

Л. М. Андрусів

ОПРИЛЮДНЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У ПОЛЬСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

Постановка проблеми. Офіційне оприлюднення нормативно-правових актів є не тільки функцією спеціально уповноважених органів (суб'єктів правотворчості), але й завершальною стадією процесу прийняття нормативно-правових актів. Воно завжди має юридичний, офіційний характер, відбувається у встановлених законом межах і цим відрізняється від інших форм доведення нормативних приписів до відома суб'єктів права.

Як на міжнародному, так і на національному рівнях спостерігається чітка прив'язка темпоральної дії нормативно-правових актів до оприлюднення нормативно-правових актів. Водночас оприлюднення нормативно-правових актів забезпечує право на інформацію про нові нормативно-правові акти та норми права. Право на інформацію про нові закони та правові акти охороняється Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, зокрема ст. 10, в якій вказано, що кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримання своїх поглядів, одержання і передачі інформації та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Як приклад, можна навести практику Європейського суду з прав людини, зокрема, рішення у справах «Санді Таймс» проти Сполученого Королівства (*Sunday Times v. the United Kingdom*) від 26 березня 1979 р. та Коккинакис проти Греції (*Kokkynakys v. the Greece*) від 25 травня 1993 р., в яких вказується на необхідність інформації про правову норму та чіткість правової норми [2, 5].

Усім суб'єктам права повинно бути надано достатньо часу для ознайомлення та вивчення нових законів й інших актів нормативного характеру, оскільки їхнє дотримання й виконання залежить від того, наскільки правильно їх розуміють ті, кому вони адресовані. Право на інформацію про нові нормативно-правові акти – одне із загальновизнаних міжнародним співтовариством прав людини, яке держава зобов'язана поважати і сприяти його реалізації [1, с. 26-27].

Основним засобом офіційного оприлюднення є офіційне опублікування, тобто публікація оригінального (автентичного) тексту прийнятого нормативно-правового акта з усіма формальними атрибутами в затвердженому

законом загальнодоступному друкованому виданні, яке видається від імені правотворчого органу та має офіційний характер. Текст нормативно-правового акта, опублікованого в офіційному виданні, вважається таким, що відповідає оригіналу.

Однак, незважаючи на важливість та значення офіційного оприлюднення для правового регулювання суспільних відносин в Україні, наразі немає спеціального нормативно-правового акта, який регулює техніку оприлюднення нормативно-правових актів. На сьогодні правову основу оприлюднення нормативно-правових актів становить Конституція України та Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності». Для вдосконалення як правового регулювання, так і техніки оприлюднення нормативно-правових актів, доцільно проводити порівняльно-правові дослідження. Найбільшим західним сусідом нашої держави є Польська Республіка, яка є членом Європейського Союзу і, відповідно, її правова система та законодавство є інтегрованими до європейських стандартів.

Аналіз останніх наукових досліджень. Питання оприлюднення нормативно-правових актів, зокрема форми оприлюднення, досліджували такі українські науковці, як О. Ющик, В. Косович, А. Олійник, Л. Кривенко, В. Шаповал, О. Богачова та ін. Порядок оприлюднення нормативно-правових актів президента в республіках зі змішаною формою правління досліджував Д. Мазур [4]. Більшість науковців вказують на офіційне опублікування як основну форму оприлюднення нормативно-правових актів. До того ж, оприлюднення розглядається лише в межах правотворчого чи законотворчого процесів та обмежується цими поняттями, а також засобами публікації. Проте актуальним для комплексного аналізу оприлюднення нормативно-правових актів є розгляд правового регулювання та техніки оприлюднення нормативно-правових актів у зарубіжних країнах. Саме це дасть можливість проаналізувати оприлюднення нормативно-правових актів зарубіжних країн із метою запровадження найкращих досягнень, способів і засобів для вдосконалення техніки оприлюднення нормативно-правових актів в Україні.

Метою статті є розкриття правового регулювання та дослідження техніки оприлюднення нормативно-правових актів Польської Республіки.

Виклад основного матеріалу. Порядок оприлюднення нормативно-правових актів в Польській Республіці визначено Конституцією Польської Республіки [3] та Законом Польської Республіки від 20 липня 2000 року «Про оголошення нормативних актів та деяких інших правових актів» (Ustawa o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) [6].

У Конституції Польської Республіки розділ 3 «Джерела права» присвячено джерелам права, порядку набрання ними чинності, оприлюднення та ратифікації міжнародних договорів та угод. Зокрема, у ст. 88 Конституції Польської Республіки вказано, що умовою вступу в силу законів, розпоряджень, а також актів місцевого права є їх оприлюднення. Принципи й

порядок оприлюднення нормативних актів визначаються законом. Міжнародні договори, ратифіковані за попередньою згодою, вираженою в законі, оприлюднюються у порядку, встановленому для законів. Порядок оприлюднення інших міжнародних договорів визначається законом [3, с. 35].

Закон Польської Республіки «Про оголошення нормативних актів та деяких інших правових актів» визначає правила та порядок оголошення нормативних актів, інших правових актів, а також правила та порядок видачі офіційних журналів. Однак правила та порядок оголошення міжнародних угод, а також дія колективних договорів визначаються окремими актами. Правила та порядок оголошення нормативних актів та деяких законодавчих актів ЄС і правила та порядок публікації урядового журналу Євросоюзу визначаються законодавством Євросоюзу. Відповідно до ст. 2 Закону Польської Республіки «Про оголошення нормативних актів та деяких інших правових актів», оприлюднення нормативного акта в офіційному журналі є обов'язковим, а нормативні акти оголошуються негайно [6].

Нормативні акти, що містять загальнообов'язкові приписи (*Akty prawne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące*), набирають чинності через чотирнадцять днів з моменту їх оголошення, якщо такий нормативний акт не встановлює більш тривалий термін. У виправданих випадках нормативні акти, можуть вступати в силу менш ніж за чотирнадцять днів і, якщо справді інтереси держави вимагають негайного введення в дію нормативного акта, а принципи демократичної держави, керовані законом, не перешкоджають цьому, дата набуття чинності може бути датою публікації цього акта в урядовому журналі.

Однак власне розпорядження (*przepisy porządkowe*) набирають чинності через три дні після дати їх публікації. При необхідності положення може набрати чинності у терміні меншому за 3 дні, і якщо затримка вступу в силу таких положень може завдати непоправної або серйозної шкоди: загроза життю, здоров'ю або майну, такі установи можуть вступати в силу в день їх публікації.

Важливим є закріплення у ст. 6 вказаного закону нормативних приписів, що регулюють порядок та строки вступу в силу нормативно-правових актів. Зокрема зазначено, що при визначенні дати вступу в силу нормативного акта не враховується день оголошення, крім випадків, коли дія нормативу набирає чинності з дня оголошення. Терміни вступу в силу нормативного акта, встановлені тижнями, місяцями чи роками, спливають з останнім днем, який за назвою чи датою відповідає дню оголошення, а у випадках, коли такого дня в останньому місяці немає, – в останній день цього місяця. Водночас у ст. 7 вказаного закону міститься правове застереження, що нормативні акти, видані на підставі законів, можна оголошувати після вступу закону в силу і такі акти не можуть вступати в дію раніше, ніж закон [6].

Офіційними засобами публікації нормативно-правових актів в Польській Республіці є:

1) Збірник законів Польської Республіки (*Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*),

2) Офіційний журнал Польської Республіки «Монітор Польщі» (Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej «Monitor Polski»),

3) Урядовий журнал Польської Республіки «Монітор Польський В» (Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej «Monitor Polski В»),

4) офіційні журнали міністрів, які керують підрозділами урядової адміністрації (dzienniki urzędowe ministerstw kierujących działami administracji rządowej),

5) офіційні журнали центрального уряду, а також воєводські урядові журнали (dzienniki urzędowe urzędów centralnych oraz wojewydzkie dzienniki urzędowe).

У Збірнику законів Польської Республіки (Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej) оголошуються:

– Конституція, закони, розпорядження та розпорядження з силою закону, видані Президентом Республіки Польща;

– розпорядження, видані Президентом Польської Республіки, Радою Міністрів, Головою Ради Міністрів, міністрами, що керують відділами урядової адміністрації, очільниками, які визначені в положеннях комітетів, які є членами Ради Міністрів, і Державною радою радіо і телебачення;

– єдині тексти Конституції, законів, розпоряджень з силою закону, виданих Президентом Республіки Польща;

– рішення Конституційного трибуналу щодо нормативних актів, опублікованих в Збірнику законів Польської Республіки;

– постанови Ради Міністрів про скасування постанов міністра.

У Збірнику законів Польської Республіки також публікуються правові акти про:

– стан війни та укладення миру;

– референдум, який затверджує зміну Конституції та національного референдуму;

– скорочення терміну повноважень Сейму;

– вибори до Сейму та Сенату;

– вибори Президента Республіки Польща;

– загальна або часткова мобілізація та використання Збройних Сил для оборони Польської Республіки;

– воєнний стан;

– надзвичайний стан;

– стан природного катаклізму;

– підтвердження дійсності виборів Президента Республіки Польща, виборів до Сейму і Сенату та чинності референдуму про схвалення змін Конституції та національного референдуму.

В урядовому журналі Офіційний журнал Польської Республіки «Монітор Польщі», оголошуються:

– розпорядження Президента Польської Республіки, видані на підставі закону;

– ухвали Ради Міністрів і розпорядження Голови Ради Міністрів, видані на основі закону;

– цілісні тексти розпоряджень Президента Польської Республіки та ухвали Ради Міністрів і розпорядження Голови Ради Міністрів;

– висновки Конституційного трибуналу щодо нормативних справ, що стосуються оголошених в Польському Моніторі розпоряджень або нормативних актів, які не були оголошеними.

В урядовому журналі Офіційний журнал Польської Республіки «Монітор Польщі» також повідомляється про:

– постанови Національної Асамблеї щодо положення Національної асамблеї; визнання тривалої неієздатності Президента Республіки Польща через проблеми зі здоров'ям; подання Президентом Республіки Польща обвинувального висновку в Державному трибуналі;

– постанови Сейму стосовно регламенту Сейму; ухвалення вотуму довіри Раді Міністрів чи скасування їх повноважень; проголошення недовіри Раді Міністрів або міністру; відповідальність перед Державним трибуналом; вибори, призначення або звільнення зазначених в Конституції або статутах державних посад; рішення про призначення або звільнення, які вимагають згоди Сенату, яке оголошується після надання такої згоди;

– ухвали Сенату, які стосуються регламенту Сенату; виборів, призначення, звільнення, а також вислови згоди на призначення або відкликання з посади через Сейм на визначені в Конституції або законах державні посади;

– службові акти Президента Польської Республіки, які стосуються: скликання першого засідання новообраних Сейму та Сенату; відмови від посади президента Польської Республіки; призначення Голови Ради Міністрів, а також Ради Міністрів; прийняття відставки Ради Міністрів і призначення тимчасового виконувача обов'язків; зміни у складі Ради Міністрів за пропозицією Голови Ради Міністрів; відкликання з посади міністра, якому Сейм висловив вотум недовіри; призначення або звільнення з посади згідно з визначеними в Конституції законами про державні посади; призначення суддів; присвоєння наукового звання професор і професор мистецтва; призначення на ступінь генерала і на еквівалентний ранг; визначення статуту Канцелярії Президента Республіки Польща

– постанови Конституційного Суду про перешкоджання у виконанні законів Президентом Польської Республіки, а також доручення Маршало-ві Сейму тимчасового виконання обов'язків Президента Польської Республіки;

– постанови Конституційного Суду в спірних справах щодо компетентності між центральними конституційними органами держави.

В Урядовому журналі Польської Республіки «Монітор Польський В» оголошується:

1) фінансові звіти, зазначені в правилах бухгалтерського обліку;

2) оголошення та повідомлення підприємців, якщо окремі приписи не вимагають їх оголошення в «Моніторі судово-економічному»;

3) інші правові акти, а також інформація, повідомлення, оголошення та сповіщення органів, установ та осіб, якщо це передбачено окремими актами [6].

Однак ці оголошення, сповіщення та повідомлення є платними. Суму оплати визначає Голова Ради міністрів своїм розпорядженням.

В урядових журналах міністрів, що відповідають за управління державними адміністраціями і в офіційних журналах центрального уряду, оприлюднюються:

- 1) нормативні акти органу, що видає офіційний журнал;
 - 2) постанови Ради міністрів, що скасовують рішення міністра, які видає урядовий журнал;
 - 3) рішення Конституційного трибуналу щодо нормативних актів, що оголошуються у журналах; рішення міністрів, що відповідають за управління державними адміністраціями і в офіційних журналах центрального уряду;
 - 4) судові оголошення, якщо це передбачено іншими актами.
- 5) В офіційному журналі воєводства публікуються:
- 1) акти місцевого права, встановлені воєводою та адміністративними органами;
 - 2) акти місцевого законодавства, ухвалені сеймом воєводства, владою повіту чи гміни, включаючи статuti воєводства, повіту та гміни;
 - 3) статuti зв'язків між гмінами і статuti повітових зв'язків;
 - 4) акти Голови Ради міністрів, що скасовують акти місцевого права, встановлені воєводою і незалежними органами адміністрації (які не підпорядковуються воєводі);
 - 5) рішення адміністративних судів, які розглядають скарги щодо місцевих законів, створених воєводою та незалежними адміністративними органами, органами місцевого самоврядування воєводства, органами повіту і гміни;
 - 6) угоди про виконання громадських завдань між органами місцевого самоврядування, між органами місцевого самоврядування та урядовими адміністраціями;
 - 7) воєводська бюджетна резолюція та звіт про виконання бюджету воєводства;
 - 8) оголошення про закінчення терміну дії мандата вїйта (бурмістра, президента міста) і про розпуск органу воєводства, повітової ради або ради гміни;
 - 9) статут воєводського відділення;
 - 10) інші правові акти, інформація, повідомлення та оголошення, якщо це засвідчують спеціальні положення [6].

Окрім того, що законом чітко визначено перелік нормативно-правових актів, які публікуються у визначених офіційних виданнях, також врегульований власне порядок опублікування. Зокрема, у ст. 15 Закону Польської Республіки «Про оголошення нормативних актів та деяких інших правових актів» вказано, що основою для публікації нормативних актів та інших правових актів є їх оригінал, підписаний органом, уповноваженим видавати цей акт, а у випадку вироку суду або Конституційного трибуналу – копія рішення. На оригіналі поруч із підписом органу ставиться офіційна печатка.

Оригінал нормативного акта або копія рішення разом з трьома примірниками подається з проханням опублікувати в офіційному журналі до органу влади, що видає журнал. Разом із заявкою подається ще нормативний акт у формі електронного документа в значенні положень Закону від 17 лютого 2005 р. «Щодо комп'ютеризації діяльності суб'єктів, які виконують державні завдання». Електронний документ містить сертифікат відповідності його змісту з оригіналом і забезпечений надійним електронним підписом органу, який підписав цей акт, відповідно до постанови від 18 вересня 2001 р. «Про електронний підпис» [6].

Треба зазначити, що Законом передбачено можливість і порядок виправлення помилок та описок під час офіційного оприлюднення нормативно-правових актів.

Так, у ст. 17 Закону Республіки Польща «Про оголошення нормативних актів та деяких інших правових актів» зазначено, що помилки в оголошеному тексті правового акта виправляються у формі повідомлення. Спростування не може вести до істотної зміни тексту правового акта. Спростування помилки оголошується в тому самому офіційному журналі, в якому повідомляється про виправлений акт. Помилки в текстах законів виправляє Маршал Сейму, помилки в текстах міжнародних угод виправляє міністр закордонних справ. Голова Ради Міністрів за власною ініціативою або за пропозицією відповідного органу виправляє помилки в текстах інших актів, оголошених у Журналі законів, Польському Моніторі і Польському Моніторі В. Помилки в остаточному варіанті тексту правового акта, що полягають у невідповідності між його текстом, надрукованим в офіційному журналі і текстом акта, що враховує всі зміни, від часу оголошення цілісного тексту, спростовуються у формі повідомлення. Спростування помилки в цілісному тексті правового акта виконує орган, котрий прийняв цілісний текст [6].

Також на законодавчому рівні в Польській Республіці встановлено вимоги до структури та порядку видання офіційних видань. Зокрема, у ст. 19 Закону Республіки Польща «Про оголошення нормативних актів та деяких інших правових актів» вказано, що орган, який видає офіційний урядовий журнал, установлює такий спосіб редагування журналу, щоб частина, яка містить нормативні акти, була виразно відособлена. Офіційний журнал видається зі збереженням в календарному році черговості номерів, позиції, а також сторінок.

Також у кожному номері журналу позначається його день видання, що визначається органом, який видає журнал. Днем видання є дата, коли журнал надійшов у продаж і став загальнодоступним. День видання є днем оголошення актів, розміщених у цьому номері.

Щодо офіційних видань, у яких публікуються акти органів місцевого самоврядування, а саме, офіційні журнали, зібрання місцевих законів, створені повітом, та збірники актів гміни і оголошені у них нормативні акти також видаються в електронному вигляді. Окрім того, технічні вимоги, яким повинна відповідати електронна форма урядових журналів, встановлює в порядку розпорядження Міністр інформаційної політики.

Також на орган, який видає урядові журнали, покладено обов'язок зберігати нормативні акти й інші правові акти, які оголошені в ньому, у вигляді оригіналів і електронних документів.

Висновки. Аналіз досвіду Польської Республіки в техніці оприлюднення нормативно-правових актів дає можливість зробити такі висновки: загальні правила оприлюднення нормативно-правових актів містяться у Конституції Польської Республіки, у якій чітко зазначено, що порядок оприлюднення визначається спеціальним законом. Таким є закон Польської Республіки від 20 липня 2000 року «Про оголошення нормативних актів та деяких інших правових актів» (*Ustawa o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*). У вказаному законі визначено правила та порядок оголошення нормативно-правових актів та інших правових актів, а також правила та порядок видачі офіційних журналів. Також вказаний закон містить категоричний припис, що оприлюднення нормативного акта в офіційному журналі є обов'язковим. Окрім того, детально регламентовано перелік офіційних видань та нормативно-правові акти, які у них публікуються залежно від законодавця, вимоги до них та вимоги до нормативно-правових актів, які направляються на публікацію, включно до електронних варіантів.

Для більш повного бачення оприлюднення нормативно-правових актів у Європі в подальших дослідженнях доцільно розглянути досвід Республіки Білорусь, Федеративної Республіки Німеччина, Французької Республіки та Європейського Союзу. Аналіз зарубіжної практики оприлюднення нормативно-правових актів дає можливість оцінити сучасний стан, а точніше відсутність на законодавчому рівні регулювання оприлюднення нормативно-правових актів в Україні, та можливість зформулювати пропозиції після прийняття закону, який би регулював у повному обсязі порядок оприлюднення нормативно-правових актів в Україні.

Література

1. Дубов И.А. Законодательная инициатива: проблемы и пути совершенствования. Государство и право. 1993. № 10. С. 26–34.
2. Коккинакис проти Греції (*Kokkinakys v. the Greece*). Решение Европейского суда по правам человека. URL: <http://www.rpqi.narod.ru/echr/translation/translation/kokkinakis.htm>.
3. Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). К, 2018. 82 с.
4. Мазур Д.В. Порядок оприлюднення нормативно-правових актів президента в республіках зі змішаною формою правління. Право і безпека. 2005. № 4. С. 33–35.
5. Санді Таймс проти Сполученого Королівства (*Sundy Times v. the United Kingdom*). URL: <http://medialaw.org.ua/library/sprava-sandi-tajms-proty-spoluchenogo-korolivstva/>.
6. *Ustawa o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20000620718>

А н о т а ц і я

Андрусів Л. М. Оприлюднення нормативно-правових актів у Польській Республіці. – Стаття.

У статті розглядається правове регулювання оприлюднення нормативно-правових актів у Польській Республіці. Проаналізовано та розкрито порядок оголошення нормативно-правових актів, офіційні засоби їх публікації, порядок набрання юридичної сили нормативно-правовими актами. Також висвітлено вимоги до офіційних засобів публікації та вимоги до нормативно-правових актів, які направляються на публікацію, включно до їхніх електронних варіантів.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, оприлюднення, офіційне оприлюднення нормативно-правових актів, офіційне опублікування нормативно-правових актів, Польська Республіка.

А н н о т а ц и я

Андрусів Л. М. Обнародование нормативно-правовых актов в Польской Республике. – Статья.

В статье рассматривается правовое регулирование обнародования нормативно-правовых актов в Польской Республике. Проанализированы и раскрыты порядок объявления нормативно-правовых актов, официальные средства их публикации, порядок вступления в юридическую силу нормативно-правовых актов. Также освещены требования к официальным средствам публикации и требования к нормативно-правовым актам, направляемым на публикацию, вплоть до их электронных вариантов.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, обнародование, официальное обнародование нормативно-правовых актов, официальное опубликование нормативно-правовых актов, Польская Республика.

S u m m a r y

Andrusiv L. M. Promulgation of legal acts in the Republic of Poland. – Article.

The article deals with the legal acts promulgation in the Republic of Poland. The order of the legal acts announcement, official means of their publication and the procedure of gaining the legal force by legal acts are analyzed and disclosed. The requirements for official means of publication and legal acts sent for publication including their electronic variants are also covered.

Key words: legal act, promulgation, official promulgation of legal acts, official publication of legal acts, Republic of Poland.