**ВИСНОВОК**

**на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо опублікування нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України та розміщення окремої інформації**

**в електронному вигляді»**

*(реєстр. № 2307 від 24.10.2019)*

У Головному науково-експертному управлінні розглянуто поданий законопроект, яким пропонується внести до двадцяти різних законів України зміни, що стосуються порядку оприлюднення нормативно-правових актів Уряду та інших державних органів, а також розміщення певної інформації в друкованому та електронному вигляді.

За результатами аналізу законопроекту Головне управління вважає за необхідне висловити наступні зауваження та міркування.

**1.** У запропонованій у проекті новій редакції статті 22 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» передбачено, що опублікування офіційних документів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, законів України, постанов Верховної Ради України, указів та розпоряджень Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховного Суду, рішень та висновків Конституційного Суду України, рішень органів місцевого самоврядування, інших нормативно-правових актів здійснюється в офіційних друкованих виданнях **або в інший спосіб, визначений законом.**

Проектом також пропонується істотно змінити підхід до регламентації питання офіційного опублікування постанов Уряду. У чинній редакції статті 52 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» встановлено, що «офіційне опублікування постанов Кабінету Міністрів України здійснюється в газеті «Урядовий кур’єр» та «Офіційному віснику України», а також в інших офіційних друкованих виданнях і друкованих засобах масової інформації, визначених законом. Крім того, акти Кабінету Міністрів України оприлюднюються шляхом їх розміщення на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України». Натомість, в оновленій редакції статті 52 передбачається, що офіційним опублікуванням постанов Уряду вважається їх опублікування в інформаційному бюлетені "Офіційний вісник України", а також в інших офіційних друкованих виданнях і друкованих засобах масової інформації, визначених законом, **або розміщення їх повного тексту на Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади України.**

Аналогічні зміни щодо порядку опублікування наказів міністерств передбачено у новій редакції статті 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», у якій пропонується встановити, що «накази міністерства, які є нормативно-правовими актами, після включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів опубліковуються державною мовою в офіційних друкованих виданнях **або розміщуються на Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади України. Порядок розміщення таких наказів на Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади України визначається Кабінетом Міністрів України».**

Крім того, у п. 3 Розділу ІІ проекту пропонується зобов’язати Кабінет Міністрів України у двомісячний строк з дня прийняття цього Закону «подати на розгляд Верховної Ради України законопроект щодо врегулювання питання офіційного опублікування в електронному вигляді законів України та інших нормативно-правових актів шляхом створення єдиного веб-порталу для розміщення зазначених актів».

Обґрунтовуючи необхідність прийняття поданого законопроекту, його ініціатори зазначають, що «друк і розповсюдження періодичного видання у вигляді газети на папері потребує фінансових, матеріальних і людських ресурсів … тому існує потреба створити єдине джерело офіційних (точних) текстів актів законодавства України та іншої офіційної інформації з цілодобовим безоплатним доступом до нього через Інтернет». У пояснювальній записці до законопроекту також зазначається, що його метою є «розширення можливостей доступу до офіційних текстів актів законодавства України з використанням мережі Інтернет».

Слід зазначити, що оприлюднення нормативно-правових актів безпосередньо пов’язане із набранням ними чинності та забезпеченням презумпції знання законів. Офіційне оприлюднення є обов’язковою умовою набрання чинності нормативно-правовими актами. Відповідно до статті 57 Конституції України «закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов’язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними». Держава повинна довести відома до населення інформацію про ухвалений нормативно-правовий акт (далі – НПА) та безпосередньо його зміст (текст). Цей акт має бути доступним якомога ширшому колу суб’єктів, а суб’єкт правотворчості має забезпечити постійний та безумовний доступ до нормативно-правових актів.

У поданому законопроекті по суті пропонується *розміщення* постанов Уряду та наказів міністерств, які є нормативно-правовими актами, на Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади України *прирівняти до їх офіційного опублікування*. На даний час розміщення правових актів на офіційних веб-ресурсах органів публічної влади не є альтернативним способом їх офіційного опублікування, а розглядається як додаткова форма доведення до відома населення юридично значущої інформації. Головне управління вважає чинний підхід до механізму оприлюднення нормативно-правових актів більш виправданим. Адже доведення нормативно-правового акта до загального відома є окремою стадією правотворчого процесу, від якої (як вже зазначалось) залежить набрання прийнятим актом чинності. Завершення цієї стадії є юридичним фактом, а тому повинно мати документально зафіксований (а не віртуальний) вигляд. Більш того, поширений через друковані засоби масової інформації текст нормативно-правового акту більш надійно, на наш погляд, забезпечує первинну фіксацію його повного та автентичного змісту, а також моменту набрання ним чинності порівняно з «розміщенням» тексту акту на електронному ресурсі.

Слід зазначити, що нині у сучасних зарубіжних країнахтрадиційний (друкований) та електронний способи опублікування співіснують.Електронне оприлюднення НПА хоча й застосовується в окремих зарубіжних країнах, проте здебільшого має інформаційний характер і не породжує правових наслідків, а статус офіційного оприлюднення НПА здебільшого залишають саме за опублікуванням у друкованому виданні. Причинами такого обережного ставлення до визнання первинності офіційного електронного опублікування є:

- послідовність і поступовість упровадження інформаційних технологій у діяльність влади. Уряди країн не поспішають радикально змінювати створені та реальні механізми, а «новинки» у формі оприлюднення нормативно-правових актів проходять пілотне опробування, вивчається реакція населення і результативність, що завжди вимагає часу;

- реакція на первинне електронне опублікування як на можливе порушення принципу відкритості інформації і забезпечення доступу до неї. Такі умови, як недостатня поширеність мережі Інтернет серед населення, різний рівень комп’ютерної грамотності, платний характер інтернет-послуг, недостатня досвідченість користувачів здатні зробити тексти нормативно-правових актів недоступними, що перекреслює основоположні принципи демократичної держави. Зрозуміло, що ці перешкоди можна подолати, але це вимагає часу і фінансових витрат;

- небезпеки, пов’язані з відомими недоліками будь-яких електронних систем, залежність від технічних умов (електрика, технологічні несправності), вимоги безпеки систем (гарантії автентичності та своєчасності актуалізації даних, захист від хакерських атак). Саме цим і пояснюється збереження паперового дублювання. Очевидно, що перехід до електронної системи опублікування вимагає розроблення безпрецедентних заходів захисту інформації в державних електронних інформаційних системах;

- необхідність фінансових витрат на впровадження і функціонування постійного безперервного електронного механізму опублікування. Це вимагає також організаційних і кадрових змін у владних структурах. Потрібно враховувати і «безприбутковість» електронного опублікування, оскільки доступ до офіційно опублікованого акту повинен бути безкоштовним і здійснюватися, маючи на увазі глобалізацію, з будь-якої частини світу[[1]](#footnote-1).

Усі зазначені вище обставини є актуальними і для України, при цьому деякі з них (недостатня доступність Інтернету, можливі енергетичні та технічні проблеми, недостатня захищеність від несакціонованих втручань в роботу відповідних державних електронних інформаційних систем) є для України навіть більш актуальними, ніж для країн ЄС або країн Північної Америки.

**2.** Звертаємо також увагу, що питання офіційного оприлюднення нормативно-правових актів, зокрема актів Кабінету Міністрів України нині регулюється Указом Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 року № 503/97. Відповідно до згаданого Указу «закони України, інші акти Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України не пізніш як у п'ятнадцятиденний строк після їх прийняття у встановленому порядку і підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях». Отже, приписи законопроекту, згідно з якими передбачено можливість офіційного опублікування постанови Кабінету Міністрів України шляхом розміщення її повного тексту на Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади України, не узгоджується з існуючим нині порядком офіційного оприлюднення цих актів.

Разом з тим слід зазначити, що регламентація відповідного питання в Указі Президента України викликає істотний сумнів з точки зору відповідності Конституції України, адже відповідні повноваження щодо врегулювання питання оприлюднення нормативно-правових актів не віднесені Конституцією України до повноважень Глави держави. Викликає заперечення і запропонована у проекті ідея покладання повноважень щодо правового регулювання вказаних питань на Кабінет Міністрів України. Необхідно враховувати, що 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 *у порядку, встановленому законом*».

Підсумовуючи наведене вважаємо, що питання офіційного опублікування нормативно правових актів потребує комплексного врегулювання на рівні закону, без прийняття якого положення поданого законопроекту не можуть бути реалізовані належним чином.

**3.** Звертаємо також увагу, що у проекті передбачено набрання ним чинності через два місяці з дня його опублікування. Проте можливість практичної реалізації новел проекту щодо офіційного опублікування актів органів виконавчої влади на Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади України у вказаний термін викликає істотний сумнів, адже у двомісячний термін уряд має подати до парламенту відповідний законопроект щодо офіційного опублікування в електронному вигляді нормативно-правових актів (п. 3 Розділу ІІ проекту).

**4**. Чинним законодавством України передбачається опублікування різноманітної інформації офіційного характеру (від призначення посадових осіб до офіційного опублікування нормативно-правих актів) у періодичних офіційних друкованих виданнях, до яких, серед інших, віднесено офіційне друковане видання Кабінету Міністрів України – газету «Урядовий кур’єр». Проектом передбачено виключення з приписів низки законів вимоги щодо обов’язкового опублікування окремих видів юридично значущої інформації та актів у газеті «Урядовий кур’єр». Зокрема, йдеться про зміни до ст. 11 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів», ст. 56 Закону України «Про Національний банк України», ст. 56 Закону України «Про захист економічної конкуренції», ст. ст. 7, 27, 34, 45 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» та ін. При цьому після внесення згаданих змін у приписах наведених законів залишиться вимога щодо обов’язкового опублікування відповідної інформації в інших офіційних друкованих виданнях, зокрема, офіційному друкованому виданні Верховної Ради України – газеті «Голос України».

Крім того, у проекті вносяться зміни до окремих законів, які передбачають обов’язковий друк відповідної інформації замість газети «Урядовий кур’єр» в інших офіційних виданнях, наприклад, газеті «Голос України» (зміни до ст. 5 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів») та Офіційному віснику України (зміни до ст. 4 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»). Проектом також передбачено у певних випадках замість опублікування в газеті «Урядовий кур’єр» розміщення відповідної інформації на Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади (наприклад, зміни до ст. 13 Закону України «Про індексацію грошових доходів населення», ст. 6 «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»).

Отже, з численних приписів законодавства виключається вимога опублікування певних актів та інформації, зокрема, і постанов Уряду, у газеті «Урядовий кур’єр». У зв’язку з цим Головне управління звертає увагу, що газета «Урядовий кур’єр» є виданням центральних органів виконавчої влади України, а її засновником є Кабінет Міністрів України. Відсутність можливості здійснювати офіційне оприлюднення актів у власному друкованому виданні в майбутньому може негативно вплинути на незалежність уряду у питаннях правотворчості. Адже набрання чинності НПА завжди пов’язується з їх офіційним опублікуванням.

**Узагальнюючий висновок: за результатами розгляду у першому читанні законопроект доцільно повернути на доопрацювання.**

**Керівник**

**Головного управління С.А. Тихонюк**

Вик. І.І. Лагус, О.В. Мельник

1. <http://vjhr.sk/archive/2019_2/part_1/1.pdf> [↑](#footnote-ref-1)