



14. Официальная страница ТСН в сети «ВКонтакте» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://vk.com/tsnua> =.

15. Bowman S., Willis C. We Media: How Audiences are Shaping the Future of News and Information // Bowman S. and Willis C. – The Media Center at the American Press Institute, 2003. – 66 p.

16. Doyle G. From Television to Multi-Platform Less from More or More for Less? // Gillian Doyle/ Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies, 2010. – Vol 16(4). – 432 p.

17. Gilmor D. We the Media // Dan Gilmor. – Sebastopol, CA : O'Reilly, 2004. – 282 p.

18. Oates S. Television, democracy and elections in Russia // Sarah Oates. – NY, 2006. – 222 p.

19. The cross platform report Q4 [Электронный ресурс] // «Nielsen». – Режим доступа: <http://www.nielsen.com/us/en/reports/2012/the-cross-platform-report-q4-2011.html> =.

## ВСТУПЛЕНИЕ В СИЛУ ПОДЗАКОННЫХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

**Евгений ГЕТЬМАН,**

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник,  
начальник отдела координации правовых исследований аппарата президиума  
Национальной академии правовых наук Украины

### Summary

This article examines the current Ukrainian legislation on the question of entry into force of subordinate legal acts of the executive authorities. The author makes a general description about the current state on the issue. Analyzes the legislation of foreign states on the question of entry into force of subordinate legal acts of the executive authorities. Proposed amendments to the Ukrainian legislation on the subject of legal regulation of entry into force of subordinate legal acts of the executive authorities.

**Key words:** subordinate legal acts, entry into force, commissioning.

### Аннотация

В статье исследуется действующее законодательство Украины по вопросу вступления в силу подзаконных нормативно-правовых актов органов исполнительной власти. Автором даётся общая характеристика современного состояния данного вопроса. Анализируется законодательство иностранных государств о порядке вступления в силу подзаконных нормативно-правовых актов органов исполнительной власти. Предлагаются внесения изменений в законодательство Украины по тематике правового регулирования вступления в силу подзаконных нормативно-правовых актов органов исполнительной власти.

**Ключевые слова:** подзаконный нормативно-правовой акт, вступление в силу, введение в действие.

**Постановка проблемы.** Результатом реализации органами исполнительной власти нормотворческих полномочий является издание соответствующих подзаконных нормативно-правовых актов. Подзаконные нормативно-правовые акты принимаются уполномоченными органами исполнительной власти с соблюдением процедуры, установленной законодательством Украины.

**Актуальность темы исследования** связана с перспективой принятия Закона Украины «О нормативно-правовых актах».

**Состояние исследования.** Проблема перспектив развития вступления в силу подзаконных нормативно-правовых актов органов исполнительной власти уделяли внимание многие ученые, среди которых: З.М. Будько, Г.А. Василевич, С.В. Васильев, Ю.М. Грошевой, Д.А. Керимов и другие.

**Целью и задачей статьи** является внесение предложений по усовершенствованию законодательства о порядке вступления в силу и введения в действие подзаконных нормативно-правовых актов. Поставленной цели предлагается

достичь путем выполнения следующих заданий: исследовать действующее законодательство о порядке вступления в силу подзаконных нормативно-правовых актов органов исполнительной власти в Украине; исследовать действующее законодательство о порядке вступления в силу подзаконных нормативно-правовых актов органов исполнительной власти в других государствах (странах постсоветского пространства); сделать авторские предложения по внесению изменений в законодательство Украины.

**Изложение основного материала.** На сегодня в Украине процедура принятия подзаконных нормативно-правовых актов установлена нормативно-правовыми актами, которыми регламентируется деятельность соответствующих органов исполнительной власти в целом: Законом Украины «О Кабинете Министров Украины», Регламентом Кабинета Министров Украины, Законом Украины «О центральных органах исполнительной власти», Типовым положением о территориальных органах министерства и другого центрального органа исполнительной власти, Законом Украины «О местных государственных администрациях» и



другими. Анализ положений указанных нормативно-правовых актов позволяет утверждать, что подзаконные нормативно-правовые акты органов исполнительной власти могут приобретать силу: 1) со дня официального опубликования (универсальный срок вступления в силу, присущий всем подзаконным нормативно-правовым актам органов исполнительной власти); 2) с момента регистрации в органах юстиции (специальный – присущий только нормативным распоряжениям местных государственных администраций); 3) с даты, установленной в самом нормативно-правовом акте или в акте о его утверждении (индивидуальный – установлен в каждом конкретном подзаконном нормативно-правовом акте).

Законодательство стран постсоветского пространства определенным образом урегулировало вопрос вступления в силу нормативно-правовых актов органов исполнительной власти. Так, Законом Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» установлено, что нормативные правовые акты Республики Беларусь подлежат официальному опубликованию, под которым понимается доведение их до сведения общественности путем печати текста нормативного правового акта в периодическом печатном издании Национального реестра правовых актов Республики Беларусь, его электронной версии или другом официальном издании, перечень которых определяется Президентом Республики Беларусь [1, ч. 1, 2 ст. 62].

Заслуживающей внимания и могущей быть признанной положительным опытом является норма об обязательности публикации нормативно-правовых актов, поступивших в редакцию официального издания от уполномоченного лица, органа, который принял соответствующий нормативно-правовой акт в течение пяти дней со дня поступления [1, ч. 5 ст. 63]. Налажена процедура опубликования и установлена обязанность редакции напечатать предоставленный нормативно-правовой акт в установленный законом срок, чем обеспечивается бесперебойным доведением текстов нормативно-правовых актов до сведения физических и юридических лиц Республики Беларусь. Дополнительно Законом Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» установлена единая норма вступления в силу подзаконных нормативно-правовых

актов органов исполнительной власти: они вступают в силу со дня внесения их в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, если иное не установлено самим нормативным актом и отдельно указано, что нормативные правовые акты, которые касаются прав, свобод и обязанностей граждан, вступают в силу только после их официального опубликования [1, ч. 2, 4 в. 65].

Так, считаем положительным опытом регулирования в Республике Беларусь установления единой нормы вступления в силу подзаконных нормативно-правовых актов органов исполнительной власти, установление обязанности редакции печатного средства опубликовать нормативно-правовой акт, но недостатком является наличие отсылочной нормы относительно перечня официальных изданий, в которых могут быть опубликованы нормативные правовые акты.

Законом Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» установлено, что «официальное опубликование нормативно-правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, является обязательным условием их применения», и сразу установлен перечень изданий, которые являются официальными: Ведомости Парламента Республики Казахстан, Сборник актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан, Сборник актов центральных исполнительных и иных центральных государственных органов Республики Казахстан. Дополнительно законодательством предусмотрено норма относительно возможности официального опубликования нормативно-правовых актов периодическими печатными изданиями, распространяемых на всей территории страны, которые получили такое право на основании конкурса [2, ст. 30].

Вместе с тем указанным Законом установлено, что официальное опубликование нормативно-правовых актов должно осуществляться в течение 30-ти дней после вступления в силу [2, п. 2-1, ст. 30] и отмечается, что нормативные правовые постановления Правительства Республики Казахстан вводятся в действие через десять календарных дней после их первого официального опубликования, если иное не предусмотрено самим нормативно-правовым актом, приказами министров Республики Казахстан и иных руководителей центральных государственных органов, нормативные поста-

новления центральных государственных органов вводятся в действие со дня их принятия, если иное не предусмотрено нормативно-правовым актом (а если указанные нормативно-правовые акты подлежат государственной регистрации в органах юстиции – через десять календарных дней после дня их первого официального опубликования) [2, ч. 2 ст. 36].

По нашему мнению, положительным опытом регулирования вступления в силу нормативно-правовых актов органов исполнительной власти в Республике Казахстан является то, что законом перечислены официальные издания, в которых официально публикуются нормативно-правовые акты. Из приведенных норм следует, что в силу нормативно-правовые акты вступают одновременно с их подписанием, а дальнейшие нормы определяют сроки введения в действие.

Законом Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах» установлено, что официальными источниками опубликования постановлений Кабинета Министров Республики Узбекистан является «Сборник постановлений Правительства Республики Узбекистан», «Сборник законодательства Республики Узбекистан», газеты «Халқ сўзи» и «Народное слово»; нормативно-правовых актов министерств, государственных комитетов и ведомств – «Сборник законодательства Республики Узбекистан» и официальные издания министерств, государственных комитетов и ведомств; решений органов государственной власти на местах – официальные издания данных органов [3, ст. 29]. Усматривается, что каждый орган исполнительной власти в Республике Узбекистан имеет официальное издание, опубликование нормативно-правового акта, в котором будет считаться официальным. Но введение печатного издания каждым органом исполнительной власти влечет за собой дополнительные финансовые расходы, которые не каждый государственный орган может оплачивать. Вместе с тем будет доведено до всех заинтересованных физических и юридических лиц содержание нормативно-правовых актов, которые опубликованы в данных изданиях, через территорию распространения определенного печатного издания. Действительно целесообразным является введение официального издания каждым министерством, в котором будут опубликовываться нормативно-правовые акты системы органов соответствующего



министерства. В указанном законе установлена обобщенная норма вступления в силу нормативно-правовых актов – со дня официального опубликования, если иное не предусмотрено нормативно-правовым актом [3, ст. 30]. Установление единой нормы вступления в силу нормативно-правовых актов является позитивным опытом, поскольку таким образом устраняются разногласия вступления в силу нормативно-правовых актов в зависимости от вида уполномоченного субъекта нормотворчества и вида соответствующего нормативно-правового акта.

Следовательно, законодательство иностранных государств использует понятие «вступление в силу», «введение в действие». Вообще в теории права среди ученых возникают вопросы, касающиеся определения и соотношения понятий «вступление в силу», «введение в действие», «вступление в юридическую силу». В энциклопедическом понимании под вступлением в силу признается «определенный в законодательном порядке срок, с которого нормативно-правовой акт вступает в силу» [4, с. 186]. З.М. Будько считает, что «действие нормативно-правового акта определяют как юридическую предпосылку его действия, что означает наличие у нормативного акта юридической силы». Введение в действие понимается как определение порядка и условий вступления в силу нормативно-правового акта, его внедрение в систему нормативно-правовых актов и применение вообще [5, с. 62]. Но, с одной стороны, вступление в силу – предпосылка действия, а с другой, – введение в действие – это вступление в силу, то есть понятия «в силу» и «в действие» идентичны? З.М. Будько однозначно отмечает, что понятие «сила» и «действие» не являются идентичными и обуславливает это тем, что «действие нормативно-правового акта не влечет за собой возникновение, изменение или прекращения прав и обязанностей субъектов правоотношений, предусмотренных законодательством, непосредственно связанных с действием» соответствующего нормативно-правового акта. То есть начало действия может совпадать с моментом вступления в силу, а может быть определено самим нормативно-правовым актом более поздним сроком [5, с. 62]. Белорусский ученый Г.А. Василевич отмечает, что действие нормативно-правового акта не стоит приравнивать к понятию введения его в дей-

ствии, потому что «начать работать» он может позднее вступления в силу [6, с. 164]. Таким образом, ученые считают, что сначала – введение в действие, а потом – действие. Но указанная схема «работает» только в случае отдельного определения в подзаконном нормативно-правовом акте органа исполнительной власти срока введения в действие, которое может быть обусловлено определенной датой, наступлением определенных обстоятельств и т.д. Обобщая, можно определить, что вводятся в действие подзаконные нормативно-правовые акты двумя способами: 1) общий – одновременно с вступлением в силу; 2) определенный – при установлении срока введения в действие в самом нормативно-правовом акте.

Что касается юридической силы нормативно-правовых актов, то под ней принято понимать внутреннее свойство нормативно-правового акта, которое обуславливается «юридическим статусом и местом органа, который его принял, в системе государственных органов» [4, с. 357]. То есть юридическая сила является неотъемлемым свойством нормативно-правового акта и не зависит от сроков вступления в силу или действия, а определяет место соответствующего нормативно-правового акта в системе законодательства.

Проектом закона Украины «О нормативно-правовых актах» предлагается установить перечень изданий, которые являются официальными для опубликования нормативно-правовых актов органов исполнительной власти – Кабинета Министров Украины, министерств, других центральных органов исполнительной власти: газеты «Голос Украины» и «Правительственный курьер», «Официальный вестник Президента Украины», «Официальный вестник Украины», который издается Министерством юстиции Украины, а также другие издания, определенные, соответственно, Верховной Радой Украины, Президентом Украины и Кабинетом Министров Украины» [7, п. 1 ст. 57]. Однозначно считаем наличие отсылочных норм отрицательным опытом, который «раздувает» законодательство. То есть установление дополнительной нормы относительно других изданий, которые определяются Верховной Радой, Президентом и Кабинетом Министров Украины, является предоставлением полномочий указанным органам по определению дополнительных официальных

изданий, что, по нашему мнению, является негативным фактором. Недопустимо, чтобы без внимания осталось официальное опубликование подзаконных нормативно-правовых актов территориальных органов министерств, центральных органов исполнительной власти на местах.

Указанным проектом Закона предлагается установление новой нормы вступления в силу нормативно-правовых актов Кабинета Министров Украины – через 10 дней после их официального опубликования (увеличивается срок вступления в силу указанными нормативно-правовыми актами и увеличивается вероятность доведения содержания нормативно-правового акта до сведения физических и юридических лиц, которых он касается), и вводится единый срок вступления в силу нормативно-правовых актов, зарегистрированных в Министерстве юстиции и системе органов юстиции Украины – «через 10 дней после их государственной регистрации, если иное не предусмотрено самими актами, но не ранее чем со дня их опубликования в официальном печатном издании» [7, п. 3,4 ст. 59]. Но возникает вопрос относительно нормы, предложенной Проектом Закона Украины «О нормативно-правовых актах», относительно официального обнародования нормативно-правовых актов министерств, центральных органов исполнительной власти, их территориальных органов «в течение 15 дней после их государственной регистрации» [7, п. 7 ст. 56]. Таким образом, могут систематически возникать ситуации вступления в силу соответствующих нормативно-правовых актов не через 10 дней после государственной регистрации, а после официального обнародования. Итак, вновь законодатель не конкретизирует и не соотносит установленные нормы вступления в силу.

**Выводы.** Считаем, что, во-первых, необходимо установить норму – обязанность официальных печатных изданий опубликовывать подзаконные нормативно-правовые акты в течение 10 дней со дня подачи их в редакции, и, во-вторых, учитывая, что официальное опубликование является обязательным условием действия нормативно-правовых актов, целесообразно привязывать срок вступления в силу ко дню опубликования. С целью унификации норм вступления в силу нормативно-правовых актов органов исполнительной власти считаем



целесообразным установить, что нормативно-правовые акты министерств, центральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, местных государственных администраций, зарегистрированные в Министерстве юстиции и его территориальных органах, вступают в силу через 10 дней после их официального опубликования.

#### Список использованной литературы:

1. Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10 января 2000 г. № 361-3 (с изменениями) / [Электронный ресурс]: Веб-сайт Национальный правовой портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H10000361>

2. Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 года № 213-І / [Электронный ресурс]: Веб-сайт законодательство Республики Казахстан Параграф. – Режим доступа: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1009108](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1009108)

3. Закон Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах» от 14 декабря 2000 года № 160-ІІ (с изменениями) / [Электронный ресурс]: Национальная база данных Законодательства Республики Узбекистан. – Режим доступа: [http://www.lex.uz/pages/getact.aspx?lact\\_id=2105726](http://www.lex.uz/pages/getact.aspx?lact_id=2105726)

4. Сучасна правова енциклопедія / О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко; за аг. Ред.. О.М. Зайчук; Ін-т законодавства ВР України. – К.: Юрінко Інтер, 2010. – 384 с.

5. Будько З.М. Момент набуття чинності та введення в дію нормативно-правового акта в контексті забезпечення реалізації права на знання особою своїх прав і обов'язків / З.М. Будько // Вісник Запорізького національного університету. – 2011. – № 1. – С. 60-65.

6. Василевич Г.А. Научно-практический комментарий к Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» / Г.А. Василевич. – Минск, 2002. – 206 с.

7. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» від 12.12.2012 р. № 0922 / [Электронный ресурс]: Веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступа: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=45021](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45021)

## ИНСТИТУТ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОМБУДСМАНА РЕСПУБЛИКИ БОЛГАРИЯ

Людмила ГОЛЯК,

кандидат юридических наук, доцент, профессор  
Международной кадровой академии, профессор кафедры права  
Львовского института Межрегиональной академии управления персоналом

#### Summary

The article presents the functional characteristics of the municipal ombudsman Bulgaria, the comparative analysis of their rights and duties is conducted. The story of the Bulgarian ombudsman is one of indecisiveness, political and personal struggles, but also the story of an active civil society, international cooperation and a desire to uphold the highest standards of human rights protection. The way, in which the Bulgarian institution was established is, moreover, unique. Local Public Mediators in the municipalities of Sofia, Shumen, Razgrad, Varna, Plovdiv and others owe their existence to the civil society. These ombudsmen, dealing mostly with issues under the authority of the municipal administration, are working in close, mutually strengthening cooperation with NGOs. Although most observers agree that eventually the ombudsman would have been established even without CSDs' activities in this field, it is also agreed that civil society facilitated the process. In Bulgaria, the very high cooperation between the ombudsman and the civil society is likely to continue in the future.

**Key words:** territorial Community, human right, municipal ombudsman, Local Public Mediators, function, classification, comparative analysis.

#### Аннотация

Статья посвящена исследованию возникновения и развития института муниципальных омбудсменов в Республике Болгария как современной институции поощрения, уважения, обеспечения реализации и охраны прав человека и гражданина на локальном уровне, осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственного управления и местного самоуправления, повышения эффективности управленческой деятельности на локальном уровне и усиления гражданской активности в защите демократических ценностей. Рассматриваются правила общего характера организации и функционирования данного института, охватывающие наиболее важные аспекты работы муниципального омбудсмена и регулирующие принципы деятельности общественного посредника.

**Ключевые слова:** локальная демократия, муниципалитет, органы местного самоуправления, неправительственные общественные организации, общественный контроль, муниципальные права человека, муниципальный омбудсман.

**Постановка проблемы.** Главным признаком демократического общества является утверждение и обеспечение реализации прав и свобод человека и гражданина. Поскольку подавляющее большинство прав и свобод человека реализуется на местном уровне, именно вопросам организации местного самоуправления и утверждения механизмов для обеспечения соблюдения данных прав на местном уровне уделяется так много внимания.

Соблюдение законности в деятельности органов местного самоуправления и местной администрации обеспечивается с помощью различных форм и методов контроля, среди которых немалую роль играют средства общественного контроля, которые непосредственно связаны с организацией соблюдения и защиты прав и свобод членов территориальной общины.

Как справедливо отмечают некоторые ученые, создание системы эффективного общественного контроля является значительным шагом к установлению демократических основ на местном уровне и в государстве, выработке гибкого механизма взаимодействия государственной власти, местного самоуправления и местного населения, положительным направлением в реформировании местного самоуправления [1, с. 220-222].

Субъектами общественного контроля за деятельностью местной администрации и качеством предоставляемых ими услуг выступают, в частности, различные неправительственные организации и общественные институты, привлечение которых к решению вопросов местного значения стало нормой в жизни муниципальных властей в странах устоявшейся демократии. Осо-