



Б. Б. Мельниченко
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри права Львівського інституту
Міжрегіональної академії управління персоналом

УДК 342.4:94(4)192/199

КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА ПОЛЬЩІ ЯК НАСЛІДОК ДЕМОКРАТИЧНИХ ЗМІН В КРАЇНІ У 1989–1990 РОКАХ

Досліджуються положення посткомуністичної Конституції Польщі, в якій проголошено основні принципи демократичної державності, а саме: загальні засади конституційного ладу; конституційно-правові основи здійснення державної влади — законодавчої, виконавчої, судової; зміни в територіальному устрої та місцевому самоврядуванні.

Ключові слова: політико-правові перетворення, конституційна реформа, посткомуністичні конституції, євроінтеграція.

Після “оксамитових революцій” 1989–1990-х рр. у центральноєвропейських державах відбувся процес законодавчого забезпечення становлення демократичних інститутів. Саме зміни в конституційному, цивільному, господарському, кримінальному праві закріпили необоротність політичних процесів демократизації.

Конституції в постсоціалістичних країнах, прийняті після “оксамитових революцій” 1989–1990-х рр., стали фундаментом демократичної правової держави та були зорієнтовані на те, щоб не допустити концентрації влади в руках авторитарного лідера. В них закріплені умови, необхідні для розвитку багатопартійності на основі принципу добровільності й рівності громадян з метою впливу демократичними методами на формування політики держави.

При підготовці конституцій законодавці опирались передусім на традиції, досвід минулого, а також окремі західні (німецьку, австрійську й французьку) конституції. Встановлення демократичного правління на уламках авторитарної системи означало створення цілком нової системи зв'язків між законодавчою й виконавчою владою.

Проблемам трансформації Польщі від одного суспільно-політичного устрою до іншого, змінам в окремих галузях права, переходу від командної економіки до ринкової, динаміці тих процесів та їхнім наслідкам присвятили свої праці такі польські дослідники, як: Н. Іздебський, М. Кулеша, Г. Регульський, К. Парульський, Г. Гожеляк, Г. Рудлевський.

Метою статті є проаналізувати конституційну реформу Польщі після суспільно-політичних перетворень в країні у 1989–1990-х роках.

Упродовж 1989–1992 рр. у Польщі було проведено п'ять великих конституційних реформ. Вони були спрямовані на введення в практику ряду конституційних інститутів та принципів сучасної ліберальної демократії — ідеї поділу влади, правової держави, політичного плюралізму, відродження громадянського суспільства, досягнення плюралізму форм власності, введення коаліційних форм правління, використання історичного досвіду Польщі.

У квітні 1989 р. були внесені зміни до Конституції, пов'язані із формуванням уряду. Квітнева реформа відновила другу законодавчу палату — Сенат — і замінила



Державну раду інститутом одноосібного Президента Республіки, що мав обиратися на шість років обома палатами Національних зборів. Були посилені контрольні повноваження Сейму щодо Уряду, врегульовані взаємовідносини палат, насамперед у законодавчому процесі, де Сенат отримав право відкладального вето, таке ж право надали і Президентові. Компетенція Президента була визначена досить широко, але його суттєві акти вимагали контрасигнатури голови Ради міністрів, який брав на себе відповідальність за них. І хоча в липні Президентом було обрано лідера ПОРП, в Парламенті та уряді головну роль відігравали антикомуністичні сили. Квітнева реформа ввела до Конституції основні засади статусу Уповноваженого з громадянських прав. Було встановлено незмінюваність суддів, котрі почали призначатися Президентом за поданням Всепольської судової ради. Першого голову Верховного суду став призначати і відкликати Сейм з-поміж суддів цього суду [1].

31 грудня 1989 р. було прийнято нову редакцію Конституції, де зазначалося, що влада належить нації, яка здійснює її через своїх представників у Сеймі, Сенаті і національних радах, а також шляхом референдуму. Політичні партії об'єднують громадян на принципах добровільності і рівності з метою впливу демократичними методами на формування державної політики. Гарантувалися власність, її успадкування та свобода господарської діяльності. Прокуратура була підпорядкована міністрові юстиції, який став виконувати функції Генерального прокурора.

Наступна істотна конституційна реформа відбулася в березні 1990 р. Було передбачено повноваження Президента стосовно національних рад і повністю змінено текст розділу про місцеву владу, який врегулював основи територіального самоврядування, визначеного як основну форму публічного життя у громаді (гміні). Це означало ліквідацію виборної влади на рівні воєводства. Общинні представницькі органи стали називатися просто радами [2].

У вересні 1990 р. зазнав змін конституційний статус Президента Республіки: основна новела полягала у встановленні прямих виборів Президента, термін повноважень якого було зменшено до п'яти років. Після внесення Сеймом відповідних змін до Конституції у листопаді–грудні 1990 р. відбулися нові президентські вибори, на яких переміг Л. Валенса. На парламентських виборах у жовтні 1991 р., що відбулися за пропорційною системою, до Сейму увійшли представники 28 партій. Правоцентристська коаліція сформувала уряд, який очолив Я. Ольшевський [3, с. 285].

Прагнення ухвалити нову Конституцію Польської держави проявилось відразу ж, і 1989 р. вже було сформовано конституційну комісію з тим, щоб ухвалити нову Конституцію до 200-річчя першої польської Конституції (від 3 травня 1791 р.). Проте гостра боротьба політичних сил затягла той процес на вісім років, унаслідок чого Польща передостанньою прийняла нову Конституцію з-поміж інших постсоціалістичних країн (сьогодні лише Угорщина зберігає Конституцію, яка формально датована ще 1949 р.).

Як проміжне рішення 17 жовтня 1992 р. було прийнято третю в історії Польщі Малу Конституцію — конституційний закон про взаємовідносини у стосунках між законодавчою і виконавчою владами Республіки Польща, а також про місцеве самоврядування. Відповідно до Основного документа, право формування Кабінету міністрів перейшло з компетенції парламенту до президента [3, с. 286]. Водночас у відповідності до конституційного закону чинними залишилися деякі положення Конституції 1952 р. Більшість з них стосувалась основних прав та обов'язків громадян [2, с. 673–674].

Нова Конституція була прийнята Національними зборами 2 квітня 1997 р., а 25 травня 1997 р. — затверджена референдумом. На підтримку схваленого парламентом тексту Основного закону висловилося близько 53 % поляків, які брали участь у голосуванні. Нова Конституція набула чинності з 1 вересня 1997 р. Вона гарантує громадянські й економічні свободи, містить принцип відділення церкви



від держави. Економічна система Польщі характеризується в Конституції як соціально-ринкова, заснована на свободі підприємництва, приватної власності, а також солідарності, діалозі й співробітництві соціальних партнерів. Ця Конституція вважається конституцією “компромісу та консенсусу” [1; 3].

Стаття 10 Конституції визначає, що система державного управління Республіки Польща ґрунтується на розподілі та рівновазі законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. Відповідно до § 2 ст. 10 Конституції виконавча влада покладена на Президента Республіки Польща і Раду Міністрів.

Конституція широко, без будь-яких обмежень (які є, наприклад, у конституціях Франції, США, Австрії та Болгарії), закріплює повноваження Сейму в законодавчій галузі. Сейм приймає закони більшістю голосів у присутності не менш як половини загальної кількості депутатів, якщо Конституція не передбачає іншого (ст. 120).

Сенат майже втратив свою роль у законодавчому процесі через обмеження права вето. Його збереження фактично є виявом поваги до давніх польських традицій. Сейм має право усунути президента з посади в порядку процедури імпичменту. Для цього потрібно висунути обвинувачення кваліфікованою більшістю голосів обох палат за пропозицією не менше ніж 140 депутатів палати та передати справу до Державного трибуналу. На цей період функції президента виконує маршалок Сейму чи маршалок Сенату.

Права Уряду (Ради Міністрів) розширено так, що він став головним інститутом виконавчої влади в РП. Система влади в Польщі визначена як парламентсько-урядова: програма Прем'єра повинна отримати вотум довіри парламентської більшості; відзив Прем'єра та Кабінету міністрів можливий тільки через конструктивний вотум недовіри, тобто парламентська більшість повинна запропонувати нового Прем'єра; Сейм може також відізвати окремого міністра; затвердження кандидатур міністрів та Прем'єра — формальна прерогатива Президента. Отже, незважаючи на зверхність Сейму над Президентом та Урядом, у Польщі сформувалась досить сильна та ефективна система управління (виконавча вертикаль влади), яка дає можливість не лише приймати, а й реалізовувати нові закони.

Права Президента, як і права Сейму, було скорочено. Раніше він мав свої “президентські відомства” (міністерство оборони, міністерство внутрішніх справ, управління охорони держави, міністерство закордонних справ), кандидатури керівників яких Прем'єр узгоджував із Президентом. Тепер він це право, як і право “загального керівництва” цими відомствами, втратив. Президент може лише призначити нового міністра чи усунути його за поданням Прем'єра. Крім того, для остаточного подолання президентського вето щодо прийнятих законів тепер необхідно уже не 2/3, а тільки 3/5 голосів депутатів Сейму. На закон про держбюджет Президент взагалі не має права накладати вето.

Відповідно до положень ст. 126 чинної Конституції РП, Президент є вищим представником Республіки Польща і гарантом безперервності державної влади. Президент стежить за додержанням Конституції, стоїть на варті суверенітету і безпеки держави, а також недоторканності й цілісності її території.

Як уже було зазначено, на відміну від конституцій західних країн, які досить лаконічно закріплюють компетенцію Уряду, Конституція Польщі визначає її дуже детально. Це практично єдина держава Європейського Союзу, у Конституції якої є спеціальна стаття, присвячена лише обов'язкам Уряду та його Глави — Прем'єр-міністра.

Так, відповідно до положень ст. 146 Конституції РП Рада Міністрів забезпечує виконання законів; видає розпорядження; координує і контролює роботу органів урядової адміністрації; охороняє інтереси Державної казни; схвалює проект державного бюджету; керує виконанням державного бюджету, а також приймає постанови про закриття державних рахунків та звіти про виконання бюджету;



забезпечує внутрішню безпеку держави, а також громадський порядок; здійснює загальне керівництво у сфері відносин з іншими державами і міжнародними організаціями; визначає організацію і порядок своєї роботи [4].

Положення Конституції запровадили посаду Маршалка Сейму як орган Сейму, до компетенції якого належить “головування на засіданнях Сейму, пильнування прав Сейму і представництво Сейму за його межами” (п. 1 і 2 ст. 110).

Стаття 118 Конституції регламентує питання законодавчої ініціативи, встановлюючи, що “правом законодавчої ініціативи володіють депутати, Сенат, Президент і Рада Міністрів”.

Конституція надає також право законодавчої ініціативи групі у складі не менше 100 000 громадян, які мають право бути обраними до Сейму. Порядок дій у такому випадку має визначити закон, який ще не ухвалений Сеймом. Важливим є також формулювання у п. 3 ст. 118 Конституції, де сказано, що “автори представляють Сеймові законопроект, подають фінансові наслідки його виконання”. Додатково регламент Сейму покладає на Раду Міністрів обов’язок долучати до внесених ним законопроектів проекти основних постанов виконавчої влади.

Стаття 123 Конституції визначає, що “Рада Міністрів може вважати затверджений нею проект невідкладним”; тоді скороченню підлягають терміни розгляду законів Сеймом (30 днів) і Сенатом (14 днів), а Президент повинен підписати закон упродовж семи днів.

У четвертому розділі Конституції “Сейм і Сенат” окрему частину присвячено “депутатам і сенаторам”.

Відповідно до ст. 104 Основного закону “депутати є представниками народу. Вони не зв’язані настановами виборців”.

З цього положення Конституції випливають дві основні риси мандату представника:

- 1) універсальність (представник репрезентує цілий колективний суб’єкт суверенності);
- 2) незалежність (ні виборці, ні їхня організація не мають юридичної можливості відкликати представника).

Депутати й сенатори перебувають під захистом парламентської недоторканності. Формальна недоторканність передбачає заборону притягати до відповідальності і заборону арештовувати чи затримувати. Однак вона має відносний характер: може бути ухваленою, а право її скасування залишається в компетенції палати (ст. 105 Конституції). Нововведенням до Конституції є те, що депутат може висловити згоду на притягнення його до кримінальної відповідальності. Недоторканність втрачає чинність з дня закінчення мандату.

Судову владу в Польщі здійснюють вільні та незалежні суди (Верховний суд, суди загальної юрисдикції, адміністративні суди, військові суди), а також трибунали (Конституційний трибунал і Державний трибунал) (ст. 10).

Для чіткого функціонування правосуддя велике значення має суддівська незалежність, яку гарантують Конституція й закони. Незалежність є основною вимогою правосуддя, згідно з якою судді підлягають виключно Конституції та законам. Це означає, що жоден державний орган, жодна особа чи установа не має права впливати на рішення суддів. Суддя не може належати до політичної партії, професійної спілки і не може вести публічної діяльності, яку важко погодити з принципом незалежності суду та судді. Стаття 181 Конституції РП говорить, що суддю не можна притягти до кримінальної відповідальності та заарештувати без згоди суду. Однак у ситуації, коли суддя буде ушійманий на місці злочину і його затримання буде необхідним для того, щоб забезпечити правильний хід процесу, — тоді він може бути заарештований.

У польській правовій системі є також одиниця трибуналу, наприклад, Конституційний трибунал та Державний трибунал. Згідно з Конституцією РП, разом із судами вони становлять відокремлену владу, незалежну від інших влад.



Відповідно до ст. 188 Основного закону Конституційний трибунал виносить рішення у справах відповідності до Конституції законів, міжнародних договорів, правових постанов, які видаються центральними державними органами, мети або діяльності політичних партій, у відповідності законів ратифікованих міжнародних договорів. Конституційний трибунал вирішує також конфлікти між центральними конституційними органами держави. Постанови Конституційного трибуналу ухвалюються більшістю голосів і є остаточними. Отже, основним завданням органу конституційного правосуддя РП є захист норм Конституції, забезпечення їх верховенства. Відзначимо, що 1 серпня 1997 р. було схвалено окремий Закон “Про Конституційний трибунал” [5].

Конституція РП завершила процес політичної інституціоналізації, закріпила основні досягнення Польщі на шляху розбудови демократичної політичної системи: принцип поділу влад, пропорційний їх розподіл (у перші сім років роль Сейму була надмірною), зв’язки між основними інституціями, які повинні працювати як механізм, що саморегулюється. Сучасна польська система характеризується як “раціоналізований парламентаризм”.

Незважаючи на певні національні особливості, Конституція РП є цілком “європейською” в такому розумінні, що:

1) позбавлена тих специфічних рис, що були характерні для конституцій країн так званого реального соціалізму (наприклад, положення про керівну роль правлячої “робітничої” партії);

2) унеможливило появу в майбутньому тоталітарного режиму в країні, оскільки заснована на принципі розподілу гілок влади та їх взаємного контролю;

3) заснована на повазі до загальнолюдських цінностей.

Подібно до буржуазних конституцій “другого покоління” вона гарантує не лише основні права людини, але й проголошує широкі соціальні гарантії.

Таким чином, удосконалення роботи центральних органів влади сприяло стабілізації політичної ситуації в країні та успішному вступу країни до Європейського Союзу.

Список використаних джерел

1. Конституційне право зарубіжних країн [Текст] : [навч. посіб.] / [за заг. ред. В. О. Ріяки]. — К. : Юрінком Інтер, 2002. — 512 с.
2. *Зашкільняк, Л. О.* Історія Польщі: від найдавніших часів до наших днів [Текст] / Л. О. Зашкільняк, М. Г. Крикун. — Львів : ЛНУ ім. Івана Франка, 2002. — 752 с.
3. *Газін, В. П.* Новітня історія країн Європи та Америки (1945–2002 роки) [Текст] : [навч. посіб. для студ. істор. спец. вищих навч. закладів] / В. П. Газін, С. А. Копилов. — К. : Либідь, 2004. — 624 с.
4. Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej : z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Tekst] // Dziennik Ustaw Rzeczpospolitej Polskiej. — 1997. — № 78. — Poz. 483.
5. Ustawa Prawo o Tribunale Konstytucyjnym : z dnia 1 sierpnia 1997 r. [Tekst] // Dziennik Ustaw Rzeczpospolitej Polskiej. — 1997. — № 102. — Poz. 643.

*Рекомендовано до друку кафедрою права
Львівського інституту Міжрегіональної академії управління персоналом
(протокол № 2 від 5 вересня 2011 року)*

Надійшла до редакції 04.10.2011



Мельниченко Б. Б. Конституционная реформа Польши как следствие демократических перемен в стране в 1989–1990 годах

Исследуются положения посткоммунистической Конституции Польши, в которой провозглашено основные принципы демократической государственности, а именно: общие принципы конституционного строя; конституционно-правовые основы осуществления государственной власти — законодательной, исполнительной, судебной; изменения в территориальном устройстве и местном самоуправлении.

Ключевые слова: политико-правовые преобразования, конституционная реформа, посткоммунистические конституции, евроинтеграция.

Melnychenko, B. B. Constitutional Reform in Poland as a Result of Democratic Changes in the Country in 1989–1990 Years

The article deals with the situation post-communist Poland's constitution, which proclaimed the principles of a democratic state, namely the general principles of constitutional order; constitutional and legal bases of state power — legislative, executive, judicial, and changes in the territorial structure and local governments.

Key words: political and legal transformation, constitutional reform, post-communist constitution, European integration.

