

УДК 342.384(438):327.39(091)

А.Д. ЧЕБАН

КОНСТИТУЦІЙНИЙ РОЗВИТОК ПОЛЬЩІ В ПРОЦЕСІ ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**Чебан Альона Дмитрівна** – аспірант кафедри філософії, історії та політології Одеського національного економічного університету

У цьому дослідженні мова йде про конституційний розвиток у Польщі в процесі євроатлантичної інтеграції. Про те, як середньостатистичній східноєвропейській країні вдалося за тридцять років збудувати демократичну державу завдяки вдалим конституційним реформам. І як зовнішня політика вплинула на формування основного закону Республіки Польща.

Ключові слова: Польща, євроатлантична інтеграція, конституційний розвиток, реформи.

В этом исследовании речь идет о конституционном развитии в Польше в процессе евроатлантической интеграции. О том, как среднестатистической восточноевропейской стране удалось за тридцать лет построить демократическое государство благодаря удачным конституционным реформам. И как внешняя политика повлияла на формирование основного закона Республики Польша.

Ключевые слова: Польша, евроатлантическая интеграция, конституциональное развитие, реформы.

In this study it comes to constitutional development in Poland in the process of ce of euro-atlantic integration. About how the average of the eastern european countries have managed over thirty years to build a democratic state with the constitutional reforms. And as foreign policy has affected the formation of the basic law of the Republic of Poland.

Keywords: Poland, Euro-Atlantic integration, constitutional development, reform.

© А.Д. Чебан, 2012

Сьогодні конституційний розвиток в Європі не вважаючи на кризу продовжує бути одним з важливіших питань існування національної країни в глобалізованому світі. Прикладом може бути Польща, яка, незважаючи на те, що їй довелося докласти чимало зусиль для створення своєї національної демократичної конституції, намагається не ізольовуватися і йти в ногу з часом. Не так як на початку свого самостійницького шляху, але все ще переслідуючи інтеграційні цілі Польща вносить деякі корективи в свою конституцію. Саме конституційний розвиток Польщі на шляху євроатлантичної інтеграції ми й розглянемо у цьому дослідженні.

Не можна сказати, що у вітчизняній політологічній науці є достатньо досліджень присвячених проблемі конституційного розвитку Польщі в процесі євроатлантичної інтеграції. Якщо і вивчаються, то окремі документи і угоди укладені між Польщею, Європейським Союзом і НАТО та й то з точки зору міжнародних відносин. Дослідження, де є прив'язка щодо впливу міжнародних відносин на конституційний розвиток Польщі, важко знайти. Хоча в дослідженнях, які передували вступу РП в НАТО і в ЄС іноді проблискує іскорка іронії, начебто поляки заради західних грошей ладні навіть на радикальне насадження так званої демократії. Малось на увазі напевне те, що кадри були старі, а ідеї – нові, а це, в свою чергу, суперечило одне одному. В польській же науці конституційні зміни в країні показують дещо в іншому ракурсі. Зазвичай вони позиціонуються як успіх на шляху євроатлантичної інтеграції. Як те, що дозволить швидше приєднатися до загальноєвропейського розвитку і що покращить життя громадян. Ми використали в своєму дослідженні лише деякі матеріали, переважно польські, і лише конституцію РП

на кількох мовах. Російську роботу загального плану і українську оглядову статтю з питання євроінтеграції.

Отже, Республіка Польща однією з перших почала економічні і політичні перетворення, які дозволили їй еволюційним шляхом перейти від «соціалізму» до становлення демократичної, правової країни з ринковою економікою. В Польщі процес економічних і політичних реформ інтенсивно розвивається вже третє десятиліття. Реформа політичної системи, яку розпочали ще в період військового становища (грудень 1981 року – липень 1983 року) і яка була спрямована на демократизацію суспільства, так зване соціалістичне оновлення, до середини 80-х років практично вичерпало себе.

Докорінні зміни політичного і всього соціально-економічного життя Польщі, які проводилися в 1989-1992 роках, знайшли своє відображення в інтенсивному конституційному розвитку цієї країни. В ці роки в Польщі були здійснені масштабні конституційні реформи, які збіглися з початком процесу євроатлантичної інтеграції. Основними напрямками цих реформ було створення демократичної, правової держави, пошук оптимальних форм організації державної влади, відродження громадянського товариства. На зміст конституційних реформ вплинули соціально-політична ситуація в країні і теоретичні розробки польських учених, які спиралися на гуманістичні ідеї і концепції (розподіл влади, правова держава, політичний плюралізм, різновид форм власності, різновид форм правління), а також історичний досвід державного розвитку Польщі.

Перша реформа була проведена в квітні 1989 року. Вона внесла принципові зміни в структуру і функціонування вищих органів державної влади.

В основу нової моделі здійснення державної влади покладено згоди, яких було досягнуто під час «круглого столу» на початку 1989 року між правлячою на той час Польською об'єднаною робітничою партією і іншими політичними силами країни. Розділ 3 конституції отримав назву: «Сейм і Сенат Польської Народної Республіки», тобто відбулося відродження двопалатної структури польського парламенту, яка передбачалась конституцією Польщі 1921 року. Державна Рада, вищий колегіальний орган державної влади, була ліквідована і одночасно було встановлено інститут одноосібного голови держави – Президента, який обирався Національними зборами Польщі.

Держава не може бути демократичною і правовою при відсутності розвинутого громадянського суспільства, яке обмежує її і взаємодіє з нею. Саме в рамках громадянського суспільства втілюється більша частина прав і свобод людини і громадянина. Формування громадянського суспільства сприяє становленню і розвитку демократичних інститутів. Тому друга конституційна реформа 1989 року відобразила, в основному, законі визнання і рівний захист з боку держави різних форм власності, які створювали економічну основу суспільства, принцип політичного плюралізму, який лежить в основі формування багатопартійної системи. Ці положення конституції стали умовою виникнення саморегулюючого громадянського суспільства.

Поправки до конституції Польщі, які були прийняті в грудні 1989 року, фактично змінили характер основ суспільного устрою країни. Закон від 29 грудня 1989 року про зміну конституції ПНР встановив нову назву держави: замість Польської Народної Республіки – Польська Республіка або Республіка Польща.

Основний закон було деідеологізовано. Виключили преамбулу і розділи про політичний та соціально-економічний лад (перші два розділи конституції). Замість цих положень, які включали 19 статей, передбачався один розділ: «Основи політичного і економічного ладу», який складався з восьми нових статей. Вони коротко визначали основу суспільного устрою республіки [1, с. 394].

Так, Республіка Польща почала характеризуватися не як соціалістична держава, в якій влада належить трудовому народу міста і села, а як демократична правова країна, яка здійснює принципи соціальної справедливості (ст.1) [15]. Верховна влада належить нації. Нація здійснює владу через своїх представників, обраних до Сейму, Сенату, а також безпосередньо шляхом висловлення волі народу на референдумі. Дотримання законів є основним обов'язком державних органів. У конституції передбачається вільне створення політичних партій. Основним законом гарантується участь територіального самоуправління в здійсненні влади і свобода інших форм самоуправління. Конституція гарантує свободу господарської діяльності незалежно від форм власності. Обмеження цієї свободи можуть бути визначені лише законом. Польська Республіка охороняє власність і право її наслідування. Вилучення власності дозволяється лише в публічних цілях і за гідну винагороду. Одночасно

цим конституційним законом були внесені зміни в правовий статус прокуратури Польщі, яку очолив міністр юстиції (ст. 64) [14].

З метою послідовного здійснення принципу розділення влади в організації органів польської держави (не лише по горизонталі на рівні вищих державних органів, але й по вертикалі), децентралізації і демократизації управління в березні 1990 року була докорінно переглянута концепція місцевих органів влади і адміністрації. Розділ 6 конституції, який був названий «Територіальний устрій» усунув систему національних рад як місцевих органів влади і визначив, що основними одиницями територіального самоуправління є гміни (общини). Територіальне самоуправління стало основною формою організації публічного життя в гміні.

Наступні зміни конституції були спрямовані на вдосконалення державної організації і територіального самоуправління. Восени 1990 року в конституцію були внесені зміни, які стосувались виборів Президента. Голова країни став обиратися безпосередньо громадянами держави.

Визначним етапом у конституційному розвитку Польщі стало прийняття 17 жовтня 1992 року Конституційного закону про взаємні відносини між законодавчою і виконавчою владами, а також територіальне самоуправління, який отримав назву Малої конституції [13]. Прийняття малих конституцій, тимчасових конституційних актів, які визначали систему органів державної влади, традиційне для Польщі: конституції 1921 року передувало прийняття Малої конституції 1919 року, конституції 1952 року – Малої конституції 1947 року. Преамбула конституційного закону 1992 року проголосувала метою його прийняття упорядкування діяльності вищих органів держави [1, с. 396].

Мала конституція 1992 року не відмінила повністю конституцію 1952 року. Зберігалась дія положень, які входили до складу розділів «Основи політичного і економічного устрою» (Розділ 1); «Конституційний Трибунал, Державний Трибунал, Верховна палата контролю, Уповноважений по громадянських правах, Всепольська рада по радіомовленню і телебаченню» (Розділ 4); «Суд і прокуратура» (Розділ 7); «Основи права і обов'язки громадян» (Розділ 8); «Принципи виборів у Сейм, Сенат», а також у розділах «Президент» (Розділ 9); «Герб, державний прапор, гімн і столиця Республіки Польщі» (Розділ 10); «Зміна конституції» (Розділ 11).

Прийняття Малої конституції в 1992 році мало велике значення для підготовки нової конституції Польщі, визначення найбільш ефективної моделі організації державної влади. Мала конституція, як тимчасовий конституційний акт дозволила швидше досягти згоди між різними соціально-політичними силами і групами в процесі його прийняття. Наступна практика державного функціонування могла підтвердити або спростувати життєздатність, оптимальність закладених у конституційному законі рішень, їх відповідність демократичним принципам устрою державної влади.

В 1996 році конституцію Польщі склали конституція Польської Республіки 1952 року (з

наступними змінами і доповненнями) і Конституційний закон від 19 жовтня 1992 року про взаємні відносини між законодавчою і виконавчою владою Польської Республіки, а також про територіальне самоуправління (зі змінами 1995 року).

23 квітня 1992 року було прийнято Конституційний закон про порядок підготовки і прийняття конституції. Цей закон передбачав, що нова конституція Польської Республіки, прийнята Сеймом і Сенатом, які утворювали Національне зібрання, потребувала кінцевого ухвалення, висловленого народом на конституційному референдумі. Конституційним законом визначається законодавча процедура прийняття конституції (3 читання) Національними зборами. Згідно з вказаним Законом законодавча ініціатива в Національних зборах по представленню проекту нової конституції належить конституційній комісії (до складу якої входять 46 депутатів, обраних Сеймом, і 10 сенаторів), групі членів Національних зборів (56 членів), Президентові Польщі, а також громадянам в порядку народної ініціативи (їх проект має бути підтверджений 500 тисячами підписів виборців). Прийняття поправок і затвердження конституції вимагає більше 2/3 голосів у присутності не менше половини загальної кількості членів Національних зборів (ст. 8) [14].

Підготовка і прийняття нової конституції затягувались. Це обумовлювалось, перш за все, тими принциповими розбіжностями, які були в основних політичних партій, що підготували проекти основного закону. Прийняття ж стабільної конституції передбачало досягнення певної політичної згоди в суспільстві. 22 вересня 1994 року відбулося перше парламентське обговорення проектів, які пізніше були направлені в конституційну комісію для вироблення одного (єдиного) законопроекту, який би підлягав подальшому обговоренню [4].

У ході робіт до Конституційної Комісії було подано вісім проектів нової конституції: президента Леха Валенси, Демократичного Союзу, Союзу демократичної лівіці, Конституційної Комісії, спільний проект Польської селянської Партії і Союзу Роботи, Конфедерації Самостійної Польщі, Порозуміння Центру, а також громадянський проект, роботи над яким координувала Незалежна самоврядна професійна спілка «Солідарність». Питаннями, які вимагали першочергового вирішення, визначались моделлю організації верховної влади найбільш прийнятною для Польщі (парламентська, президентська, змішана); однопалатним чи двопалатним має бути парламент; статус місцевих органів влади; відносини між церквою і державою, де які інші [12].

Робота над текстом нової польської конституції закінчилася на початку 1997 року. Основний державний документ Республіки Польща після довгих дискусій був схвалений 2 квітня 1997 р. Національними зборами Республіки Польща (451 голос – за, 40 – проти, 6 утримались). А на референдумі, який відбувся 25 травня 1997 року суспільство більшістю голосів (52,71%) прийняло конституцію. Відвідуваність у референдумі склала 42,86% [7]

16 липня 1997 року президент Польщі Олександр Квасньєвський підписав текст Конституції Республіки Польща і розпорядився опублікувати її у Віснику законів Республіки Польща від 1997 р. [15]. А вже 17 жовтня 1997 року Конституція РП вступила в силу після трьох місяців від дати її опублікування (згідно зі ст. 243 нової Конституції). Слід зауважити, що прийняття конституції диктувалось ще й тим фактом, що в наступному 1998 році мали початися переговори щодо вступу РП в ЄС, а в 1999 році Польща мала стати членом НАТО.

Водночас втратили силу деякі положення Конституції Польської Народної Республіки від 22 липня 1952 року, «мала конституція» (Конституційний Закон від 17 жовтня 1992 року про взаємовідносини між законодавчою і виконавчою владою Польської Республіки, а також про територіальне самоврядування) і Конституційний Закон від 23 квітня 1992 року про порядок підготовки й ухвалення Конституції Польської Республіки (ст. 242 нової Конституції).

А зі вступом в НАТО і ЄС виникла необхідність новелізації Конституції. Перший раз 8 вересня 2006 року її підправили за рахунок того, що Сейм прийняв закон про зміну 55 статті Конституції, яка стосувалась можливості видання польського громадянина, переслідуваного за скоєння вчинку, що є злочинним як за кордоном, так і в Польщі (Європейський наказ арешту) (голосували – 421 особа, за – 344, проти – 48, утримались – 29, не голосувало – 39 [16]). Текст закону був переданий потім до Сенату, який 14 вересня 2006 року – на підставі ст. 235 Конституції – прийняв закон в звучанні, ухваленому Сеймом [6]. 6 листопада 2006 Президент Республіки Польща підписав новелу [5], яку 7 листопада 2006 було опубліковано в Віснику законів Республіки Польща від 2006 року [9]; згідно зі ст. 2 закону про зміну Конституції, новелізація увійшла в життя з моменту оголошення. На той час успішно діяли парламенти й уряди країн-членів, впроваджуючи директиви Європейської Комісії у національні правові системи: станом на 8 березня 2006 року країни повідомили про імплементацію 2654 директив із 2683 обов'язкових (тобто приблизно 99%). У прийнятих восени 2005 року Національних програмах реформ в країнах ЄС-10 акцент зроблено на подальшому розвитку стабільності фінансової системи, сприянні інноваціям, поліпшенні бізнес-середовища, інфраструктури, підвищенні продуктивності праці, підготовці висококваліфікованої робочої сили [2, с. 8].

Наступна новелізація відбулась 7 травня 2009 року під час шостої каденції Сейму. Цього разу змін зазнала 99 стаття Конституції, яка стосувалась розширення передумов пасивного виборчого права – до Сейму або до Сенату не може бути обраною особою засуджена правомочним вироком до покарання у вигляді позбавлення свободи за скоєння злочину, або переслідувана публічним звинуваченням (голосували – 413, за – 404, проти – 0, утримались – 9, не голосували – 47) [3]. Постанова була ухвалена Сенатом 1 липня 2009 року. А 9 липня цього ж року її підписав Президент Польщі Лех Качинський [8]. Опублікували постанову

20 липня 2009 року [10]. Зміна увійшла в життя 21 жовтня 2009 [11], проте застосовувати її можна було лише до наступних каденцій Сейму і Сенату (тобто до сьомої каденції Сейму і восьмої каденції Сенату).

Отже, розглянувши процес конституційного розвитку Польщі в процесі євроатлантичної інтеграції, можна сказати, що, завдяки політичним і соціально-економічним змінам у внутрішній і зовнішній політиці поляків, їм вдалося провести конституційну реформу і створити таку європей-

ську демократичну конституцію і країну. Дійсна Конституція РП складається з преамбули і 243 статей, які розділені на тринадцять розділів, а також трьох офіційних поправок, що були додані до основного закону вже після вступу РП в НАТО і ЄС. На початку XXI століття в Європейському Союзі почалися процедури по виробленню єдиної ЄС-конституції, але вони далекі від фінішу. І поки конституційний процес в Європі не завершиться, про остаточний варіант польської конституції чи кількість поправок годі говорити.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Иностранное конституционное право / Под ред. проф. В.В. Маклакова – М. : Юристъ, 1996. – 512 с.
2. Шнирков О. Економіка ЄС-10: два роки після вступу до Союзу / Олександр Шнирков // Дзеркало тижня. – 2006. – 9 вересня, № 34. – С. 7-8.
3. G osowanie nr 8 na pos. nr 41 dn. 07-05-2009, Sejm VI kadencji // <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&41&8>
4. Opis przebiegu procesu legislacyjnego dla projektu ustawy // <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/opisy/580.htm>
5. Oficjalna strona Prezydenta RP. Wykaz podpisanych ustaw // <http://www.prezydent.pl/>
6. Wykaz uchwa Senatu VI kadencji w 2006 r. Posiedzenie nr 18 // <http://www.senat.gov.pl/k6/pos/prace.htm>
7. Uchwała S du Najwy szego w sprawie wa no ci referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w dniu 25 maja 1997 r. // Dziennik Ustaw z dnia 17 lipca 1997 r., 15 lipca 1997.
8. Ustawy podpisane przez Prezydenta RP w lipcu 2009 roku // <http://www.prezydent.pl/>
9. Ustawa z dnia 8 wrze nia 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej // Dziennik Ustaw z 2006 r. Nr 200, poz. 1471
10. Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej // Dziennik Ustaw z 2009 r. Nr 114, poz. 946
11. 35. posiedzenie Senatu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji, pkt 1 porz dku obrad. // <http://www.senat.gov.pl/k7/pos/035/035porz.htm>
12. Иностранное конституционное право / Под ред. проф. В.В. Маклакова – М. : Юристъ, 1996. – 512 с. // http://www.pravo.vu-zlib.net/book_z1777_page_15.html
13. Ma a_Konstytucja_z_1992 // <http://pl.wikipedia.org/wiki>
14. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. // <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>
15. Tekst Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej // Dziennik Ustaw 1997, NR 78 poz. 483// <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>
16. G osowanie nr 23 na pos. nr 24 dn. 08-09-2006, Sejm V kadencji // <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&24&23>