

ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО



Іванна Маринів,

аспірантка кафедри міжнародного права
Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»

УДК 342:340.15(438)

Розвиток ідеї конституційного контролю в Республіці Польща (з часу появи перших проектів до утворення Конституційного трибуналу)

Важливість органів конституційної юрисдикції у забезпеченні нормального функціонування держави зумовлює необхідність усебічного вивчення не лише їх статусу та повноважень у сучасних демократичних країнах, але й історію їх становлення та розвитку. Звернення до історичних основ побудови системи органів конституційного контролю дає можливість об'єктивно оцінити всі практичні переваги та недоліки цього процесу, які вплинули на сучасний статус зазначених органів.

З огляду на це, доцільним вбачається досвід Республіки Польща, яка, як і Україна, є історично-соціалістичною країною, однак зуміла значно раніше закріпити на конституційному рівні інститут конституційного контролю. Дослідження історичного становлення та розвитку інституту конституцій-

ного контролю в Республіці Польща здійснили такі польські вчені, як З. Чешейко-Сохацький, Д. Россау, М. Старжевський, М. Гранат, Й. Суровіц, Л. Гарлицький та інші. Серед російських вчених можна відзначити праці С. Пастернак, Є. Ковальського та інші. Звернення поглядів українських учених до досвіду Республіки Польща в указаному аспекті прослідковується в найбільш загальних проявах, що і спричиняє актуальність нашого дослідження.

Військові дії Першої світової війни на території Польщі закінчились у 1920 році, однак остаточно, згідно з Версальським договором, географічні межі держави не були визначені, що, своєю чергою, не сприяло стабільності в ній. Після 120-річної роздробленості польських територій, підготовка та прийняття нової конституції стали головними завданнями у відродженій

країні. Як зазначає З. Чешейко-Сохацький, це було важким завданням для Польщі, з огляду на той факт, що існувала необхідність подолання цієї роздробленості, яка особливо вплинула на сферу права, де функціонували три різні правові системи, три різні форми культурно-правової свідомості, а відтак різні умови в яких відбувалась підготовка конституції [1, с. 26].

Не дивлячись на вказані труднощі, які необхідно було подолати, у 1920-х – 1930-х роках, у Польській державі інтенсивно розвиваються ідеї, необхідності створення органу конституційного контролю. Цікавим виявляється той факт, що кілька проектів були підготовленими ще в 1919 році, тобто під час війни. Серед них – проект конституції 1919 року, представлений депутатом-священиком Казимежом Лютославським, урядовий проект 1919 року, який мав назву Конституційна декларація, проект депутата С. Глонбінського, урядовий проект, внесений депутатом С. Войцеховським, проект Мацея Ратая тощо¹.

Однак у процесі підготовки тексту Конституції 1921 року, жоден із цих проектів так і не був прийнятий за основу. В польській державно-правовій думці існують різні міркування щодо причин цього. Насамперед, на думку Я. Суровіца, серед спеціалістів, які працювали над створенням Конституції 1921 року, популярними були ідеї та традиції III Французької Республіки, де інститут контролю за конституційністю законів був відсутнім. У французькій доктрині того часу домінувала точка зору, що закони, прийняті парламентом, не можуть контролюватись будь-яким державним органом, оскільки парламент обирається народом, що є єдиним джерелом влади в державі і виражає його суверенну волю [2, с. 8] (так званий принцип верховенства парламенту).

Як вказував М. Гранат, ідея верховної влади народу була закріплена в усіх проектах Польської конституції, що спричинило посилення позицій парламенту як єдиного органу, що виражає волю народу. Саме тому Конституційна комісія Сейму не взяла до уваги проекти, які передбачали створення органу, наділеного правом контролювати рішення парламенту [3, с. 112]. Це, своєю чергою, було пов'язано, хоч і не на пряму, з тим, що 1919, 1920 і навіть 1921 роки в усіх повоєнних країнах характеризуються певною нестабільністю як в економіці, так і в політиці. У цей час для багатьох держав світу першочерговими стають питання миру та визначення кордонів (територіальних змін), підтвердження чого є прийнятий у 1919 році Версальський мирний договір, створення у 1919 році Ліги Націй та проведення низки міжурядових конференцій (Паризька мирна конференція 1919 р., Вашингтонська конференція 1921 р. та інші). Досвід Польської держави, яка зуміла у вказаний непростий історичний період приділити значну увагу дослідженню питань необхідності існування інституту конституційного контролю, є неоціненним. Важливе значення має і сама ідея, яка продемонструвала необхідність створення спеціального органу конституційної юрисдикції за взірцем європейської, а не американської правової моделі.

Із прийняттям у Польській державі в 1921 році Конституції, в якій не передбачалося створення інституту конституційного контролю, доктринальні погляди щодо необхідності цього інституту не знімаються з порядку денного. Так, за створення Конституційного трибуналу активно висловлюються такі авторитетні вчені, як Станіслав Глонбінський, Людвік Ехрліх, Вацлав Комарніцький та Едвард Дубанович [4, с. 247]. Більше того, в 1926 році,

¹ Значну увагу дослідженню вказаних проектів приділила російська вчена С. Пастернак [13, с. 141–145].

в результаті державного перевороту, здійсненого Й. Пілсудським, ідея створення Конституційного трибуналу знову починається обговорюватися в політичних колах держави і, як наслідок, їх погляди стають підґрунтям для формування законодавчих ініціатив².

Один із авторів концепції створення Конституційного трибуналу А. Лебескінд, звертаючи увагу на австрійську правову літературу, запропонував у польській доктрині розглядати Конституційний трибунал «як контрольний орган, що гарантує дотримання Конституції та недопущення впровадження в життя законів, які їй суперечать. На нашу думку, Конституційний трибунал за своїм складом та функціями повинен був бути вільним від політичних впливів, тому що не можна уявити собі справжнього верховенства права в Польщі без Конституційного трибуналу, наділеного повною суддівською незалежністю» [5, с. 398].

Наступним кроком у становленні інституту конституційного контролю в Польській державі стало прийняття 23 квітня 1935 року нової Конституції (так звана Квітнева Конституція), однак не дивлячись на всі зусилля жоден із запропонованих поглядів та проєктів знову ж таки не зуміли здолати політичну волю та запровадити інститут конституційного контролю. Голова Конституційної комісії Сейму В. Маковський обґрунтував це тим, що з огляду на Сенат, як орган, який здійснює контроль законів в усіх відношеннях, а отже, і відповідність їх конституції, та з огляду на те, що Президент володіє правом відкладального вето, створення Конституційного трибуналу, який би служив тим самим цілям, а отже, дублював вказані органи – не було сенсу [6, с. 31].

З другої половини 1930-х років і до закінчення Другої світової війни, в Польській державі питання щодо створення Конституційного трибуналу практично не піднімалися.

Не дивлячись на те, що інститут конституційного контролю не знайшов свого конституційного закріплення, міжвоєнний час можна розглядати як важливий період у розвитку ідеї конституційного контролю в Польщі, який був використаний згодом у 80-х роках ХХ ст. під час створення відповідного органу.

Після Другої світової війни усвідомлення важливості інституту конституційного контролю є характерним практично для усіх країн Західної Європи. Підтвердженням цього стали практичні кроки, а саме створення Конституційного Суду в Австрії у 1945 році, Конституційного Суду в Італії у 1947 році, у Федеративній Республіці Німеччина у 1949 році, в Туреччині у 1961 році, в Югославії у 1963 році, в Чехословаччині в 1968 році тощо. Польський вчений Д. Россау зазначив, що в процесі демократичних перетворень вважалось за необхідне створити інститут, який би не допустив повторення «жахливої bestii». Конституційний контроль визнавався саме тим інструментом, який здатний гарантувати та забезпечувати фундаментальні права громадян [7, с. 23].

Однак демократичні процеси, які були характерні для розвитку більшості Західноєвропейських країн, не торкнулися Польщі, оскільки вона перебувала у сфері впливу СРСР. На той період устрій держави спирався на концепцію єдності державної влади в особі Сейму, що був однопалатним парламентом, незалежним від будь-якого впливу та найвищим органом державної

² У 1926–1928 роках із законодавчою ініціативою щодо утворення Конституційного трибуналу виступили: політична партія Народно-Національний Союз (Klub Sejmowy Związku Ludowo-Narodowego), Християнська Народна Партія (Stronictwo Chrześcijańsko-Narodowe), політична партія Християнської Демократії (Klub Sejmowy Chrześcijańskiej Demokracji) [1, с. 29].

влади, який у процесі прийняття рішень творить право. Як зазначав польський учений Д. Россау: «Конституційний контроль може бути здійснений виключно законодавцем, не становить собою особливу та відокремлену функцію, а є частиною головної функції, яку здійснює найвищий представницький орган – єдиний, що виражає суверенну волю народу» [7, с. 25–26].

Спостерігаючи подальший розвиток ідей створення інституту конституційного контролю, слід зазначити, що в польській державно-правовій думці багато років панувало стійке переконання, що в державі соціалістичного типу конституційний контроль виступає певною мірою природно та не потребує створення яких-небудь подальших правових забезпечень. Вказаного погляду дотримувався С. Розмарин, який виступав проти того, щоб конституційний контроль здійснювався позапарламентським органом. Свій погляд він аргументував тим, що конституційний контроль законів, який здійснюється позапарламентським органом, а особливо судовим чи позасудовим, є інститутом реакційним, а не прогресивним, і тому йому не має місця ані в соціалістичній країні, ані в народній, які довіряють народній справедливості та його волі [8, с. 36]. Домінування в польській державно-правовій думці зазначеного погляду сприяло тому, що Конституція Польської Народної Республіки від 22 липня 1952 року, як і попередні конституції, не передбачила у своїх положеннях створення інституту конституційного контролю. Дане питання не було і предметом проєктів конституції. Після прийняття Конституції ПНР – як зазначає М. Рибіцький – «протягом чверті століття, десь аж до 1976 року можна спостерігати унікальний застій у сфері конституційних досліджень, не дивлячись на те, що паралельно, в той же час, відбуваються серйозні та помітні зміни в методах здійснення державної влади, в функціонуванні багатьох полі-

тичних інститутів та в їх взаєминах, особливо між партійними органами та партійними структурами». Навіть період жовтневого перелому у 1956 році не спричинив значних змін у змісті Основного Закону. Головною причиною низької ефективності змін, М. Рибіцький вважає недостатність конституційного, а отже, і законодавчого врегулювання багатьох важливих питань у сфері відносин між владою та громадянами [9, с. 9].

У другій половині 70-х років стає очевидною економічна та політична криза в державі. Важливим моментом було впровадження в 1980 році судового контролю за адміністративними рішеннями, шляхом внесення змін до Кодексу про адміністративне провадження 1960 р. Пізніше, 31 січня 1980 року, був прийнятий Закон про Вищий адміністративний суд та зміни до Кодексу про адміністративне провадження, що стало важливим поштовхом у сфері стосунків влада – громадянин [1, с. 53].

80-ті роки стали визначальними роками для запровадження інституту конституційного контролю. В центрі уваги тодішніх політичних сил було питання, пов'язане з охороною Конституції. Пропозицію створення Конституційного трибуналу висували адвокатура на своєму З'їзді 3 січня 1981 року в Познані, Демократична Партія на Конгресі в березні 1981 року та Польська Об'єднана Робоча Партія на надзвичайному з'їзді в липні 1981 року. В поданій Ухвалі З'їздом адвокатури було запропоновано створення Конституційного трибуналу або наділення Верховного Суду повноваженням по здійсненню конституційного контролю [10, с. 119]. На думку З. Чешейко-Сохацького, вказані пропозиції відіграли значну роль у створенні реального шансу для впровадження конституційного контролю в Польщі [11, с. 22].

Досить важливим в аспекті, що розглядається, був Перший Національний З'їзд Делегатів Профсоюзу

«Солідарність» 7 жовтня 1981 року (NSZZ «Solidarność»), яким було запропоновано створення незалежного Конституційного трибуналу (або відповідної Палати Верховного Суду), завданням якого буде вирішення питань про відповідність актів конституції або підзаконних актів законам. Пропонувалось також, що дослідженню має підлягати відповідність внутрішньонаціонального права ратифікованим конвенціям та Міжнародним пактам прав [11, с. 23].

26 червня 1981 року Демократична партія виступила з ініціативою щодо проведення міжпартійної зустрічі та звернулася до Польської об'єднаної робітничої партії та Об'єднаної народної партії із пропозицією спільної законодавчої ініціативи у справі утворення Конституційного трибуналу, Державного трибуналу та відновлення діяльності посади Президента ПНР. Дана ініціатива була підтримана, а 14 серпня 1981 року відбулась зустріч трьох польських партій, які зібрались для погодження своїх позицій та доцільності роботи з приводу цього питання.

25 вересня 1981 року Бюро центральної комісії Демократичної Партії розглядаючи основні питання, які мали ввійти до конституційних положень, що стосувались Конституційного трибуналу, Державного трибуналу та інституту Президента ПНР, встановили, що до компетенції Конституційного трибуналу має бути віднесений окрім контролю за конституційністю законів, також контроль конституційності декретів, ухвал Сейму та деяких міжнародних договорів.

У жовтні 1981 року на засіданні Центральної комісії політичних партій для врегулювання поставлених завдань було вирішено створити групу експертів, до складу якої ввійшли А. Бурда, Х. Грошик, А. Губінський, А. Гвідж, Я. Ядловський, Л. Кубіцький та Я. Зімбіньський [11, с. 24]. Аналізуючи протокол засідання групи експертів від

6 березня 1982 року можна зазначити, що група експертів відстоювала позицію, відповідно до якої, у зв'язку з недостатністю будь-яких надійних форм забезпечення конституційності (закопності) законів і декретів, наділених силою закону або ж нормативних актів нижчого рівня, виникає необхідність створення органу, наділеного широким спектром контрольних повноважень. Таким органом повинен бути саме Конституційний трибунал, який складався б зі спеціалістів, наділених суддівським імунітетом та незалежних у прийнятті своїх рішень. Група експертів убачала в Конституційному трибуналі можливість здійснення різних форм та способів контролю, уповноваженого як до вираження думки в частині конституційності визначених нормативних актів, так і скасування нормативних актів, виданих на підставі законів і з метою їх виконання. Також слід вказати, що експерти дотримувались думки, що конституційний контроль має здійснювати Конституційний трибунал, а не Верховний Суд. У діяльності Конституційного трибуналу група убачала можливість не тільки реагувати на вже існуючі порушення права, а й запобігати таким порушенням. Відстоювалася позиція, що рішення Конституційного трибуналу мають служити як зміценню соціальної функції Конституції та її правової ролі, так і піднесенню її значення в системі джерел права. До того ж роль Сейму як найвищого органу державної влади не буде применшуватися в тому випадку, якщо рішення та думка Конституційного трибуналу не будуть обов'язковими для нього. Експерти виступали за те, що конституційному контролю повинні підлягати законодавчі акти (тобто закони і декрети, що мають силу закону) та ратифіковані міжнародні договори. Конституційний трибунал має здійснювати наступний контроль, натомість попередній – тільки у випадках, передбачених в законі.

Висловлювалась думка про доцільність наділення Конституційного трибуналу сигнальними функціями, а саме обов'язок звертати увагу правозастосовних органів на певні відповідності та прогалини в законодавстві, усунення яких Трибунал визнає необхідним для забезпечення узгодженості системи права та реалізації правових принципів ПНР.

Серед суб'єктів, наділених правом звернення до Конституційного трибуналу, пропонувалось визначити Сейм, Президію Сейму, комісію Сейму або 30 депутатів, Державну Раду, Державний трибунал, Голову Верховної Конгрольної палати, Раду Міністрів та Голову Ради Міністрів, воєводські ради або їх президію, першого Голову Верховного суду, Голову Вищого адміністративного суду та Генерального прокурора ПНР, Головну адвокатську раду і відділи права державних університетів та Польської академії наук.

Що стосується можливості звернення громадян до Конституційного трибуналу, існувала певна неоднозначність у поглядах. З огляду на це пропонувалось два можливих варіанти: перший – до Конституційного трибуналу могли звертатись тільки громадяни, які мали правовий інтерес; другий – тільки громадяни, які звертаються за поновленням порушеного права.

Також висловлювалась думка про необхідність упровадження конкретного контролю (надання відповіді на правове питання) та за право Конституційного трибуналу порушувати провадження з власної ініціативи. Щодо правових наслідків рішень та позицій Конституційного трибуналу, вважалось, що доцільно диференціювати їх залежно від виду контролю та категорії нормативного акту. Експертами підтримувалась позиція, що рішення Конституційного трибуналу щодо законодавчих актів та актів нижчого рівня мають обмежену силу, оскільки не можуть зобов'язати Сейм брати їх до уваги. Інша точка зору

існувала щодо міжнародних договорів, оскільки пропонувалось, що рішення Конституційного трибуналу мають братись до уваги Державною Радою при укладенні міжнародного договору.

У сфері організації Конституційного Трибуналу пропонувалось, що до складу повинно входити 15 членів, які обираються Сеймом на 9-річний період, та кожні три роки переобираються. Голова та два заступники Голови мають обиратись зі складу Трибуналу.

Висловлювалась думка, що при Конституційному трибуналі повинен діяти Речник з Громадянських прав (омбудсман), покликаний представляти й охороняти права громадян у провадженнях Конституційного трибуналу. Речник обирається Конституційним трибуналом із числа його кандидатів на невизначений період [12].

26 березня 1982 року вперше за всю історію Польщі, конституційний контроль отримав закріплення в Законі про зміну Конституції ПНР. 29 квітня 1985 року Сейм одностайно (318 голосів) прийняв Закон про Конституційний трибунал.

Говорячи про роботу групи експертів не можна не відзначити, що більшість їх пропозицій знайшли своє відображення як в положеннях Конституції, так і в положеннях Закону «Про Конституційний трибунал», прийнятому через три роки. Відпрацьовані експертами пропозиції визначили оригінальну модель польського Конституційного трибуналу.

Наполеглива праця польських державознавців та представників політичних кіл, які протягом довготривалого часу не переставали зосереджувати свою увагу на питанні інституту конституційного контролю, які зуміли навіть в повоєнні роки приділити даному питанню свою увагу, сприяло тому, що ідея сильного парламентського органу була здолана, а з ним і вплив радянської влади. Україна ж, як у міжвоєнний період, так і після

Другої світової війни, втратила динаміку відкритого теоретичного осмислення ролі органу конституційного контролю та необхідність його існування в радянській державі, доказом чого є прийнятий у 1988 році конституційний закон, який зберіг парламентську форму конституційного контролю та створення Конституційного Суду лише у 1996 році.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Czeszejko-Sochacki, Z.* Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym. – Warszawa : Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, 2003. – 476 s.
2. *Surowiec, J.* Ewolucja poglądów na instytucję sądowej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce Ludowej // Trybunał Konstytucyjny – materiały konferencyjne / pod red. J. Trzcіńskiego. – Wrocław, 1987. – S. 3-41.
3. *Granat, M.* Problem kontroli konstytucyjności prawa w Polsce międzywojennej // Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej: Nauka i instytucje / pod red. P. Sarneckiego. – Kraków : Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2006. – S. 100-118.
4. *Starzewski M.* Srodki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw. Kraków : 1928. – 412 s.
5. *Liebeskind A.* O trybunał konstytucyjny, «Głos Adwokatów» 1932, z. VII. – S. 398-400.
6. *Makowski J.* Materiały do projektu przyszłej konstytucji, PiP 1947, z. 11, S. 37-49.
7. *Rossau, D.* Sądownictwo konstytucyjne w Ueropie przeł. M. Granat. – Warszawa. – Wydawnictwo Sejmowe, 1999. – 110 s.
8. *Rozmaryn S.*, Kontrola konstytucyjności ustaw, PiP 1948, z. 12. – S. 36.
9. *Rybicki M.* Zmiany konstytucyjne w Polsce Ludowej, «Studia Prawnicze», 1983, Z. 4. – S. 9-21.
10. *Uchwała IX Nadzwyczajnego Zjazdu PZPR*, Podstawowe dokumenty i materiały, Warszawa 1981. – S. 119.
11. *Czeszejko-Sochacki Z.* Przebieg prac nad utworzeniem polskiego Trybunału Konstytucyjnego (1981-1995), nr. 3 (7) / 1994. – S. 22.
12. *Protokół posiedzenia Zespołu z 6 III 1982 r.*, Zbiory TK T-21.
13. *Пастернак С. Н.* Государственно-правовая мысль о Конституционном трибунале в Польше межвоенного периода (1920-1939 гг.) / С. Н. Пастернак // Вестник Томского гос. ун-та. – 2007. – № 302. – С. 141-145.

Маринів І. І. Розвиток ідеї конституційного контролю в Республіці Польща (з часу появи перших проєктів до утворення Конституційного трибуналу)

У статті досліджується історія розвитку та становлення інституту конституційного контролю в Республіці Польща. Аналізуються погляди польських учених, значна увага приділяється огляду основних проєктів Конституції, якими пропонувалось запровадження вказаного органу.

Ключові слова: конституційний контроль, Конституційний трибунал, компетенція Конституційного трибуналу, проєкти конституцій.

Марышич И. И. Развитие идеи конституционного контроля в Республике Польша (со времени появления первых проектов до создания Конституционного трибунала)

В статье исследуется история развития и становления института конституционного контроля в Республике Польша. Анализируются взгляды польских ученых,

значительное внимание уделяется обзору основных проектов Конституции, которыми предлагалось введение указанного органа.

Ключевые слова: конституционный контроль, Конституционный трибунал, компетенция Конституционного трибунала, проекты конституций.

Maryniv I. Development of the notion of constitutional control in the Republic of Poland (from the onset of the first projects to the establishment of the Constitutional tribunal)

The article investigates the history of the development and formation of the institute of constitutional control in the Republic of Poland. It analyses opinions of Polish scientists, with a significant consideration given to the review of the main drafts of the Constitution that suggested the establishment of the body mentioned.

Key words: constitutional control, Constitutional tribunal, competence of Constitutional tribunal, drafts of the constitutions.