

ЗМІНА ЗМІСТУ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В ПОЛЬСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ (КІНЕЦЬ 1980-Х – 1990-ТІ РОКИ)

CHANGE CONTENT OF THE HIGHEST STATE AUTHORITY IN THE POLISH REPUBLIC (LATE 1980S – 1990S)

Попович Т.П.,

викладач кафедри теорії та історії держави і права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Статтю присвячено розкриттю особливостей становлення моделі розподілу влади в Польщі в період її конституювання як незалежної держави. Значна зацікавленість до окресленої проблеми не вичерпується як у науковому, так і в практичному сенсі з огляду на існуюче деструктивне протистояння інституційно-правових систем органів влади («гілок влади») в Україні.

Ключові слова: організація вищої державної влади, принципи розподілу та збалансованості влад, система стримувань і противаг, парламент, президент, уряд, політична відповідальність.

Статья посвящена раскрытию особенностей становления модели распределения власти в Польше в период ее конституирования как независимого государства. Значительный интерес к обозначенной проблеме не исчерпывается как в научном, так и в практическом смысле, учитывая существующее деструктивное противостояние институционально-правовых систем органов власти («ветвей власти») в Украине.

Ключевые слова: организация высшей государственной власти, принципы распределения и сбалансированности власти, система сдержек и противовесов, парламент, президент, правительство, политическая ответственность.

The authors elucidate the characteristics of becoming a model of separation of powers in Poland at the time of the constitution as an independent state. Considerable interest in the described problems are not confined in scientific and practical terms, given the destructive confrontation existing institutional and legal systems of government (“branches”) in Ukraine.

Key words: higher government organization, principles of separation and balance of powers, checks and balances, parliament, president, government, political responsibility.

Розпаду комуністичної імперії СРСР у 1991 році передував крах політичної та економічної систем країн «соціалістичної співдружності» в Центральній і Східній Європі. Перед кожною із цих держав постала гостра необхідність у вирішенні цілої низки спадкових проблем, стрижнем яких у свою чергу стало утвердження демократичних інститутів та відповідних організацій системи влади.

Окремі аспекти обраної тематики дослідження були предметом наукового вивчення таких вітчизняних і зарубіжних учених, як А. Антошевський, О. Брусилівська, Л. Бучковський, М. Вахудова, Р. Елжі, Д. Златопольський, С. Ковальські, В. Лемак, Е. Регульський, П. Сарнецький, Б. Страшун, І. Яжборовська та інші. Проте зацікавленість до проблеми не вичерпується як у науковому, так і в практичному сенсі з огляду на існуюче деструктивне протистояння інституційно-правових систем органів влади («гілок влади») в Україні.

Тому метою статті є розкриття особливостей становлення моделі організації вищих органів державної влади в Польщі в період її конституювання як незалежної держави.

Насамперед варто зауважити, що Польща першою з комуністичних держав Центральної та Південно-Східної Європи розпочала глибокі державно-владні інституційні зміни. Передумовами цього стала специфіка тоталітарного режиму в цій країні, насамперед різка активізація на початку 1980-х років профспілки «Солідарність», що трансформувалась у

соціальний рух та значно пришвидшила побудову ефективної багатопартійної системи [1, с. 215]. Крім того, перші конституційні зміни було проведено ще на початку 1980-х років, зокрема, у нормах Основного Закону Республіки Польщі отримав закріплення інститут конституційного контролю (Закон від 26 березня 1982 року про внесення змін до Конституції Польської Народної Республіки щодо створення Конституційного Трибуналу [2, с. 231]), а також 29 квітня 1985 року було схвалено окремий спеціальний закон у сфері конституційного судочинства [3, с. 245–249]. Необхідно відзначити й те, що в процесі демократизації суспільно-політичного життя в Польщі особливу роль відіграла католицька релігія та католицьке духовенство.

З огляду на зазначене цілком логічними стали переговори круглого столу за участю «Солідарності», уряду й Костьолу, що відбувалися з 6 лютого до 5 квітня 1989 року. Працювали три робочі комісії: економічна, політична, профспілкова. Підсумком їх праці стало вироблення сценарію, за яким передбачався чотирирічний перехідний період, після завершення якого мали бути проведені вільні вибори за участю політичних партій. Угода передбачала також участь опозиції в Сеймі в обсязі 35%, вільні вибори до нової палати парламенту (Сенату), створення коаліційного уряду на чолі з представником провладної партії (Польської об'єднаної робітничої партії) та створення поста президента з великими повноваженнями (мав обиратись парламентом на 6 років). 7 квітня

угоду було прийнято Сеймом, а 17 квітня «Солідарність» було легалізовано [4, с. 117].

У «Позиції з питання політичних реформ» круглого столу передбачалося, що політична система ґрунтуватиметься на принципі політичного плюралізму, свободі слова, демократичному порядку формування всіх органів державної влади, незалежності судів, сильному самоврядуванню, що володіє всією повнотою прав та вільно обирається. Основою демократизації структур на всіх рівнях держави проголошувався розподіл влади на законодавчу, виконавчу й судову [5, с. 251].

Вказані політичні домовленості уряду та опозиції стали підґрунтям для конституційної реформи. По-перше, Закон «Про внесення змін до Конституції Польської Народної Республіки» (далі – ПНР) від 7 квітня 1989 року [6, с. 317–321] спрямовувався на реформування діючої системи органів державної влади. Було створено двопалатний польський парламент, що складався із Сейму та Сенату. Нижня палата була представлена Сеймом у складі 460 депутатів, які обиралися строком на 4 роки. Новостворена верхня палата – Сенат – складалася зі 100 представників від воєводств, які обиралися на строк повноважень Сейму (ч. 1 ст. 28). Було проголошено депутатську недоторканість (ч. 3 ст. 21, ч. 3 ст. 28).

Було відновлено інститут парламентаризму; зокрема, Сейм отримав повноваження призначати й відправляти у відставку польський уряд – Раду Міністрів чи його окремих членів – за поданням Прем'єр-міністра, погодженим із Президентом. Водночас Сейм міг самостійно зніщувати відставку уряду (ч. 1 ст. 37). Визначалося, що в період між скликаннями Сейму Президент за поданням Прем'єр-міністра призначає та звільняє членів Ради Міністрів. Президент подає на найближче засідання парламенту акт про призначення або звільнення членів уряду для його затвердження (ч. 2 ст. 38). Рада Міністрів несе відповідальність за свою діяльність перед Сеймом, а в період між скликаннями Сейму – перед Президентом (ч. 2 ст. 38). Водночас лише Сейм міг більшістю голосів прийняти відставку уряду.

При цьому зауважимо, що конституційна позиція Сенату не була чітко визначеною. На законодавчому рівні не було окреслено загальний статус другої палати парламенту, цілі її створення, головні завдання та місце в структурі державних органів. Сенат порівняно із Сеймом займав набагато слабшу позицію в системі органів державної влади. Наприклад, лише Сейм, відповідно до п. п. 1 і 2 ст. 15 Конституції 1952 року, залишався «вищим органом державної влади», і лише він як «найвищий виразник волі народу» мав реалізовувати його суверенні права. До того ж п. 3 ст. 15 Конституції визнавав лише за Сеймом право схвалення й прийняття законів, які визначають основні напрями функціонування держави, а також здійснення контролю за діяльністю інших органів державної влади й управління [7, с. 351].

Отже, аналізуючи зміни, внесені до Конституції, можна погодитися з думкою польського науковця П. Сарнецького, що Сенат відродився переважно у

формі палати «роздумів та обговорень», сконцентрованої переважно на законодавчій функції, а не у формі палати «опору» – інституції, урівноваженої з першою палатою парламенту та такої, що є для неї повноправним партнером [8].

Крім наведеного, конституційна реформа квітня 1989 року включила до Конституції основні принципи статусу Уповноваженого з громадянських прав, норми щодо незмінюваності суддів, які повинні були призначатись безпосередньо Президентом за поданням Всепольської судової ради. Перший голова Верховного суду (так іменується керівник цього органу) став призначатись і відкликатись Сеймом із числа суддів цього ж суду [9, с. 32]. Новими положеннями Конституції визначалося, що правосуддя в Польщі здійснюють незалежні суди (Верховний суд, суди загальної юрисдикції, адміністративні та військові суди), а також трибунали (Конституційний Трибунал та Державний Трибунал), які становлять самостійну гілку влади, відокремлену від інших.

Наступною важливою конституційною новелою від 7 квітня 1989 року стало заснування одноособового інституту Президента ПНР (як наслідок – ліквідація колегіального органу Державної ради). Президент отримав статус вищого представника польської держави у внутрішніх і міжнародних відносинах. До обов'язків Президента належало гарантування норм Конституції, захист суверенітету й безпеки держави, недоторканості, цілісності її території та дотримання міждержавних політичних, військових союзів (ст. 32). Обирався глава республіки строком на 6 років депутатами Сейму й Сенату, що об'єднані в Національні Збори (ч. ч. 1, 2 ст. 32а). Для визнання виборів Президента правомочними необхідно була абсолютна більшість голосів за умови присутності не менше половини від загальної кількості членів Національних Зборів (ч. 2 ст. 32b). На підставі законів та на їх виконання Президент видає укази (постанови) і розпорядження. Закон встановлює ступінь важливості актів Президента, що підлягають контрастигнції з боку Прем'єр-міністра (ч. 2 ст. 32f).

Найбільш вагомим засобом протидії щодо парламенту, наданої Президенту зміненою Конституцією, полягала в його праві розпуску Сейму за наявності таких підстав: Сейм протягом 3 місяців не сформував уряд, у цей же термін не зміг затвердити національний план соціально-економічного розвитку або бюджет, а також якщо ухвалить закон чи резолюцію, що заважає Президентові виконувати його конституційні обов'язки. Розпуск Сейму автоматично означав закінчення терміну дії повноважень Сенату (ч. ч. 2, 3 ст. 30). Президент також наділявся правом вносити подання до Сейму щодо призначення або звільнення з посади Прем'єр-міністра (п. 6 ч. 1 ст. 32f).

У законотворчій діяльності Президент володів правом законодавчої ініціативи (ч. 4 ст. 20) та законодавчого вето, яке Сейм міг подолати принаймні двома третинами голосів за умови присутності не менше половини від загальної кількості депутатів (ч. 5 ст. 27). Також він міг до моменту підписання на-

правити законопроект у Конституційний Трибунал щодо надання висновку про його конституційність (ч. 4 ст. 27).

Істотні зрушення в конституційно-правовому статусі Президента відбулися з прийняттям Закону про внесення змін до Конституції Польщі від 27 вересня 1990 року [10, с. 932]. Норми цього акта закріпили насамперед прямий спосіб виборів Президента Польщі. Окрім того, передбачалось, що Президент обирається народом строком на 5 років і може бути переобраний лише один раз. Главою держави може бути кожен громадянин Польщі, який досяг 35-річного віку та в повному обсязі користується виборчим правом до Сейму (ч. ч. 1–3 ст. 32а).

Зміна в способі виборів у поєднанні з наданими на підставі конституційних змін 1989 року повноваженнями суттєво вплинула на характер інституту президентства Польщі, значно зміцнивши його конституційно-правове становище. Це у свою чергу мало наслідком зростання ролі глави держави в системі органів влади в цілому та державотворчих реформаційних процесах зокрема.

Наступним важливим етапом генезису польського конституціоналізму та відповідних змін в організації державної влади стало прийняття 17 жовтня 1992 року третьої в історії Польщі Малої Конституції – Конституційного закону про взаємовідносини в стосунках між законодавчою й виконавчою владою Республіки Польща та про територіальне самоврядування [11, с. 1477–1483].

Найважливішою системною зміною Малої Конституції стала ліквідація статусу Сейму як вищого органу державної влади, що передбачалось положенням ч. 1 ст. 15 Конституції Польщі 1952 року. Так, ст. 1 Малої Конституції фактично закріпила принцип розподілу влади, проголосивши органами законодавчої влади Сейм і Сенат, виконавчої – Президента та Раду Міністрів, судової – незалежні суди.

Право законодавчої ініціативи належить депутатам Сейму, Сенату, Президенту та Раді Міністрів (ч. 1 ст. 15). У випадках, передбачених конституційним законом, Сейм і Сенат засідають разом під головуванням спікера Сейму, утворюючи Національні Збори (ст. 27). Депутатські мандати є несумісними з посадами судді Конституційного та Державного трибуналів, Верховного суду, голови Польського національного банку, омбудсмена, голови Вищої палати контролю, послів і губернаторів (ст. 8).

Серед новел Малої Конституції на особливу увагу заслуговує положення, згідно з яким постановою Сенату про неприйняття закону або про необхідність внесення змін до закону могла бути відхиленою абсолютною більшістю голосів депутатів Сейму (ст. 17). Таким чином, для Сейму було знижено межу достатньої кількості голосів, необхідних для подолання вето Сенату, з двох третин, передбачених Конституційним Законом від 7 квітня 1989 року, до абсолютної більшості.

Розділ 3 Малої Конституції присвячувався регулюванню статусу Президента, який у цілому не зазнав суттєвих змін. Президент і далі виступає

найвищим представником Польської держави у внутрішніх і міжнародних справах. При цьому значну питому вагу повноважень Президента складає сфера міжнародної й оборонної політики держави.

Прем'єр-міністр інформує Президента про основні проблемні питання, що є предметом діяльності Ради Міністрів. З приводу питань, які мають особливе значення для держави, Президент може скликати засідання Ради Міністрів та головує на них (ст. 38). Глава держави призначає суддів за поданням Національної судової ради (ст. 42). Президенту також були віддані повноваження у сфері громадянства й призначення низки посадових осіб Польщі.

Додатковим здобутком правового статусу Президента, згідно із ч. 2 ст. 19 Малої Конституції, стало наділення його правом ініціювати референдум за згодою абсолютної більшості голосів Сенату. Раніше така прерогатива належала лише Сейму. Водночас можна спостерігати окремі обмеження повноважень глави держави. Президент, як і раніше, має право розпустити парламент, неспроможний ухвалити бюджет протягом трьох місяців. Однак він втратив право, закріплене Конституційним Законом від 7 квітня 1989 року, розпускати парламент у разі, якщо останній ухвалить закон чи резолюцію, що заважає Президентові виконувати його конституційні обов'язки.

Правові акти Президента вимагають для своєї дії контрасигнації з боку Прем'єр-міністра або компетентного міністра. Водночас ст. 47 Малої Конституції було передбачено перелік актів, які не потребують погодження відповідного члена уряду. До них належать повноваження щодо законодавчої ініціативи, вето, ініціювання референдуму, оголошення амністії, призначення Прем'єр-міністра та членів уряду, розпуск Сейму тощо.

Розділ 4 Малої Конституції закріпив повноваження уряду – Ради Міністрів, основним призначенням якої було здійснення зовнішньої та внутрішньої політики Польщі (ст. 51). Рада Міністрів приймає рішення з усіх питань державної політики, які конституційним чи іншим законом не віднесено до повноважень Президента або іншого органу державного управління, а також місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 52). До складу Ради Міністрів (уряду) входять Прем'єр-міністр, заступники Прем'єр-міністра (віце-прем'єри), міністри, особи, членство в уряді для яких постає зі спеціальних законів (ч. 1 ст. 53). З метою реалізації законів і відповідно до своїх повноважень Рада Міністрів видає розпорядження (ч. 1 ст. 54). Рада Міністрів за поданням Прем'єр-міністра може скасувати розпорядження чи наказ міністра (ч. 4 ст. 56).

Досить чітко в Малій Конституції було визначено процедуру призначення та відкликання уряду в Польщі. Президент призначає Прем'єр-міністра та за його поданням затверджує склад уряду. Після цього в 14-денний термін (з моменту призначення Президентом) Прем'єр-міністр подає на розгляд до Сейму програму діяльності уряду з метою отримання вотуму довіри абсолютною більшістю голосів депутатів (ст. 57).

Мала Конституція також звільнила Прем'єр-міністра від необхідності просити згоди Сейму щодо змін у складі уряду. Навпаки, Президент призначав нових міністрів винятково за поданням Прем'єр-міністра. Сейм міг висловлювати своє невдоволення лише шляхом таємного голосування з приводу того чи іншого міністра. У цілому ж новий кабінет призначався лише після формального прийняття Президентом відставки попереднього уряду або Прем'єр-міністра [12, с. 74].

Підставами для припинення повноважень уряду відповідно до ст. 64 Малої Конституції виступали такі чотири умови: початок діяльності новообраного Сейму, відставка кабінету або Прем'єр-міністра за власною ініціативою, відсутність вотуму довіри Сейму до уряду, у разі вотуму недовіри Сейму до уряду. У перших трьох ситуаціях Прем'єр-міністр подає заяву про відставку Президенту, який зобов'язаний її прийняти. Відставка Прем'єр-міністра означає відставку уряду в цілому. Після прийняття відставки Президент розпочинає багатоступеневу процедуру призначення нового уряду, детально прописану в ст. ст. 57–63 Малої Конституції.

Роль Президента, обраного на загальних виборах, у процесі зміни урядів додатково посилюється положенням ст. 61 Малої Конституції, що забезпечує право Президента на висловлення своєї позиції щодо кандидатур на посади трьох ключових міністерств: закордонних справ, оборони та внутрішніх справ [12, с. 75]. Водночас необхідно наголосити, що Президент втратив право вносити пропозицію про відставку уряду, лише Сейму належала така прерогатива.

Таким чином, конституційними нормами було закріплено інститут політичної відповідальності уряду як перед парламентом, так і перед главою Польської Республіки. Незважаючи на те, що ініціювання дострокового припинення повноважень уряду було виключною компетенцією Сейму, за Президентом закріплювалися вагомні важелі впливу в багатоступеневій процедурі призначення нового уряду (право призначити уряд не більше ніж на 6-місячний строк або розпустити парламент), а також у законодавчо визначеному випадку можливої зміни уряду (можливість прийняти відставку Кабінету Міністрів або достроково припинити повноваження парламенту).

Вартими окремої уваги й аналізу є також норми Малої Конституції, що закріпили спеціальні повноваження уряду в законодавчій сфері, а саме:

1) Рада Міністрів отримала право в особливих випадках проголосити законопроект, внесений урядом як невідкладний. У таких випадках відповідно до Регламенту Сейму має застосовуватись виняткова законодавча процедура (ч. ч. 1, 2 ст. 16);

2) на обґрунтовану вимогу (запит) Ради Міністрів Сейм може на підставі закону, прийнятого абсолютною більшістю голосів, уповноважити уряд видавати розпорядження, що матимуть силу закону, так звані декрети. Закон щодо уповноваження Ради Міністрів на видання таких декретів визначає сфери регулювання та строк дії особливих повноважень уряду (ч. ч. 1, 2 ст. 23). Лише Президент має право накладати вето на урядові декрети, причому уряд може звернутись до Сейму з проханням розглянути їх із метою подолання вето в порядку звичайних законопроектів.

При цьому Рада Міністрів позбавлялася можливості видавати декрети-закони з низки питань державно-правового значення, зокрема тих, що стосувалися змін до Конституції, обрання Президента, виборів до парламенту та органів місцевого самоврядування, державного бюджету, особистих та політичних прав і свобод громадян, прав та обов'язків, що постають із трудових договорів і соціального страхування, а також будь-якої згоди на ратифікацію міжнародних угод (ч. 4 ст. 23).

Відтак можна констатувати, що Польща в досліджуваній період перебувала в пошуках оптимальної моделі організації вищих органів державної влади, в основі якої безперечно лежав демократичний принцип розподілу й зрівноваження влади (законодавчої, виконавчої, судової). Також було розпочато новітній етап реформування конституційного процесу в Польщі, що логічно завершився прийняттям сучасної Конституції 2 квітня 1997 року.

Водночас резюмуємо, що Польща, на відміну від України, значно ефективніше та швидше пройшла перші фази посткомуністичних (постсоціалістичних) трансформацій у сфері формування дієвої системи органів державної влади. У зв'язку із чим українським необхідним є аналіз відповідного досвіду Польщі та застосування його здобутків у вітчизняній державотворчій практиці.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Эндрейн Ч. Сравнительный анализ политических систем: эффективность осуществления политического курса и социальные преобразования / Ч. Эндрейн ; пер. И. Мюрберг. – М. : Инфра-М, 2000. – 319 с.
2. Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej // Dz.U. – 1982. – № 11. – Poz. 83. – S. 231.
3. Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym // Dz.U. – 1985. – № 22. – Poz. 98. – S. 245–249.
4. Брусилівська О. Посткомуністичні трансформації країн Східної Європи : [навч. посібник для студ.] / О. Брусилівська. – О. : Астропринт, 2007. – 360 с.
5. Задорожнюк Э. Власть-общество-реформы. Центральная и Юго-Восточная Европа. Вторая половина XX века / Э. Задорожнюк. – М. : Наука, 2006. – 442 с.
6. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej // Dziennik Ustaw. – 1989. – № 19. – Poz. 101. – S. 317–321.
7. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, uchwalona przez sejm ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. // Dziennik Ustaw. – 1952. – № 33. – Poz. 232. – S. 344–371.
8. Сорока С. Механізми взаємодії Сенату Республіки Польща з Сеймом у процесі реалізації законодавчої функції / С. Сорока // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2010. – Вип. 3(6). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_03%286%29/10ssvzrf.pdf.

9. Ковальски Е. Становление и развитие конституционной государственности в Польше: историко-правовое исследование : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права; история учений о праве и государстве» / Е. Ковальски. – СПб., 2010. – 54 с.

10. Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej // Dziennik Ustaw. – 1990. – № 67. – Poz. 397. – S. 932.

11. Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym // Dziennik Ustaw. – 1992. – № 84 – Poz. 426. – S. 1477–1483.

12. Бен-Гера М. Секретаріат уряду: координація державної політики та управління змінами персонального складу Кабінету / М. Бен-Гера та ін. ; пер. з англ. Л. Сюйва-Ільченко, О. Шаленко. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2008. – 144 с.