і сучасних вітчизняних і російських учених визнають офіційне оприлюднення самостійною завершальною стадією правотворчого процесу [4].

Офіційне оприлюднення являє собою необхідний етап формування ви-

раженої у нормативно-правовому акті загальнообов'язкової волі представницького органу місцевого самоврядування. Вона не може бути визнана цілком сформованою, якщо виконавці не мають можливості її довідатися. Остаточне оформлення волі припускає включення цього нормативно-правового акта до системи правового регулювання, його реальної дії, а це неможливо без офіційного доведення його приписів до відома виконавців.

Нормативно-правовий акт місцевої ради — це формальний документ, що не може існувати без офіційного тексту. Однак наявність одного оригіналу нормативно-правового акта не може забезпечити ефективне регулювання відповідної сфери суспільних відносин. Для цього потрібна серія дублікатів, які мали б офіційне значення. Без них процес створення нормативно-правового акта представницького органу місцевого самоврядування не можна вважати закінченим. Нормативно-правовий акт не може по-справжньому діяти, якщо немає його офіційних текстів, ідентичних оригіналові. Офіційне оприлюднення прийнятого нормативно-правового акта забезпечує властивості автентичності дублікатам цього акта.

Офіційне оприлюднення нормативно-правового акта інформує про прийнятий нормативно-правовий акт. Офіційне оприлюднення — це формальне підтвердження факту нормативності правового акта. Різного роду повідомлення й інші способи доведення до відома інформації про новий нормативно-правовий акт не мають офіційного значення.

Офіційне оприлюднення не може змінити ні юридичну силу прийнятого нормативно-правового акта місцевої ради, ні його зміст, однак офіційне оприлюднення є необхідним завершальним компонентом процесу муніципальної нормотворчості. Тільки після офіційного оприлюднення можна вважати, що нормативно-правовий акт діє, тобто є прийнятим і доведеним в офіційному порядку до відома виконавців.

Офіційне оприлюднення нормативно-правових актів представницьких ор-

ганів місцевого самоврядування завжди має юридичний характер і тому повинно проходити в передбачених законодавством про місцеве самоврядування і регламентами місцевих рад формах, і цим воно відрізняється від усіх інших способів доведення до відома населення нормативних приписів.

У юридичній науці ті самі поняття нерідко позначаються різними термінами і, навпаки, у ті самі терміни вкладається різний зміст. Часто, наприклад, змішується значення таких термінів, як оприлюднення й опублікування нормативно-правових актів. У публічно-самоврядній практиці України використовуються різні способи доведення до відома населення муніципальних нормативно-правових актів, які можна об'єднати під загальним найменуванням «офіційне оприлюднення нормативно-правових актів представницьких органів місцевого самоврядування», і тому при характеристиці кожного з них слід дотримуватися чіткої й однакової термінології. При цьому слід зазначити, що законодавство України не визначає ані поняття офіційного оприлюднення нормативно-правових актів представницьких органів місцевого самоврядування, ані його форми.

Одним із найпоширеніших способів офіційного оприлюднення нормативно-правових актів місцевої ради є його офіційне опублікування. Воно полягає у розміщенні повного і точного тексту прийнятого нормативно-правового акта з усіма його атрибутами та реквізитами у затверженому регламентом або іншим рішенням представницького органу місцевого самоврядування друкованому виданні, випуск якого здійснюється від імені цього органу і яке носить офіційний характер.

Офіційне опублікування як форма офіційного оприлюднення нормативно-правового акта місцевої ради характеризується такими юридичними властивостями та ознаками.

Метою офіційного опублікування є доведення тексту муніципального нормативно-правового акта до відома максимально широкого кола адресатів.

Воно здійснюється в офіційному друкованому виданні представницького органу місцевого самоврядування, який повинен вільно поширюватися у межах відповідної муніципально-територіальної одиниці, на нього повинна бути необмежена підписка, будь-який громадянин повинен мати можливість ознайомитися з ним у бібліотеках.

Офіційне опублікування здійснюється від імені та за дорученням представницького органу місцевого самоврядування. Розміщення тексту нормативно-правового акта в офіційному друкованому виданні визначає його офіційний характер, автентичність оригіналу. На нього можна посилатися у випадках застосування норм права, він діє у первинній редакції доти, поки у цьому ж виданні не буде здійснено опублікування нормативно-правового акта, за яким вносяться зміни до первинного нормативно-правового акта. Офіційне друковане видання не обов'язково повинне бути призначене спеціально для опублікування муніципальних нормативно-правових актів. Ним може бути газета інформаційного змісту, якій статутом територіальної громади чи регламентом відповідної місцевої ради надано статус офіційного друкованого органу.

Прийнятий нормативно-правовий акт місцевого самоврядування повинен бути опублікований цілком як єдиний документ. При офіційному опублікуванні не повинні допускатися зміна або скорочення його тексту. Опублікування акта частково або витягів з нього є неприпустимим для відтворення офіційного тексту нормативно-правового акта, оскільки це порушує його внутрішню логіку. Владно-юридичний характер волі представницького органу місцевого самоврядування, що виражається за допомогою офіційного опублікування нормативно-правового акта, вимагає, щоб у результаті такого опублікування був переданий точний, справжній текст оригіналу із зазначенням всіх офіційних реквізитів нормативно-правового акта (найменування нормативно-правового акта, орган, який прийняв нормативно-правовий акт, посадова особа, яка його

підписала, дата його підписання, реєстраційний номер (якщо він є).

Офіційне опублікування нормативно-правового акта місцевої ради слід відрізнити від неофіційного опублікування. Між собою вони відрізняються юридичними наслідками, які викликають розміщення тексту нормативно-правового акта місцевої ради в офіційному чи в іншому друкованих виданнях. Тільки опублікування в офіційному друкованому виданні є стадією муніципального нормотворчого процесу, лише воно тягне певні юридичні наслідки, додає опублікованому текстові нормативно-правового акта якості офіційного дублікату його оригіналу. Розміщення рішення місцевої ради нормативно-правового характеру у неофіційному друкованому виданні має характер простого інформування про прийнятий нормативно-правовий акт і не тягне юридичних наслідків, що властиві офіційному опублікуванню.

Слід відрізнити також первинне офіційне опублікування нормативно-правового акта місцевої ради від усіх подальших його публікацій, навіть якщо вони мають офіційний характер. Тільки первинне офіційне опублікування має значення офіційного оприлюднення нормативно-правового акта у власному розумінні слова. Тільки воно визначає умови набрання чинності нормативно-правового акта представницького органу місцевого самоврядування.

На теперішній час опублікування нормативно-правових актів представницьких органів місцевого самоврядування в газетах має перевагу поряд з іншими формами оприлюднення нормативно-правових актів місцевого самоврядування, оскільки воно забезпечує широке й оперативне ознайомлення з ними різних суб'єктів права.

Ще однією з поширених форм офіційного оприлюднення нормативно-правових актів представницьких органів місцевого самоврядування є їх поштове розсилання суб'єктам права. Поштове розсилання як форма офіційного оприлюднення муніципальних нормативно-правових актів характеризується такими юридичними властивостями та ознаками.

Метою поштового розсилання є доведення тексту муніципального нормативно-правового акта до відома суб'єктів права, які зобов'язані його виконувати чи які за характером діяльності повинні бути ознайомлені з його змістом. Екземпляри нормативно-правового акта представницького органу місцевого самоврядування, що розсилаються, являють собою офіційні тексти, автентичні оригінали.

Представницький орган місцевого самоврядування як додаток до рішення нормативно-правового характеру може розробити покажчик поштового розсилання, що встановлює спеціальних суб'єктів правозастосування, яким він повинен бути розісланий.

Екземпляри рішень місцевої ради нормативно-правового характеру, що підлягають поштовому розсиланню, являють собою офіційні тексти, на яких ставиться печатка канцелярії або секретаріату місцевої ради.

Відповідальна служба місцевої ради фіксує дату поштового розсилання та контролює отримання надісланих документів суб'єктами правозастосування. Відповідальна посадова особа суб'єкта правозастосування після отримання надісланого нормативно-правового акта повинна в обов'язковому порядку його зареєструвати у журналі вхідної кореспонденції. З моменту реєстрації нормативно-правовий акт місцевої ради вважається доведеним до відома спеціального суб'єкта правозастосування.

За радянських часів учені-юристи під офіційним оприлюдненням правових актів розуміли не тільки їхнє опублікування та поштове розсилання, але й оголошення їх по радіо, телебаченню, телеграфу, а також вивішування на видних місцях. Разом із тим вони зазначали, що за своїм юридичним значенням передача тексту правового акта по радіо чи телебаченню як спосіб офіційного оприлюднення правових актів не є рівнозначним їх офіційному опублікуванню та поштовому розсиланню.

На їхню думку, перевага поширення правового акта по радіо чи телебаченню полягає у швидкості, з якою правовий

акт одноразово поширюється серед великої аудиторії. Негативна сторона полягає у тому, що точне сприйняття правового акта на слух доступно не багатьом. Вивчення і тлумачення друкованого тексту, без сумніву, є більш продуктивним та ефективним, адже правовий акт, сприйнятий на слух, може бути невірно зрозумілий і витлумачений. Аргументи і висновки радянських правознавців не втратили своєї актуальності, їх слід враховувати при визначенні та аналізові сучасних форм офіційного оприлюднення нормативно-правових актів місцевого самоврядування. Виходячи з них, оголошення рішення місцевої ради нормативно-правового характеру по радіо чи телебаченню слід визначити додатковим, допоміжним різновидом його офіційного оприлюднення, що не замінює його офіційного опублікування та поштового розсилання.

«Вибухове» зростання нових технологій та технологічних рішень набуває сьогодні небаченого раніше розмаху [5]. Не є виключенням сфера муніципального управління, в якій широко застосовуються різного роду електронні бази даних і комп'ютерні мережі. На теперішній час значна частина органів місцевого самоврядування мають офіційні Інтернет-сайти, на яких вони розміщують інформацію про свою діяльність. Наявність офіційних Інтернет-сайтів, а також зростаюча доступність, популярність і поширеність комп'ютерних мереж у сукупності є підставою для розгляду питання про визнання розміщення тексту прийнятого нормативно-правового акта на офіційному Інтернет-сайті представницького органу місцевого самоврядування формою його офіційного оприлюднення. Юридичною підставою для такого визнання є Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 р. № 851-IV, положення якого визначають поняття електронного документа та електронного підпису, засади і організацію електронного документообігу в Україні.

Поряд із відносно успішним розвитком місцевого самоврядування в урбаністичних муніципально-територіаль-

них одиницях, його розвиток у сільській місцевості зіштовхується зі значними труднощами. Одна з головних труднощів полягає у тому, що переважна більшість муніципально-територіальних одиниць у сільській місцевості не є фінансово самодостатніми, що між усім тягне відсутність власної інформаційної інфраструктури. У межах багатьох муніципально-територіальних одиниць не видаються друковані засоби масової інформації, і тому там досі найбільш поширеною формою офіційного оприлюднення муніципальних нормативно-правових актів є вивішування їх текстів на видних місцях. Використання цієї форми офіційного оприлюднення нормативно-правових актів є, безперечно, архаїчним, часто викликає суперечки (зокрема, стосовно фіксації часу оприлюднення), однак у багатьох випадках ця форма є єдиною з доступних.

Виправити це становище можна виключно за умови створення фінансово самодостатніх муніципально-територіальних одиниць шляхом укрупнення існуючих, що приведе до збільшення податкової бази місцевих податків і зборів. Збільшення доходної частини місцевих бюджетів надасть можливість у тому числі розвинути муніципальну інформаційну інфраструктуру.

Офіційне оприлюднення нормативно-правових актів представницьких органів місцевого самоврядування має юридичний характер і тому потребує чіткого правового регулювання його форми, порядку та вимог. Однак, як вже зазначалося, у законодавстві України досі відсутні норми, що регулювали б ці важливі питання. Досі цим питанням приділяється значна увага лише у законопроектах, зокрема у численних проектах закону про нормативно-правові акти та проекті закону від 7 червня 2005 р. № 7617 «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» (щодо офіційного оприлюднення нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування в місті Києві)».

Офіційне оприлюднення нормативно-правового акта є правовою діяльністю,

що має офіційне значення. Це — певна формально-юридична операція, заключена стадія муніципального нормотворчого процесу. Однак його роль не зводиться тільки до цього, офіційне оприлюднення має важливе соціальне значення. У зв'язку з цим виникає питання: чи необхідно оприлюднювати усі без винятку прийняті нормативно-правові акти місцевого самоврядування?

Офіційне оприлюднення нормативно-правових актів — це обов'язкова складова муніципальної нормотворчості. Прийнятий нормативно-правовий акт незалежно від того, чи стосується він широкого кола суб'єктів, чи навпаки, стосується обмеженої їхньої частини, повинен бути обов'язково оголошений. На думку німецького правознавця Фурманна Урсуса, у першу чергу повинні бути опубліковані нормативно-правові акти, що встановлюють права й обов'язки громадян, нормативно-правові акти, які мають найбільш важливе, принципове значення для життєдіяльності територіальної громади. У той же час необхідно враховувати хронологію їх прийняття, встановлений строк набрання ними чинності [6].

Ключові слова: представницькі органи місцевого самоврядування, муніципальний нормотворчий процес, оприлюднення нормативно-правових актів.

Принцип правової самостійності місцевого самоврядування у межах повноважень, визначених законодавством, означає відносну свободу вибору форм і методів його здійснення. До числа важливіших методів здійснення місцевого самоврядування належать муніципальні правові акти. Незважаючи на значний обсяг, законодавство України про місцеве самоврядування характеризується неузгодженістю і численними прогалинами з питань технології нормотворчості представницьких органів місцевого самоврядування. Неузгодженість, недостатність або нечіткість законодавчого регулювання нормотворчої діяльності істотно знижують її

якість, і як наслідок — його правовий і соціальний потенціал.

Принцип правової самостійності місцевого самоуправління в межах повноважень, визначених законодавством, означає відносительну свободу вибору форм і методів його здійснення. К числу найважливіших методів здійснення місцевого самоуправління належать муніципальні правові акти. Незважаючи на значительний обсяг, законодавство України про місцеве самоуправління характеризується невідповідністю і багаточисельними прогалинами за питань технології нормотворчості представницьких органів місцевого самоуправління. Невідповідність, недостаточність або невизначеність законодавчого регулювання нормотворчої діяльності суттєво знижують її якість, і як наслідок — її правовий і соціальний потенціал.

The principle of legal independence of local self-government within the limits of authority determined by law, the mean relative freedom to choose forms and methods of its implementation. Among the most important methods of local government is the municipal legal acts. Despite the considerable volume, the Ukrainian legislation on local governments characterized by numerous inconsistencies and gaps on the technology standard-setting bodies representative of local government. Inconsistency, ambiguity or lack of legislative regulation rulemaking significantly im-

pair its quality, and as a result — its legal and social potential.

Література

1. Земцов А. В. Политология : учебник / А. В. Земцов, Р. Т. Мухаев. — М. : Книга сервис, 2003. — С. 40.
2. Свирский Б. М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине : учеб. пособие / Б. М. Свирский. — 2-е изд., перераб. и доп. — Х. : ЭСПАДА, 2004. — С. 239.
3. Антонова Л. И. О стадиях правотворческого процесса в СССР // Известия высших учебных заведений. Сер. Правоведение. — 1966. — № 1. — С. 19; Астафичев П. А. Нормотворчество органов народного представительства // Известия высших учебных заведений. Сер. Правоведение. — 2003. — № 5. — С. 75.
4. Борисов А. С. Стадия оглашения нормативного правового акта в муниципальном правотворчестве // Государственная власть и местное самоуправление. — 2001. — № 2. — С. 22; Кряжков В. А. Гласность решений Советов // Известия высших учебных заведений. Сер. Правоведение. — 1985. — № 3. — С. 8; Пиголкин А. С. Официальное оглашение нормативных актов — самостоятельная стадия правотворческого процесса // Известия высших учебных заведений. Сер. Правоведение. — 1976. — № 6. — С. 17.
5. Куйбіда В. С. Муніципальне управління: аспект інформатизації / В. С. Куйбіда. — К. : Знання, 2004. — С. 121.
6. Фурманн Урсус. Требования к нормативным актам органов местного самоуправления, затрагивающим права граждан // Муниципальное право. — 1999. — № 1. — С. 41.