

УДК 340.1(477)

С.О. БОЛДЖАР, ДВНЗ Ужгородський національний університет

ОСОБЛИВОСТІ ТЕХНОЛОГІЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В ПОЛЬСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Ключові слова: Польська Республіка, конституція 1997 р., технологія конституційної реформи

Необхідність конституційного оновлення в Україні ставить на порядок денний питання повноцінної конституційної реформи, яка покликана удосконалити форму правління. В цьому контексті актуальним видається досвід вирішення подібних соціальних задач у державах Центральної Європи, зокрема в Польській Республіці.

Тому метою статті є аналіз технології підготовки і проведення конституційної реформи в Польській Республіці, яка завершилася схваленням Конституції 1997 р. Спеціальних досліджень вказаного питання не велося в Україні, що підсилює його актуальність і своєчасність.

У кінці 1980-х років проведена в Польській Республіці конституційна реформа відзначалася системністю, а її результатом стало перетворення радянської форми правління в парламентську. Політичним підґрунтям конституційної реформи стали засідання «круглого столу» (06.02.1989 – 05.04.1989 рр.), в якому взяли участь представники правлячої партії, з одного боку, і «Солідарності», з іншого, за посередництва Римо-католицької церкви в Польщі. За їх наслідками були схвалені, зокрема, наступні тези щодо реформування форми правління: 1) заснування Сенату з кількістю 100 сенаторів; вибори в одномандатних округах (по 2 сенатори в кожному воєводстві, у варшавському і катовицькому – по 3); 2) введення квот на виборах до Сейму – 65 відсотків мандатів (299) гарантовано повинні були отримати правляча партія і контрольовані неї

організації, і 35 відсотків (161 мандатів) – за результатами вільних виборів; 3) заснування поста Президента, якого обирають Національні збори на 6-річний строк. 07.04.1989 р. Національні збори внесли відповідні зміни до Конституції [1], які реформували форму правління. У червні 1989 року в ході перших парламентських виборів визначені квоти для палат парламенту були заповнені, причому «Солідарність» здобула майже всі мандати, виділені для заповнення через механізм вільних виборів. У липні 1989 року обидві палати зібралися як Національні збори і обрали Президентом В. Ярузельського.

До кінця 1989 року був підготовлений проєкт системної конституційної реформи – 28 грудня того року парламент схвалив нову редакцію Конституції Польської Республіки. Було змінено структуру Основного закону. З неї було вилучено ідеологічну преамбулу, а перші два розділи замінені одним – «основи політичного і економічного ладу», що складався з 8 статей. Згідно ст.1 Конституції в новій редакції, Польська Республіка – це демократична правова держава, що здійснює принципи соціальної справедливості. Проголошується, що вища влада в Республіці належить нації, яка здійснює цю владу як через своїх представників, обраних в Сейм, сенат і національні ради (місцеві органи), так і через волевиявлення шляхом референдуму. Встановлювалася рівноправність і добровільність партій, а також із назви держави вилучалося слово «народна» [2]. Відзначимо також, що у вересні 1990 р. до Конституції були внесені нові зміни, що передбачали прямі вибори Президента, збільшення строку його повноважень з 4 до 5 років, встановлення вікового цензу на цю посаду в 35 років. Наведене дозволяє стверджувати, що протягом 1989–1990 років форма державного правління через зміни до Конституції була істотно змінена – з радянської на парламентську республіку, проте цей процес не був завершений. Практика функціонування інститутів політичної системи в період 1990–1992 років засвідчила незавершеність цього процесу, системні недоліки тієї моделі влади, котра поєднувала в собі одно-

часно європейські і радянські традиції конституціоналізму. Найбільшим «витвором» цього періоду стало формування так званого «договірного парламенту», частково вільно обраного, а частково – за квотами для політичних партій з домінуванням колишньої монопольної партії.

Разом із тим, нову Конституцію так і не було схвалено, хоча робота над її підготовкою розпочалася ще в 1989 р. [3, с.282]. Як відзначається польськими авторами, з самого початку предметом політичного конфлікту було питання про легітимність прийняття Конституції, а не самий її зміст. У 1989 р. всі учасники тих подій не змогли передбачити необхідність розмежування процесу розробки Конституції і поточної політики. Навпаки, на їх думку Конституція повинна була стати найвищим досягненням політичного процесу. Те, що Конституція опинилася в сфері звичайної політики, стало основною причиною того, що її обговорення неодноразово відкладалося. Оскільки підготовка проекту Конституції йшла в потоці повсякденної політики, сама легітимність її розробників неодноразово ставилася під сумнів і ця обставина значною мірою визначила зміст документу в кінцевому варіанті [4, с.52].

Впорядкування способу підготовки і схвалення Конституції. На відміну від багатьох держав, в тому числі України початку 1990-х років, після схвалення так званої «Малої Конституції», в Польщі було визнано за доцільне впорядкувати на законодавчому рівні процес підготовки і схвалення нової Конституції. Іншими словами, було визнано, що діяльність у цьому напрямі повинна виступати не лише важливим політичним процесом, який відображає домовленості між основними політичними силами, а й процесом юридичним, в якому суб'єкти і процедури отримують чітке закріплення в окремому законодавчому акті.

З такою метою 23.04.1992 р. Національні збори схвалили Конституційний закон «Про режим підготовки і прийняття Конституції Польської Республіки» [5]. У статті 1 цього Закону визначалося, що «перша польська конституція, попередньо прийнята сеймом і

сенатом у складі Національних зборів, затверджується народом шляхом конституційного референдуму». Правом скликати Національні збори, на яких повинно розглядатися питання підготовки і схвалення Конституції, наділявся Маршал Сейму, з урахуванням думки голови Сенату; порядок засідання палат парламенту визначався регламентом, схваленим Національними зборами.

Окреслювалося коло суб'єктів, яким надавалося право законодавчої ініціативи щодо внесення до Національних зборів проекту Конституції. Стаття 2 Закону встановлювала, що до таких суб'єктів належать: 1) Конституційна комісія, створена відповідно до цього Закону; 2) група з 56 членів Національних зборів; 3) Президент Польської Республіки. При цьому для групи депутатів і глави держави право внести проекти конституцій обмежувалося строком у 6 місяців з дня створення Конституційної комісії. У такий спосіб законодавець підкреслював пріоритетне значення Конституційної комісії у цьому процесі. Після подання проектів конституції Сейм проводить дебати з засадничих питань, що постають перед Конституційною комісією. В свою чергу, Конституційна комісія самостійно може внести до Сейму пропозицію щодо проведення дебатів з тем конституційного ладу (п.2 ст.3).

Конституційний закон визначив, що склад Конституційної комісії включає 46 членів, що обираються Сеймом, та 10 сенаторів, які обираються Сенатом. На своєму засіданні Конституційна комісія обирає з числа своїх членів голову Комісії та його заступника, один із яких обов'язково повинен представляти Сейм, а інший – Сенат (стаття 4). Правом брати участь у засіданнях Конституційної комісії, в тому числі вносити пропозиції, крім того, наділяються уповноважені представники Президента, Ради Міністрів та Конституційного суду.

На своєму засіданні Комісія схвалює також свої регламентні правила діяльності. Проте, Закон установлює порядок прийняття рішень цим органом (стаття 5). Конституційна комісія приймає рішення більшістю голосів у присутності не менше половини її членів. Разом із тим, для прийняття Комісією проекту Кон-

ституції за власною ініціативою, вимагається абсолютна більшість голосів у присутності не менше половини її членів. У свою чергу, прийняття Комісією рішення про подання до Національних зборів проекту Конституції у вигляді єдиного тексту вимагає не менше двох третин у присутності не менше половини її членів.

Національні збори після розгляду проекту Конституції в режимі першого читання можуть повернути його до Конституційної комісії. Режим другого читання розгляду проекту Конституції в Національних зборах включає: 1) представлення Конституційною комісією Національним зборам кінцевого варіанту проекту Конституції у формі цілісного тексту; 2) проведення дебатів з приводу змін до проекту; 3) голосування. Національні збори при цьому мають право повернути проект до Конституційної комісії для доопрацювання окремих питань з установленням чітких термінів.

Схвалення Національними зборами проекту Конституції уже в другому читанні вимагає не менше двох третин голосів у присутності не менше половини членів Національних зборів. Якщо проект Конституції не схвалено в такий спосіб, він повертається до Конституційної комісії (ст.7). У випадку прийняття позитивного рішення Маршал Сейму як головуючий на засіданні Національних зборів передає проект Конституції Президенту для публічного обнародування.

Президент виносить Конституцію на референдум не пізніше 14 днів з дня її схвалення в третьому читанні Національними зборами, причому проведення референдуму призначається на вихідний день не пізніше чотирьох місяців з дня його призначення. Правом голосу в ході такого референдуму наділяються громадяни, які мають право голосу на виборах до Сейму. Прийняту в ході референдуму Конституцію Президент підписує і негайно вносить до публікації у «Віснику законів Речі Польської Республіки» (ст.11). Нарешті, Конституція вступає в законну силу через 14 днів після її обнародування.

«Мала конституція». Половинчаста реформа системи публічної влади, проведена в

1989–1990 роки, компенсувалася планами в найкоротший термін схвалення нової Конституції. Зокрема, називалася дата 3 травня 1991 р., котра могла стати ювілейною (200-річчя першої Конституції). Проте «договірний парламент», який відзначався надто низьким рівнем структурованості, не був спроможним виконати таку задачу. Депутатський корпус нового скликання (за наслідками виборів жовтня 1991 р.), який складався із представників 29 партій, також не міг знайти консенсусу з ключових питань реформи. Досить сказати, що в цей час дві конституційні комісії (в кожній палаті) готували свої проекти конституції, які не мали перспективи бути узгодженими. В 1992 р. ідею схвалити Конституцію «частинами» запропонував Л. Фаландиш (юридичний радник Президента ПР Л.Валенси). На його думку, в доповнення до «Малої конституції» має бути схвалена Хартія основних прав, а згодом – закон про судову систему і закон про Конституційний трибунал [4, с.53].

Наступна послідовність проведення реформи Конституції підтвердила в цілому такий підхід. Крім іншого, прецедент підготовки «малої конституції» уже мав місце в повоєнній історії Польщі: ще в 1947 р., до прийняття «постійної конституції», було схвалено конституційний закон про структуру і компетенції вищих органів Польської республіки [6].

Назву «Малої Конституції» отримав Конституційний закон «Про взаємні відносини між законодавчою і виконавчою владами Польської Республіки та засади територіального самоврядування», який був схвалений 17 жовтня 1992 р. і набув чинності 08.12.1992 р. [7].

Аналіз «Малої Конституції» дозволяє зробити висновок щодо конституційованої нею форми правління в Польській Республіці – за основними характеристиками найбільш близькою для її оцінки виступає змішана республіка. З іншого боку, «Мала Конституція» виправдовувала своїм змістом лише частковий характер регулювання конституційно-правових відносин. Схвалення цього документу, тим не менше, не призвело до цілковитого скасування Конституції 1952 р. Остання втрачала силу, проте за винятком деяких поло-

жень: про основи політичного і економічного ладу, про Конституційний трибунал, про Державний трибунал, про Верховну палату контролю, про Уповноваженого з громадянських прав, про Всепольську раду з радіомовлення і телебачення, про суд і прокуратуру, про основні права і обов'язки громадян, про принципи виборів до Сейму, Сенату і вибори Президента, про державні символи і столицю, а також про порядок зміни Конституції [8, с.32].

На момент початку роботи Конституційної комісії в 1993 р. до неї було подано 7 проектів конституції. Поступово їх зміст наближувався до єдиного, узгодженого тексту [9, с.70–71]. Цей процес ішов складно і розробка Конституції прискорилося після того, як у 1994 р. вчергове були змінені нормативно-процедурні підстави – прийнято Положення про Конституційну комісію, вводився механізм залучення до її діяльності позапарламентських партій. Однак не всі процедурні питання виявилися врегульованими, що згодом сповільнило роботу комісії. Значні труднощі в роботі над проектом Конституції створювали наступні фактори: 1. Зниження дисципліни і відповідальності суб'єктів. Неухильне підвищення політизації конституційної проблематики і конституційної діяльності також є закономірністю польського трансформаційного конституційного процесу, що виявлялося в неконституційних, ненормативних ініціативах, парламентському абсентеїзмі, маніпуляції конституційною проблематикою з метою збільшення свого політичного капіталу. 2. Аморфність, нестійкість, а по ряду питань відсутність ціннісного консенсусу, а також змістовна вузькість процедурного консенсусу. 3. Політичний процес, зокрема президентські вибори і партійне будівництво. 4. Підвищена роль персонального фактору. 5. Політизація і конфліктність конституційних дебатів. 6. Зниження інтересу суспільства до прийняття нової Конституції [10, с.232–254].

Конституційний процес було завершено в 1997 р. – Конституція була схвалена Національними зборами 02.04.1997 р. (451 голос «за» і 40 голосів «проти») [11]. Як і було передбачено конституційним законом 1992 р., після цього

текст Конституції було внесено на референдум, який було проведено 25.05.1997 р. (56,8 % голосів «за», 43,2 % «проти» при явці виборців у 38,9 %). Постало питання легітимності Конституції, яке вирішив Верховний суд 15.07.1997 р. Наступного дня, 16.07.1997 р., Конституцію підписав Президент Польської республіки, а набула вона чинності 17.10.1997 р. [12, с.149].

Роблячи висновки, відзначимо два моменти. По-перше, процес підготовки тексту конституції потребує впорядкування на рівні спеціального закону. По-друге, основним суб'єктом конституційного процесу повинен стати орган (конституційна комісія), який створюється Парламентом і Президентом, а в його діяльності має бути поєднано політичну складову і роботу експертів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej // Dz.U. 1989 nr 19 poz. 101. – S. 1–8.
2. Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej // Dz.U. 1989 nr 75 poz. 444. – S. 1–4.
3. Ewa Popławska: Constitution-making in Poland: Some reflections on popular involvement // Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 2/2008., str. 279–286.
4. Осятынський, В. Краткая история Конституции. В фокусе: польская Конституция 1997 года / В. Осятынський // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 1997. – № 3 (20) / № 4 (21). – С. 52–63.
5. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej // Dz.U. rok 1992, nr 67, poz. 336.
6. Конституционный Закон 19 февраля 1947 г. О структуре и компетенции высших органов Польской Республики / пер. с польского под ред. В. Н. Дурденевского. – М. : Госюриздат, 1950. – 12 с.
7. Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. O wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie

terytorialnym // Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426. – § 1–16.

8. Ковальски Е. С. Ч. Становление и развитие конституционной государственности в Польше: Историко-правовое исследование : автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук / Е. С. Ч. Ковальски. – СПб., 2010. – 54 с.

9. Konferencja. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. 12 lat po wejściu w życie. 21 października 2009 r. / Redakcja merytoryczna Piotr Zieliński. – Warszawa 2009. – 77 s.

10. Сиденко О. А. Конституционный про-

цесс в условиях демократической трансформации в Польше: конец 1980-х – начало 2000-х гг.: конец 1980-х – начало 2000-х гг.: дис. ... кандидата полит. наук : 23.00.02 / О. А. Сиденко. – Воронеж, 2005. – 339 с.

11. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. 1997. Nr. 78. poz. 483.

12. Ревер О. Конституція Республіки Польщі 1997 року: загально-класифікаційна характеристика / О. Ревер // Вісник Львів. ун-ту. Серія юрид. – 2011. – Вип. 53. – С. 148–155.

Болдіжар С. О. Особливості технології конституційної реформи в Польській Республіці: уроки для України / С. О. Болдіжар // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 41–45 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_9.pdf

Увагу звернуто на процес підготовки конституції 1997 р. Зроблено висновки, в яких указується, що на відміну від багатьох держав, в тому числі України на початку 1990-х років, після схвалення так званої «Малої Конституції», в Польщі було визнано за доцільне впорядкувати на законодавчому рівні процес підготовки і схвалення нової Конституції. Було визнано, що діяльність у цьому напрямі повинна виступати не лише важливим політичним процесом, який відображає домовленості між основними політичними силами, а й процесом юридичним. В цьому процесі суб'єкти і процедури отримують чітке закріплення в окремому законодавчому акті.

Болдыжар С.О. Особенности технологии конституционной реформы в Польской Республике: уроки для Украины

Внимание обращено на процесс подготовки конституции 1997 г. Сделаны выводы, в которых указывается, что в отличие от многих государств, в том числе Украины в начале 1990-х годов, после одобрения так называемой «Малой Конституции», в Польше было признано целесообразным упорядочить на законодательном уровне процесс подготовки и принятия новой Конституции. Было признано, что деятельность в этом направлении должна выступать не только важным политическим процессом, который отражает договоренности между основными политическими силами, но и процессом юридическим. В этом процессе субъекты и процедуры получают четкое закрепление в отдельном законодательном акте.

Boldyzhar S.O. Technology Features of Constitutional Reform in Republic of Poland: Lessons for Ukraine

Concludes that in contrast to many countries, including Ukraine in the early 1990s, after the approval of the so-called «Little Constitution» in Poland was considered appropriate to streamline the legislative process for the preparation and approval of the new Constitution. It was recognized that the work in this direction should be not only an important political process that reflects the agreement between the main political forces, but also the legal process. In this process, actors and processes get a clear consolidation in a separate piece of legislation.