УДК 94 (438)

Леся Алексієвець

ПРИЙНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЇ 1921 Р. У КОНТЕКСТІ УТВЕРДЖЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКО-ДЕМОКРАТИЧНОГО УСТРОЮ ДРУГОЇ РЕЧІ ПОСПОЛИТОЇ

У статті розглядається Конституція Польщі 1921 р.

Ключові слова: Польська держава, Конституція, республіка, парламентсько-демократичний устрій, права і обов'язки громадян.

Наявність власної Конституції є однією із суттєвих ознак суверенності держави. Закріплюючи суспільний і державний устрій, основні права, свободи і обов'язки людини й громадянина, організацію державної влади і місцевого самоврядування, територіальний устрій і т.д. силою закону, вона визначає і розв'язує основні питання державного життя. Конституційні норми є критеріями легітимації політичних явищ і структур. Природно, що із відновленням і становленням державності, спостерігаємо серед першочергових завдань створення основного закону. Робота над його вирішенням є складною, адже він виписує засадові норми життя країни, її устрій. А ці питання різні політичні сили, соціальні верстви бачать відмінно, і дійти консенсусу, обрати найбільш прийнятні основи, закладаючи їх в майбутнє, нелегко. Відголоски конституційних дискусій і певних змін можемо спостерігати й надалі, відповідно до розвитку країни. Вони ж і визначають чи змінюють її. Взаємозалежний процес, доленосний для громадян. Однак прийняття законодавчих першооснов завжди є великою подією, значимою і необхідною для подальшого розвитку країни.

Звідси і увага дослідників, учених, політиків, громадськості до конституційних процесів, тісно пов'язаних з питаннями державотворення. Сьогодення актуалізує їх, особливо для України. У цьому контексті складає інтерес досвід творення і дії Конституції у різних країнах, насамперед тих, чий поступ тією чи іншою мірою йшов поряд, впливав на розвиток наших земель. Логічним є звернення уваги до історії Другої Речі Посполитої, її першої конституції.

Процес відновлення Польщі у листопаді 1918 р., її об'єднання й нелегкі проблеми відбудови потребували оперативного вирішення багатьох питань. На їх розв'язання Законодавчий сейм затратив чимало часу і праці. Та й бачення принципових базових засад устрою молодої держави викристалізовувалося поступово. Це не могло не спричинити сповільнення ходу роботи над основним завданням скликання парламенту 1919–1922 рр. – вироблення Конституції.

Кожне суспільне явище чи інституція формуються під впливом чи навіть тиском минулого, будучи його продовженням, пристосованим до нових умов життя, чи, навпаки, запереченням. Коли Польща опинилася перед необхідністю відбудови власної державності, в громадських дискусіях піднімали й обговорювали питання устрою майбутньої держави, власне розпочиналася перша робота над його проектами, природно, зверталися до вітчизняних та іноземних зразків. З одного боку, традиції давньої Речі Посполитої, емоційно відтіненої Конституції 3 травня, з іншого, – насамперед французька й американська моделі, парламентська та президентська системи.

Треба відзначити, що у перших конституційних проектах майбутню Польщу розглядали як країну з проголошеною конституційною монархією. І в цьому нема нічого дивного, адже майже вся тогочасна Європа, за винятком Франції і Швейцарії, була монархічною. На початку XX ст., з кінця 1917 р., з'являлося щораз більше прихильників республіканського ладу. При цьому "Проект Конституції Польської держави", який опрацювала конституційна комісія Тимчасової державної ради, мав монархічне бачення

устрою країни. Однак наступні події – революції в Росії, падіння монархій Габсбурів і Гогенцолернів, перемога у війні держав із парламентсько-демократичним устроєм, повсюдний спад авторитету корони, за винятком Бельгії і Великої Британії, призвели до того, що всі проекти, які пропонували у незалежній Польщі, брали до уваги республіканський уклад.

Робота над підготовкою Конституції Польщі, у якій поряд з іншими питаннями мала бути визначена модель державного устрою, розпочалась одразу після здобуття незалежності країни. Оцінюючи хід роботи над проектом основного закону, можна виокремити у ньому кілька періодів: січень – липень 1919 р. – розробка попередніх проектів конституції, вересень 1919 – липень 1920 р. – робота і пошук компромісу в конституційній комісії, липень 1920 – березень 1921 р. – парламентська дискусія і прийняття конституції.

У січні 1919 р. уряд Є. Морачевського створив Конституційне бюро при Президії Ради Міністрів. Завдання цього органу полягало у напрацюванні проектів основного закону відновленої держави, що розглядали б проблему з різних точок зору. Бюро очолив відомий соціаліст М. Нєдзялковський. З ним співпрацювали професор статистики і науки адміністрації й адміністративного права Львівського університету, директор Головного статистичного управління Ю. Бузек, професор конституційного права Вільного Польського університету – В. Маліняк.

Конституційне бюро напрацювало три проекти закону. Перший, автором якого був Ю. Бузек, через схожість до Конституції США, названий “американським”. Він передбачав федерацію 70 земель, яким надавалися б широкі повноваження, об’єднаних в одну державу. Справи, що не були чітко вписані до компетенцій федеральної влади, за якою, передусім, залишено закордонні питання й юрисдикцію, мали належати до земських органів. Для кожної землі передбачалася власна конституція. Приватна власність залишалася недоторканою. Цей проект, “без сумніву, йшов надто далеко в напрямку децентралізації, в часі, коли треба було робити зусилля для об’єднання трьох розділених частин. Побутував жарт, що така конституція може урядувати в Бузьку, але не в Польщі” [1, с. 120].

Другий – т. зв. “народний”, називав державу Польською Народною Республікою. Підготував його М. Нєдзялковський. Цей проект передбачав існування однопалатного парламенту, право законодавчої ініціативи громадян, вибори президента загальним безпосереднім голосуванням. Виконавча влада мала належати главі держави і відповідальній перед сеймом Раді Міністрів. Кожен акт, що видавав президент потребував підпису прем’єра й відповідного міністра. Президента мали обирати на 6 років спеціально для цього скликаними за п’ятьма ознаками виборами, зборами. На вимогу 500 тис. громадян він зобов’язувався розпустити сейм. Праця мала бути під особливою охороною держави, конституція гарантувала право на страйк, хоча звичайний закон міг визначити винятки з цього принципу.

“Французький” проект був розроблений за зразком устрою III Республіки – двопалатний парламент, п’ятиприкметникове голосування, пасивне виборче право до сенату тільки за наявності вищої освіти, з виповненням 35 років життя, обрання президента Національними зборами (сейм і сенат). Каденція сейму мала тривати 4, а сенату – 8 років. Повноваження обох палат врівноважувались. Право законодавчої ініціативи отримували кожна з палат, 30 депутатів, президент і 300 тисяч громадян, які подали проект до сейму. Президента обирали на 7 років об’єднані палати сейму. Ним міг стати поляк віком від 40 років. Президент мав право видавати законодавчі розпорядження (їх відповідність законам перевіряв суд), накладати вето на проекти, прийняті сеймом. Щоправда, ще одне голосування парламенту за постанову простою більшістю остаточно вирішувало справу. Президентові надавали право розпоряджатися збройними силами і виконувати функції головнокомандувача. У разі потреби він конституційно відповідав би перед сеймом, при цьому звинувачувати його палата депутатів могла постановою, прийнятою більшістю 2/3 голосів, а судив би – сенат. Автором цього документа був заступник державного секретаря Президії Ради Міністрів В. Врублевський.

Жоден зі згаданих проектів не мав характеру офіційного урядового опрацювання. Термін скликання Законодавчого сейму, що швидко наближався, потребував від Ради Міністрів прийняття рішення про проект конституції. 25 січня 1919 р. прем'єр-міністр І. Падеревський скликав спеціальну комісію "Анкета для оцінки проектів конституції", яка остаточно сформувалася 18 лютого. В її роботі брали участь представники наукового світу та різних політичних організацій. Очолював колектив М. Бобжинський, його заступником був С. Буковєцький. До комісії належали також А. Свєнтоховський, С. Стажинський та ін.

Водночас безпосередньо після скликання сейму, 14 лютого 1919 р., було визначено його Конституційну комісію з 30 осіб, які представляли основні політичні партії. Її головою став В. Сейда, заступником М. Ратай, секретарем – М. Нєдзялковський. Доречно звернути увагу на президію: відомий ендек, дебютуючий, згодом один із основних представників селянського руху і молодий соціаліст. Ці три постаті мали наче гарантувати, що конституційна праця враховуватиме позиції трьох тоді найвпливовіших політичних течій. Загалом же політичне обличчя комісії було неоднорідним. До неї належали представники 10 найчисленніших політичних угруповань. Пофракційно: В. Сейда – Сеймовий народно-національний союз (Звьонзек Сеймови Людово-Народови, ЗСЛН), М. Ратай – Польська селянська партія (Польскє Стронніцтво Людове, ПСЛ), М. Нєдзялковський – Союз польських депутатів-соціалістів (Звьонзек Польскіх Послув Соц'ялістичних, ЗППС), К. Багінський – ПСЛ, Ф. Бардель – ПСЛ "Пяст", А. Цєшля – ЗСЛН, І. Дашинський – ЗППС, Е. Дубанович – ЗСЛН, С. Дзєнніцький – Польське народне об'єднання (Польскє З'єдноченє Людове, ПЗЛ), А. Ердман – ПСЛ, Б. Фіхна – Національний робітничий союз (Народови Звьонзек Роботнічи, НЗР), С. Гломбінський – ЗСЛН, В. Гжендзєльський – ПСЛ "Пяст", І. Грюнбаум – Євр. партія, А. Хальбан – Клуб конституційної праці (Клюб Праци Конституцийней, КПК), В. Камєнєцький – ПЗЛ, В. Кєрнік – ПСЛ "Пяст", В. Корфанти – ЗСЛН, З. Марек – ЗППС, А. Матакєвіч – ПЗЛ, С. Ошєцкий – ПСЛ, Ю. Путек – ПСЛ, Х. Радзішевський – ЗСЛН, Ю. Райський – ПСЛ "Пяст", А. Стихель – ЗСЛН, А. Суліговський – ЗСЛН, Я. Табор – ПСЛ, Л. Тарнавський – ЗСЛН, Ю. Теодорович – ЗСЛН, Ю. Загурський – НЗР [2, с. 4]. Спочатку голоси ендеції та їх супротивників в комісії зрівноважувалися. У 1920 р. перші здобули перевагу.

Таким чином, для роботи над проектами основного закону виникли два органи – "Анкета" і Конституційна комісія. Це викликало суперечки з питань компетенцій між урядом і сеймом. Конституційна комісія сейму вважала доручення уряду щодо опрацювання проекту конституції "Анкеті" посяганням на свої повноваження. Додамо, що такий стан речей започаткував дискусію про працю над конституцією і формою майбутнього закону на сторінках преси. Першим виступив відомий оглядач "Кур'єра Варшавського" – Б. Косковський, який визначив право ініціативи в опрацюванні проекту за урядом [3, с. 57–58].

"Анкета", взявши до уваги напрацювання Конституційного бюро, відкинула варіанти Ю. Бузека і М. Нєдзялковського й створила власний, зорієнтувавшись на т. зв. "французьку" модель – з президентом, наділеним широкими повноваженнями, та двопалатним парламентом. Хоча цей проект був "з юридичного погляду опрацьований на високому рівні" [1, с. 122], і мав би лягти в основу роботи Конституційної комісії, згодом – сейму, трапилось інакше.

Документ став предметом гострих суперечок. Уряд передав у комісію проект "Анкети", яка закінчила працю над ним 12 березня 1919 р., пізно, – лише 6 квітня, не висловивши щодо нього своєї позиції. У зв'язку з цим Конституційна комісія не взяла підготовлене напрацювання основного закону за основу роботи, але закликала уряд до подання сеймові власної "конституційної декларації". Справу представлення її перебрав заступник прем'єр-міністра, міністр внутрішніх справ С. Войцєховський. Розробку чергового урядового проекту конституції доручили працівникові Бюро суспільної праці В. Вакарові. Його варіант закону, названий "Основа ладу Речі Посполитої", поєднував правові норми з моральними рекомендаціями. Він передбачав однопалатний парламент, обраний на два роки, вибори

глави держави загальним голосуванням, створення з Польщі свого роду федерації ґмін. Проект В. Вакара з невеликими змінами визнав за власний депутатський клуб ПСЛ “Визволєнє”, який подав і відстоював його у подальших сеймових дебатах.

Зате міністр С. Войцєховський проект В. Вакара не підтримав і провів за особистої участі опрацювання “декларації конституційної”. Її й прийняла Рада Міністрів на засіданні, спеціально призначеному на 3 травня – річницю Конституції 1791 р. Урядовий проект базувався на федеративній побудові держави й однопалатності парламенту. Виконавча влада мала належати вибраному шляхом загального голосування Начальникові Речі Посполитої, при якому передбачали допоміжний орган для контролю конституційного закону (“Страж Прав”). Підготовлений документ не був повністю конституційним актом, з чітким і зрозумілим викладом юридичних норм. Та 6 травня 1919 р. уряд І. Падеревського вніс його на розгляд сейму. Тоді ж з власною пропозицією – проектом В. Вакара, виступило ПСЛ “Визволєнє”. Подання на розгляд сейму обох згаданих проектів привело до конституційних дебатів. Більшість депутатів критикували обидва варіанти. У свою чергу, польська преса, відображаючи тодішні настрої парламенту і суспільства, теж не дуже високо оцінила пропозиції щодо основного закону. Критичні голоси лунали й зі шпальт “Кур’єра Варшавського”, центристського “Пясту” та соціалістичного “Робітника”. Ось, наприклад, думки щодо урядового проекту журналіста і публіциста Я. Борського: “При читанні проекту дивують насамперед його мова і стиль... Юридичний документ такої ваги, яким є конституція держави, повинен триматися подалі від усіляких квіточок і мовних оздоблень, оскільки велика нечіткість і двозначність – не на користь, лише на шкоду... Незрозумілість і нестійкість характеризують увесь проект. Ніде нема чітко окреслених меж, що показали б, де закінчується влада однієї інституції чи особи, і починається сфера діяльності іншої” [4].

Наслідком такого розвитку подій стало те, що ще три політичні сили представили свої проекти конституцій: Парламентський союз польських соціалістів (27 травня 1919 р.), Народно-національний союз (Звьонзек людово-народови, ЗЛН) і Фракція конституційної праці (30 травня 1919 р.). Дискусія тривала безрезультатно. Як згадував С. Войцєховський: “Сейм після ухвалення т. зв. Малої Конституції забув про те, що є, насамперед, Конституантою, скликаною для визначення устрою держави” [1, с. 123].

Проаналізуємо запропоновані документи. Проект Парламентського союзу депутатів-соціалістів розвивав концепції, сформульовані в “народному”, що відрізнявся від попереднього чітким підкресленням соціалістичного характеру. ЗЛН за зразок обрав концепцію “Анкети”, прагнучи під назвою “Страж Прав” прописати в політичній системі держави сенат, проти впровадження якого рішуче виступали ліві. Клуб конституційної праці подав модифіковану версію “американського” проекту. Аналізуючи і порівнюючи згадані концепції, треба відзначити, що всі вони закладали існування в Польщі республіканської форми держави і, за винятком американського, передбачали парламентську систему правління. Відмінності полягали у різному баченні розміщення повноважень державних органів, організації парламенту, способу вибору глави держави, його повноважень. Проекти сеймової лівиці, з однопалатним парламентом водночас впроваджували розбудовані інституції безпосередньої демократії. Моделі Польської соціалістичної партії (Польска парт’я соц’ялістична, ППС), а в схожому напрямку прямувало й “Визволєнє”, передбачали необхідність далекоглядних суспільних реформ. Праві проекти закладали утворення другої палати, з різними компетенціями. Своєрідним виявом настроїв і тенденції епохи було те, що у поданих документах усіх політичних сил містився “порівняно розбудований каталог прав і громадянських свобод, у тому числі ... прав національних меншин” [5, с. 170].

Оскільки жоден із проектів, потрапивши до Конституційної комісії, не набрав більшості, було вирішено розпочати роботу наново. Для її поліпшення конституційні матеріали поділили на 8 груп проблем: форма держави і поділ влади; права й обов’язки громадян; організація праці та власності; законодавча влада; виконавча влада; самоврядування й автономія; судівництво; зміни конституції. До парламентської відпустки вдалося узгодити лише дві перші групи проблем. Неефективна робота комісії схилила

С. Войцєховського звернутися до уряду з питанням про негайне створення нового проекту, що був підготовлений і внесений до сейму 3 листопада 1919 р.

У той же час, порозуміння Національного народного об'єднання і ПСЛ "Пяст" привело до відставки уряду І. Падеревського. Виник кабінет на чолі зі Л.Скульським, який 18 грудня 1919 р. представив сеймові нову конституційну програму, що передбачала базування політичного устрою Польщі на моделі III Французької Республіки. До тексту було вписано два ключові положення майбутньої конституції – двопалатність парламенту, вибори президента об'єднаними палатами. Автором проекту був Е. Дубанович, котрий згодом, у червні 1920 р., став головою Конституційної комісії, й вирішально вплинув на остаточну форму основного закону.

Тож, Конституційна комісія, якою почергово керували В. Сейда, М. Ратай (ПСЛ "Пяст") і Е. Дубанович (ЗЛН), використовуючи у роботі проекти, що подали політичні партії і сили (ППС, ПСЛ "Визволєнє", Народно-національний союз, Клуб конституційної праці, ПСЛ "Пяст"), а також приватні особи, підготувала проект основного закону і запропонувала його на розгляд сейму влітку 1920 р. У своєму варіанті вона відмовилася від пошуків оригінальних розв'язань устрою і базувала його на випробуваній практикою моделі укладу III Французької Республіки. За основу організаційної форми держави було прийнято парламентське правління, визнане за найбільш відповідне для польського суспільства.

Пленарні дебати над поданим більшістю Конституційної комісії проектом основного закону продовжилися в липні 1920 р., проте внаслідок переможного наступу Червоної армії, з виникненням загрози незалежності Польської держави, були перервані. І знову розпочались у вересні. Правоцентристські угруповання виступали за французьку модель. Соціалісти, людовці, НПР (Народова парт'я роботніча) і депутати-євреї – за народну республіку з однопалатним сеймом, обраним шляхом загального голосування президентом, демократичними інституціями й елементами суспільної демократії у вигляді задекларованих у конституції суспільних реформ.

Положення проекту викликали бурхливі дискусії, що здебільшого були зосереджені довкола питань виборів президента (народом або парламентом), меж його компетенцій, одно- чи двопалатної будови парламенту, проблеми визначення права власності, ставлення держави до справ релігії і національних меншин.

5 лютого 1921 р. закінчилося друге читання проекту. Документ було повернуто до Конституційної комісії для редагування. В результаті текст дещо змінився. Праві погодилися на певні поступки, однак ліві та центр залишалися незадоволеними.

8 березня в напруженій обстановці розпочалося третє читання проекту. Обидві сторони конфлікту розуміли необхідність досягнення компромісу й заспокоєння громадської думки, втягненої до суперечки. Потрібно було зважати й на те, що подальша боротьба могла негативно вплинути на результати плебісциту у Верхній Сілезії, який мав відбутися 20 березня. Розпочалися закулісні перемовини, в яких посередником виступав маршалок сейму В. Тромпчинський. Певну роль відіграв у них і Начальник держави.

16 березня В. Тромпчинський поінформував палату про те, що надійшла спільна пропозиція 10 найбільших фракцій (без ПСЛ "Визволєнє" і ПСЛ "Лівиця"), що передбачала можливість внесення змін до конституції наступним сеймом без участі сенату. Одночасно цілком спокійно палата ухвалила кілька узгоджених між ними поправок лівиці, центру і національних меншин.

17 березня 1921 р. голосували за конституційний закон у цілому. Цей акт попередили заяви трьох сеймових фракцій – ППС, НПР і ПСЛ "Визволєнє", в яких вони стверджували, що конституція містить багато недемократичних постанов. Тому ППС і ПСЛ "Визволєнє" не голосуватимуть за документ. Зокрема, М. Нєдзялковський у промові підкреслив, що права більшість нав'язала Польщі сенат – бар'єр на шляху демократичного розвитку держави, і партія й надалі боротиметься за реалізацію вимог, сформульованих у її програмі. "Тим не менше, – ствердив, – вважаю своїм обов'язком сказати перед країною й усім робітничим класом, що від дня прийняття конституції Польща стає в ряд сучасних демократичних

держав” [6]. Схоже звучали заяви П. Вожницького – від ПСЛ “Визволєнє” і П. Фіхни – НПР. Останній, однак, засвідчив, що фракція проголосує за конституцію в цілому [7]. Закон прийняли переважною більшістю голосів.

Одразу після прийняття конституції до депутатів приїхав Начальник держави. Урочистою ходою всі разом, прикрашеними прапорами вулицями Варшави, вирушили на Службу Божу до собору. Там, віддаючи шану творцям Конституції 3 травня, маршалок В. Тромпчинський і прем’єр В. Вітос поклали вінок до пам’ятника маршалка Великого Сейму С. Малаховського. Країна отримала основний закон.

Як бачимо, суперечки про форму устрою незалежної Польської держави тривали впродовж двох років. При цьому варто взяти до уваги й думку В. Комарницького, який вважав, що прийняттю конституції передував чотирирічний період – 1917–1921 рр.: 1917–1918 рр. – робота в період воєнної окупації краю, поміж остаточно нез’ясованих перспектив державного існування Польщі; 1919–1921 рр. – праця у незалежній державі, що постала з трьох частин, змушеній боротися за своє буття і збереження щойно здобутої самостійності [8, с. 11].

Перед прийняттям основного закону сейм виконав значну роботу: 109 засідань Конституційної комісії, 38 пленарних обговорень парламенту [9, с. 67]. Питання устрою держави були темою великої кількості депутатських зібрань, віч, демонстрацій. Їм присвячували навіть проповіді. Віддзеркалювали політичну полеміку і дискусії, що тривали на сторінках преси [10–19]. Це були перші такого розмаху публічні дебати, які стосувалися основних політичних і соціальних питань відродженої країни. Вони стали важливим елементом громадянської освіти і позиції поляків. У свою чергу, прийнятий основний закон у певному сенсі був віддзеркаленням настроїв тодішнього польського суспільства. Як вдало відзначив А. Гвіждж: “Це була конституція незалежності... Вона становила урочисте підтвердження отриманого державного суверенітету” [20, с. 166].

Березнева конституція була компромісною, оскільки ні ліві угруповання, ні праві не мали шансів на проведення власних концепцій державного устрою. Як відзначив Б. Косковський: “Польська конституція не пішла лінією ані правих, ані крайнього радикалізму. Однак не є справою солодкого компромісу. Її республіканський і демократичний характер – категорично виражений. У цьому сенсі лівиця може справедливо тріумфувати, що її зусилля не зійшли на марно. Зате послідовне взяття до уваги західноєвропейського досвіду, а також відкинення експериментів, ініційованих під впливом сходу, становить винятково заслугу правих. Вагання, помітні ще місяці тому, поступилися місцем твердій обороні тих конституційних основ, які правильно були визначені за засадничі” [19].

Без сумніву, парламент прийняв демократичний документ. Помітною рисою закону є перевага сейму над органами виконавчої влади. Значною мірою це стало результатом політичної боротьби у сеймі. Парламентське представництво правих партій, побоюючись Ю. Пілсудського, наполягло на обмеженнях компетенцій Президента Речі Посполитої. Як зазначив А. Гвіждж: “Польські політичні еліти, а також громадська думка погодили модель устрою Конституції 17 березня і, зокрема, ролі у ньому парламенту відповідно до національної традиції” [20, с. 166].

Текст Березневої конституції, а під такою назвою увійшов до історії закон від 17 березня 1921 р., складається з короткого вступу і 7 розділів, що містять 126 статей: I. Річ Посполита (республіка) – ст. 1–2; II. Законодавча влада – ст. 3–38; III. Виконавча влада – ст. 39–73; IV. Судова влада – ст. 74–86; V. Загальні громадянські обов’язки і права – ст. 87–124; VI. Загальні положення – ст. 125; VII. Тимчасові постанови – ст. 126, опублікований у “Віснику законів Польської республіки” 1 червня 1921 р. [21].

Основні засади конституції незалежної Польщі мали опертям різні передумови, у т. ч. давні традиції державного устрою. Особливої ваги при цьому набувало прийняття принципу неперервності державності. За вихідне приймали положення, що відроджена країна є державою народу, який жив у часи Першої Речі Посполитої. Отже, відкидали концепцію

трактування Польщі як нової держави. Це знайшло вираз у преамбулі, автором якої був К. Лютославський. Звернемося до тексту як підтвердження цієї домінанти і відображення тих настроїв, що назагал панували у суспільстві: “В ім’я Всемогутнього Бога! Ми, Польський Народ, висловлюючи вдячність Провидінню за визволення нас від півторавікового рабства, з вдячністю згадуємо мужність і непохитність самовідданої боротьби поколінь, які віддали найкращі свої пориви справі незалежності, продовжуючи славні традиції славнопам’ятної Конституції 3 травня, дбаючи про добро всієї об’єднаної і незалежної Матері-Вітчизни та намагаючись покласти в основу її незалежного існування, могутності й безпеки, рівності й суспільного порядку вічні принципи законності та свободи, намагаючись разом з тим забезпечити ... рівність усіх громадян, повагу до праці, відповідні права і особливу турботу з боку держави, приймаємо та встановлюємо Конституційний закон на Законодавчому сеймі Польської Республіки” [21].

Перша стаття основного закону проголошувала: “Польська Держава є Річчю Посполитою”, закріплюючи тим самим характер устрою країни, означеного традиційною назвою – республіка. З кінця 1918 р. республіканська форма правління стала міцною підвалиною польського політичного устрою. Конституція визнавала народ, у розумінні спільноти всіх громадян, джерелом і носієм верховної влади (ст. 2), що відповідає теоретичним положенням сучасного конституціоналізму. При цьому народ здійснював владу через виборчі органи, що означало прийняття принципів представницької демократії. Основою її функціонування була теорія Ш. Монтеск’є про поділ влади на: законодавчу – сейм і сенат, виконавчу – президент і уряд, судову – незалежні суди, що й зафіксовано у 2-й статті. Закладалася гармонійна співпраця тріади владних структур, між якими розподілялись компетенції. Їх зв’язок з народом не був однаковим. Безпосередньо на виборах, проведених за п’ятьма ознаками, утворювали тільки двопалатний парламент. Законодавчі органи наділяли певними виконавчими повноваженнями, а виконавчі – отримували деякі законодавчі й судові права. Це мало сприяти їх злагодженій роботі, гальмувати диктаторські наміри виконавчої гілки і гарантувати громадянські права. Опертя взаємозв’язків законодавчої і виконавчої сфер державного життя – парламентська форма правління. Суть її полягала в тому, що призначений головою держави уряд здійснював виконавчу владу, доки мав довіру парламенту. Від моменту її втрати – повинен був піти у відставку, президент зобов’язаний його відкликати. Парламент виявляв свій стосунок до уряду через інституцію парламентської відповідальності міністрів.

Конституція базувалася на ґрунті ліберальної держави, що слід розуміти як організацію, призначену для охорони особистих інтересів людини. Гарантувала особистості значну свободу економічної, політичної, суспільної й культурної діяльності. Пряме вираження цього – визначені в ній громадянські права і свободи. Детальніше на означених питаннях зупинимося нижче.

За концепцією Березневої конституції Друга Річ Посполита була в принципі монолітною державою, в якій не існувало відмінностей в устрої окремих реґіонів чи частин країни. Виняток становила автономія Сілезії, гарантована конституційним законом від 15 липня 1920 р. про автономний статут Сілезького воєводства [22].

На чолі державних органів конституція зосереджувала законодавчу владу. Це відбилось і в побудові, і в положеннях документа. Про організацію законодавчої влади та її функції йшлося в наступному – II розділі закону. Зауважимо, що загалом компетенції законодавчих органів поділяли на: законодавчі, контролюючі, виборні й державотворчі.

Законодавчі повноваження зводилися до встановлення громадських і приватних прав. Вони належали сеймові та сенатові. Найважливішим повноваженням парламенту було законодавство, яке, як записано, “охоплює встановлення всіх публічних та приватних прав і способу їх виконання. Немає закону без згоди Сейму, вираженої згідно з регламентом” [21] (ст. 3). Конституція вимагала форми закону для прийняття бюджету, визначення кількісного стану війська, стягнення податків та інших важливих, насамперед, фінансових, справ. Згідно з 10 статтею право законодавчої ініціативи належало урядові та сейму. Роль сенату

обмежувалася можливістю внесення поправок до приватних актів, що ухвалив сейм. Поправки сенату сейм міг відкинути більшістю 11/20 голосів (ст. 35). Закони, що прийняли сейм і сенат, підписував президент і давав розпорядження про їх оголошення – публікацію у "Віснику законів Речі Посполитої". Сенат не отримав рівних можливостей і у сфері контролюючих функцій парламенту. Притягнення до парламентської та конституційної відповідальності членів кабінету було повноваженням тільки сейму. Обидві палати мали право депутатських запитів. Для контролю за фінансовою діяльністю уряду й підлеглої йому адміністрації ввели Найвищу Палату (ізбу) Контролю, відповідальну тільки перед сеймом (ст. 9). Її голова займав посаду, рівнозначну міністрові, однак не належав до Ради Міністрів. Формою контролю сейму було також вираження згоди на оголошення президентом війни, укладення миру, затвердження надзвичайного стану після того, як його впровадила Рада Міністрів.

Каденція парламенту, до якого, як уже було зазначено, належали дві палати: сейм (444 депутати) і сенат (111 депутатів), тривала 5 років (ст. 11). Про роль парламенту вдало говорила 16 листопада 1920 р. в сеймі І. Космовська: "Вплести народ в життя нації можна лише тоді, коли цьому народові дана можливість прямої участі й прямого впливу на хід державного життя" [23]. У виборах до сейму право голосу мали всі громадяни, яким виповнився 21 рік, а сенату – 30 років, за винятком військових дійсної служби (ст. 12, 36), право обрання – із досягненням 25 років, до сенату – 40 років, у т. ч. військові дійсної служби (ст. 13, 36). Розпуск сейму міг відбутися силою рішення президента, прийнятого за згодою 3/5 передбаченої законом кількості членів сенату. Сейм також мав право розпуску до закінчення каденції власною постановою, прийнятою більшістю 2/3 голосів. У обох випадках розпуску підлягав сенат. Нові вибори відбувалися впродовж 90 днів від розпуску (ст. 26).

Депутатів обох палат вважали представниками всього народу, і вони не могли бути зв'язані "жодними інструкціями виборців" (ст. 20). Схоже до закону про недоторканість членів Законодавчого сейму [24], конституція широко окреслила принципи парламентського імунітету (ст. 21). Депутати не могли виконувати оплачуваної державної служби, крім певних винятків – призначення міністра, державного секретаря, на посаду професора вищого навчального закладу (ст. 16). У протилежному випадку – втрачали мандат (ст. 17). Конституційний закон, згідно з принципом т. зв. заборони поєднання депутатського мандату з деякими публічними чи професійними функціями, не дозволяв мати мандати одночасно до двох палат, ані поєднувати мандат із посадою президента (ст. 36, 53). Депутат не мав права отримувати від уряду концесії чи іншу матеріальну вигоду, одержувати жодні відзнаки, крім військових (ст. 22).

Конституція доволі традиційно організовувала роботу палат, передбачала сесійну систему парламентських засідань, регулювала порядок їх проведення. Президент Речі Посполитої скликав, відкривав, переносив і закривав палати (ст. 25). Сейм мав збиратися щороку, найпізніше у жовтні, на чергову сесію з метою ухвалення бюджету, кількісного стану і мобілізації до війська та інших поточних справ. Конституція забороняла закривати сесію до ухвалення бюджету. Президент міг зібрати силою власного рішення сейм на надзвичайну сесію, мусив це зробити на вимогу 1/3 усіх депутатів протягом двох тижнів. Перенесення терміну засідання потребувало згоди сейму, якщо воно повторювалося під час тієї самої чергової сесії, чи в разі перерви в засіданнях довше 30 днів (ст. 25).

Контроль суспільства за діяльністю парламенту забезпечували положення про те, що засідання парламенту є відкритими і ніхто не може бути притягнутий до відповідальності за правдивий звіт про відкрите засідання палат і сеймових комісій (ст. 30, 31). До рангу конституційної норми було піднесено обов'язок уряду надавати впродовж 6-и тижнів відповіді на подані депутатські запити (інтерпеляції) (ст. 33). Основний закон, окреслюючи за регламентом внутрішні органи сейму, надавав палаті можливість утворення надзвичайних комісій з правом проведення досліджень і заслуховування свідків (ст. 34).

Законодавча процедура була визначена у 35-й статті наступним чином. Сейм приймав проект закону, який після голосування у палаті передавали на розгляд до сенату. Якщо

останній упродовж 30 днів не вносив жодних поправок, президент проголошував закон. У випадку, коли б сенат вирішив змінити чи відкинути проект, був би зобов'язаний у вказаний вище термін повідомити про це сейм, після чого протягом найближчих 30 днів повернути документ із запропонованими поправками. Сейм або приймав поправки звичайною більшістю голосів, або відхиляв їх більшістю 11/20 голосуючих, дотримуючись власного проекту. В обох випадках президент проголошував закон. Отже, як бачимо, повноваження сенату щодо законотворчості обмежувалися функцією своєрідного гальма. Його визначене у часі вето могло бути анульоване додатковою, прийнятою кваліфікованою більшістю голосів постановою.

Конституція визначала кількість сенаторів як 1/4 від складу сейму (ст. 36). Їх обирали "п'ятиприкметниковим" голосуванням. Порівняно зі сеймом тут був вищий віковий ценз, як азначали: при діючому виборчому праві – 30 років, пасивному – 40. Виборче право до сенату надавалося трохи старшим колам населення. Це мало, за переконанням правих, гарантувати, що згадана палата стане представником консервативніше налаштованих виборців.

Державотворчі повноваження надавали сеймові й сенату право вносити зміни до конституції й здійснювати її перегляд (ревізію) (ст. 125). Для прийняття постанов була необхідна проста більшість присутніх, принаймні 1/3 передбаченої законом кількості депутатів (ст. 32). Виборні функції сейму і сенату, поєднаних у Національні збори, згідно з 39-ю статтею конституційного закону, полягали в обранні Президента Речі Посполитої.

Президент, котрого обирали на 7 років Національні збори, очолював органи виконавчої влади і представляв державу в міжнародних стосунках. У випадку необхідності його заступав маршалок сейму (ст. 40). Президент не відповідав за свої урядові дії "ні парламентарно, ні цивільно" (ст. 51). Натомість міг бути притягнутий до конституційної відповідальності за чітко визначені злочини: зраду країни, порушення конституції чи кримінал. Постанову про притягнення Президента Речі Посполитої до відповідальності приймав сейм більшістю 3/5 голосів за присутності принаймні половини передбаченої законом кількості депутатів (ст. 51). Органом, покликаним до розгляду і звинувачення у цих питаннях, був Державний Трибунал.

Згідно з постановами окремого закону, Державний Трибунал складався з 12 суддів, обраних із парламентаріїв: сейм – 8 і сенат – 4, на чолі з першим головою Верховного Суду (ст. 11) [25]. Це ж було першопочатково зафіксовано у 64-й статті конституції. В основному законі передбачили, що уряд несе за свою діяльність парламентську і конституційну відповідальність (ст. 58, 59). За 56-ю статтею, Рада Міністрів відповідала колективно за загальний напрямок діяльності уряду. Водночас, кожен міністр – окремо за свою роботу: її відповідність конституції й законам, дії підлеглих йому інституцій і напрям політики, яку проводить. Стаття 57-а передбачала також колективну та індивідуальну відповідальність міністрів за урядові акти Президента Речі Посполитої. При цьому, до парламентської відповідальності міністрів сейм міг притягати простою більшістю (ст. 58). Цього права не отримав сенат. Мав, як і сейм, право запитів до уряду. До конституційної ж відповідальності – перед Державним Трибуналом – сейм притягав міністрів на аналогічних засадах як Президента Речі Посполитої (ст. 59).

Повертаючись до посади президента, зауважимо, що конституція визнавала за ним ті традиційні права і повноваження, що належать главі держави. Насамперед, представлення країни на міжнародній арені. Він мав приймати дипломатичних представників іноземних держав, відповідно, Речі Посполитої відправляти – за кордон (ст. 48). Президент укладав міжнародні договори. Деякі з них вимагали згоди сейму, як, наприклад, ті, що стосуються змін державних кордонів, торговельних, митних та інших фінансових угод, чи містять правові положення, обов'язкові для громадян (ст. 49). Попередньої згоди палати потребували питання оголошення війни й укладення миру (ст. 50).

Президент мав також повноваження у сфері законодавчої, виконавчої і судової влад. Про перший зріз попередньо вже йшлося – скликання, закриття, перенесення чергових і надзвичайних парламентських сесій, право розпуску, за досягнення згоди сенату, сейму.

Щодо обсягу виконавчих компетенцій Президента Речі Посполитої, то він порівняно широкий. Глава держави призначав і відкликав прем'єра (голову Ради Міністрів), за його пропозицією – міністрів, а також на подання уряду – кандидатів на цивільні та військові посади, передбачені законом (ст. 45). Президент був головнокомандувачем збройних сил, однак не міг виконувати його обов'язки під час війни (ст. 46). Це формулювання нав'язали супротивники Ю. Пілсудського, які не довіряли його військовим здібностям. У разі війни, згідно з цією ж – 46-ю статтею, верховного головнокомандувача призначав президент на пропозицію уряду, що подав міністр військових справ, який за дії, пов'язані з командуванням під час війни та інші питання військового командування відповідав перед сеймом.

Чільник країни видавав розпорядження та інші урядові документи. Разом із міністрами підписував закони і розпоряджався про їх публікацію у "Віснику законів Речі Посполитої" (ст. 44). Через конституційні вимоги дії всіх урядових документів Президента Речі Посполитої через прем'єра і відповідного міністра (ст. 44), він, тим самим, фактично потрапляв у залежність від уряду й був позбавлений самостійності у цій площині. Як бачимо, Березнева конституція надавала главі держави доволі широкий спектр повноважень і можливостей здійснювати управління. Поряд із цим, суттєво їх звужувала, вимагаючи узгодження з сеймом і урядом. Обмеження повноважень президента в основному законі 1921 р. було виразом прагнення до утворення моделі слабкого президентства у Польщі. У сфері судової влади президентові належало оголошення суддів і право помилування й зменшення покарання (ст. 76, 47).

Другою важливою складовою виконавчої влади, згідно з Березневою конституцією, виступав, власне, уряд під керівництвом прем'єра, який був "першим серед рівних" [26, с. 314]. Найважливіше завдання – визначення загального напрямку внутрішньої та зовнішньої політики Польщі. На практиці уряд, головне, використовував право законодавчої ініціативи, мав також повноваження до видання виконавчих розпоряджень й інших правових актів, у т. ч. законів. Як зазначали, міністри несли колективну ("солідарну") й індивідуальну парламентську й конституційну відповідальність. Її здійснення Конституція 1921 р. окреслювала через сейм.

Основний закон у 65-й статті передбачав поділ держави, відповідно до існуючого стану речей, на воєводства, повіти, міські та сільські ґміни, що були одночасно одиницями територіального самоврядування. До їх компетенцій належали вагомі економічні, культурні, організаційні функції. Крім територіального, передбачали економічне самоврядування, у вигляді промислових, ремісничих, рільничих, торговельних, палат найманої праці та інших, об'єднаних у Вищу господарчу палату, що мала співпрацювати з державною владою у керуванні економічним життям та парламентом – у прийнятті законів щодо господарчих справ (ст. 68).

Розділ, що стосувався судової системи – статті 74–86 – становив каталог загальних положень, на які мало спиратися правосуддя в Польщі. Можна стверджувати, що Березнева конституція створила умови для існування в країні незалежної судової системи. Спираючись на неї, загальні суди могли ефективно захищати права і свободи громадян. Однак чимало положень, що торкалися судової влади, ще необхідно було реалізовувати на практиці, попередньо прийнявши відповідні закони.

Загальні ж обов'язки і права громадян регулював один із найбільших – 38 статей – і найвагоміший за значенням V розділ конституції. Він розпочинався з окреслення засад отримання польського громадянства. Наступні 6 статей регулювали обов'язки громадян, з яких першим "є вірність Польській Республіці" (ст. 89). Далі: повага і дотримання конституції та інших законів, військової служби, публічних сплат, поваги до законної влади, тощо. Остання стаття цікава тим, що прописувала обов'язком батьків "виховання своїх дітей справжніми громадянами Вітчизни і забезпечення їм щонайменше початкової освіти" (ст. 94). Основний закон, що характерно, висував на перше місце обов'язки громадян, їх права озвучувалися після цього.

Березнева конституція запроваджувала інституційно-юридичні гарантії з метою “забезпечення громадянських прав перед можливою всемогутністю держави” [27, с. 195]. Права, надані громадянам, поділяли на політичні, громадянські у повному значенні цього слова, соціальні права й свободи. Вони окреслювалися досить широко. Творці конституції хотіли підкреслити, що незалежна Польська держава гарантує всім громадянам право на безпечне життя в умовах рівності й демократії, що вона “відкинула методи утиску й тиранії, які застосовували загарбники” [144, с. 72].

Спосіб формулювання громадянських прав був тісно пов’язаний із кількома істотними аспектами: політичним устроєм держави, його суспільним обличчям, національними й конфесійними відносинами. Республіканськo-парламентська політична система Польщі, її демократизм закладали необхідність розбудови норм, що мали гарантувати громадянам можливість участі в житті держави, свободи особистості та їх зборів. У конституції в розділі, що стосується законодавчої влади, містилися положення, що запевняли демократизм закону про вибори, виконавчої – проголошення розбудови самоврядування, судочинства – конституційна гарантія незалежності суддів та відкритості слідства. Відповідно до практики сучасного конституціоналізму було потрактоване, як реалізація одного з громадянських прав – право власності. Ситуація, за якої близько третини населення Речі Посполитої належало до національних меншин, вплинула на формулювання норм, що мали гарантувати можливість культивувати національні, мовні та конфесійні відмінності. Одночасно в конституції підкреслена рівність усіх громадян перед законом і в межах можливостей – участь у владі. Власне, виборчі права до обох парламентських палат, органів самоврядування, а також право займати урядові й громадські посади окреслені як політичні. Вони виражали й гарантували демократичні підвалини ладу. При цьому норми, котрі стосувалися проголошених свободи совісті й віросповідання, було поєднано з положеннями, які визначали привілейовану позицію католицької церкви, за що затято боролися на засіданнях сейму праві.

Положення розділу конституції, що регулював громадянські права, відкривала 95-а стаття, в якій зазначено, що держава “гарантує на своїй території цілковитий захист життя, свободи й майна всіх, без огляду на походження, національність, мову, расу чи релігію” [21]. У наступній статті проголошено, що всі громадяни є рівними перед законом і на умовах, передбачених правом, мають доступ до обіймання державних посад. Конституція декларувала безсумнівне, як на сьогодні, твердження – “Польська Республіка не визнає ні родових, ані станових привілеїв, як і жодних родових гербів, титулів” (ст. 96). Далі, у статтях 97–98, визначені умови, за яких могло відбутись обмеження особистої свободи, і спосіб забезпечення правосуддя: “ніхто не може бути позбавлений суду, якому підлягає за законом” (ст. 98). Були відрегульовані інші питання, що мали вберегти громадян від незаконного ув’язнення й несправедливого покарання.

Тож громадянські права становили: рівність перед законом, право на захист життя, свободу совісті й майна, відшкодування збитків, що завдали державні органи, які діяли всупереч законодавству. Захисником і охоронцем цих прав були незалежні суди. Обмеження особистої свободи допускалися тільки у випадках, передбачених кримінальним кодексом, і лише судовим рішенням. Заборонено застосування кари, поєднаної з фізичним знущанням.

Особливо важливе значення мали конституційні положення, які стосувалися права власності. У 99-й статті зазначено, що держава “визнає всяку власність..., як одну з найважливіших основ суспільного устрою й законного порядку” і водночас допускає “...у випадках, передбачених законодавством, конфіскацію або обмеження власності ... з огляду на загальне добро, як відшкодування” [21]. З цього випливає визнання суспільного інтересу межею недоторканості власності. Право власності, як й інші громадянські права, не було абсолютним, з огляду на інтерес чи інших громадян, чи держави.

Народні угруповання зуміли провести частину вимог, що стосувалися принципів земельної реформи. Цьому присвячена друга частина 99-ї статті: “...Закони визначають належне Державі право примусового викупу землі й регулювання обороту землі, при врахуванні принципу, що земельний устрій Польської Республіки має базуватися на

земельних господарствах, які здатні до правильного виробництва і становлять особисту власність" [21].

Із вертикалі нових, до цього невиписаних, категорій прав були суспільні, реалізація яких залежала від активності державних органів. Березнева конституція стверджувала, що "праця як головна основа багатства Речі Посполитої має перебувати під особливою охороною Держави" (ст. 102). Основний закон гарантував кожному громадянинові "право на охорону Державою його праці, а в разі відсутності праці, хвороби, нещасного випадку, неспроможності працювати – на соціальне забезпечення" [21]. Конституція містила також конкретні норми: заборону праці дітей, молодших 15 років, постійної праці дітей та молоді шкільного віку, нічної праці жінок і неповнолітніх робітників у галузях промисловості, шкідливих для здоров'я, й проголошення законом охорони материнства (ст. 103). У цих самих статтях – 103, 102 – вимоги, що стосувались опіки держави над дітьми, позбавленими батьківського піклування, й обов'язку надавати моральну підтримку та релігійні послуги солдатам, хворим, в'язням. Конституція гарантувала право на соціальне забезпечення у випадку відсутності праці чи недієздатності (ст. 102). Згідно зі 119-ю статтею впроваджувалося безкоштовне навчання на всіх щаблях державних і самоврядних шкіл, що, однак, на практиці було реалізовано лише у загальній школі. Поєднання настільки різних питань мало дещо "консервативний характер й занижувало якоюсь мірою ранг цих проблем" [9, с. 74].

У низці статей Березнева конституція кодифікувала права на свободи: вільного висловлювання думок і переконань (ст. 104), преси з забороною запровадження превентивної цензури і так зв. концесійної системи (попередньої згоди влади на друкування) (ст. 105), ґарантувала: таємницю кореспонденції (ст. 106), недоторканість помешкання (ст. 100), "свободу вибору собі на території Держави місця проживання й перебування, переселення й еміґрації, свободу вибору заняття й заробітку та перевезення своєї власності" (ст. 101). Громадяни мали "право подавати індивідуально чи колективно петиції" до всіх державних й органів самоврядування (ст. 107) та "право коаліцій, зборів і утворення товариств та союзів" (ст. 108).

Основний закон країни також гарантував охорону національних, етнічних, релігійних меншин, забезпечуючи їм певні свободи. Кожному громадянинові належало право зберегти свою національність та культивувати мову й національні особливості (ст. 109). Національні свободи мали гарантувати: право нацменшин на створення власних автономних зв'язків у межах загального самоврядування, відкривати школи, виховні, суспільні й доброчинні заклади, користуватися в них своєю мовою й дотримуватися релігійних норм (ст. 110).

Особливу категорію прав про свободи становили приписи, пов'язані з свободою совісті й віросповідання та діяльності конфесійних союзів. Вихідним пунктом були положення, що гарантували свободу совісті й віросповідання та твердження, що жоден громадянин не може бути через віру й релігійні переконання обмежений у правах, які надані іншим (ст. 111). Конституція гарантувала свободу визнання своєї віри за умови, що це не суперечить громадському порядку й законодавству. Релігійні громади самостійно регулювали свої справи в межах державного законодавства.

Питання ставлення держави до вірувань і спосіб визначення свободи совісті й віросповідання належали до найсуперечливіших під час дебатів у сеймі. Концепції лівиці про цілковите відділення Костелу від держави праві протиставляли формулу пануючого Римо-католицького костелу. Нарешті було знайдено компромісну формулу: "Римо-католицьке віросповідання, яке є релігією переважної більшості народу, займає в державі головну позицію серед рівноправних вірувань. Римо-католицький костел керується власними правами" (ст. 114). Ставлення держави до костелу мало бути визначене в угоді з Апостольською столицею. Таким чином, католицький костел отримав привілеї, яких не мали інші вірування. Конституція порушувала принцип свободи совісті, передбачаючи обов'язкове навчання релігії для молоді молодше 18 років у державних школах та школах самоврядування (ст. 120).

До речі, дві статті – 118, 119, згідно з вимогами лівиці, яку підтримували вчительські організації, регулювали принципи шкільництва у Польщі: “В межах загальної школи навчання є обов’язковим для всіх громадян Польщі” (ст. 118), ”Навчання в державних школах і школах самоврядування є безкоштовним” (ст. 119). Група конституційних положень, що стосувались питань організації освіти і науки, містила постанову, яка визначала свободу наукових досліджень та оголошення їх результатів, заснування й роботи – при виконанні визначених умов – навчальних закладів (ст. 117).

Згідно з останніми статтями цієї частини конституції, громадяни мали право вимагати відшкодування за збитки, отримані внаслідок незаконних дій органів державної влади (ст. 121). Були відрегульовані принципи застосування війська за вимогою цивільної влади “для придушення заворушень чи примусового виконання законів” (ст. 123). Окреслені умови тимчасового припинення громадянських прав: особистої свободи, недоторканості помешкання, свободи преси, таємниці кореспонденції, права коаліції, зборів і утворення товариств. Призупинення цих прав здійснювала, згідно зі статтею 124, Рада Міністрів за згодою Президента Речі Посполитої “під час війни або коли загрожує вибух війни, а також у разі внутрішніх заворушень чи інтриг характеру державної зради, які загрожують Конституції Держави або безпеці громадян” [21]. Таке розпорядження, видане під час роботи сейму, мали негайно подавати палаті на затвердження. У випадку, якщо це стосувалося території більшої, ніж одне воєводство, і під час перерви в засіданнях, автоматично протягом 8 днів збирався сейм, котрий приймав відповідне рішення, яке негайно втілювали в життя (ст. 124).

VI розділ конституції стосувався змін і перегляду основного закону. Як звернув увагу А. Айненкель: “Конституція належала до т. зв. штучних законів, що створювали у самому тексті певні формальні перешкоди, які необхідно було долати, щоб здійснити зміни політичного устрою” [5, с. 186]. Передбачено, що вони могли бути ухвалені лише більшістю 2/3 голосів у кожній із палат за присутності щонайменше половини конституційної кількості її членів (ст. 125). Пропозиція про зміну Конституції мала містити підписи щонайменше 1/3 кількості депутатів й оголошена щонайменше за 15 днів. Одночасно була закладена можливість періодичного перегляду принципів устрою. Кожних 25 років могла відбуватися “ревізія” закону, прийнята простою більшістю голосів обох палат, об’єднаних у Національні збори. Існувала й третя, виняткова й одноразова, можливість перегляду основного закону другим за чергою сеймом, постановою, прийнятою більшістю 3/5 голосуючих за присутності щонайменше половини конституційної кількості депутатів (ст. 125). Це положення стало результатом компромісу, досягнутого 16 березня – напередодні прийняття Конституції. Вона давала можливість ліквідувати сенат тільки рішенням сейму.

Насамкінець розглянемо VII розділ, у якому містилися положення про спосіб впровадження конституції у життя. Закон вважали чинним з дня оголошення – 1 червня 1921 р., однак усі приписи й правові розпорядження, що не відповідали його постановам, мали впродовж року бути представлені сеймові для узгодження з текстом законодавчим шляхом. При цьому діюча влада на підставі Малої конституції, прийнятої 20 лютого 1919 р.[28; 29], згідно з постановами перехідного закону 18 травня 1921 р. [30], продовжувала працювати до часу зібрання палат першого скликання, тобто – до 28 листопада 1922 р.

Парламентський устрій, який впроваджувала Березнева конституція, забезпечував парламентові перевагу над органами виконавчої влади. У цьому напрямку працювали всі норми, що визначали становище обох палат та їх стосунки з Президентом і урядом. “Домінуюче становище парламенту в системі вищих органів влади, – як зазначив М. Пєтшак, – виникало з схвалення демократичних основ ладу і прагнення ефективного забезпечення прав та свобод громадян” [31, с. 72]. У парламентській моделі, прийнятій Березневою конституцією, всі структурні та функціональні недоліки сейму чітко відбивалися на функціонуванні державного механізму.

Оцінюючи прийняття в новітніх умовах, у країні, що відновила незалежність і поступово набувала нових характеристик у ході свого становлення, Конституції 17 березня 1921 р., треба відзначити її демократичність і прогресивність. Про це свідчать закладена в основі документа система представницького правління, принципи організації адміністративного апарату, судочинства, визначене місце парламенту в житті держави, розбудова громадянських прав і свобод.

Конституція містила й певні обмеження. У багатьох її статтях, що регулювали громадянські права й свободи, були положення, які давали можливість їх легального обходу, інколи виконавчими приписами. Треба додати, що аналогічний спосіб регулювання цих питань застосовували в конституціях інших демократичних держав Європи. Не можна абстрагуватись і від тодішніх суспільних відносин, які характеризують помітні відмінності в умовах буття й стосунках власності. Так, наприклад, безробіття було сталим явищем Другої Речі Посполитої. Дискримінували права нацменшин, на труднощі в своїй діяльності натрапляли українські та білоруські політичні сили, які не визнавали територіальної інтегральності Речі Посполитої, її влади. Неодноразово порушувалися, попри задекларовані право свободи совісті та віросповідання, ці принципи внаслідок домінуючого становища римо-католицького костелу в державі. При цьому основний закон країни й базована на його положеннях діяльність сейму створювали кращі можливості для відстоювання інтересів, розвитку для особистості чи суспільної групи.

Конституція не могла змінити у Польщі політичних стосунків, які були наслідком ширших суспільних явищ. Вони виникали і з реалій, і з факту, що процеси консолідації окремих груп та суспільних верств, інтеграції народу відбувалися лише через кілька років після відновлення незалежності, на початковому етапі. Конституційний закон, його постанови, передбачена організація держави були, так би мовити, певною схемою, яку реальна практика, життя мали наповнити відповідним змістом, що залежав від рівня політичної грамотності суспільства, його ставлення до права і держави. Тут відігравали роль багато чинників. Як писав С. Мацкевич із огляду на тодішній суспільний дискурс: “Польська конституція була республіканською, наддемократичною, передбачала систему парламентського правління, була безумовно централістичною” [32, с. 159], додаючи: “Усі ці риси вважаю поганими” [32, с. 159]. Існувала різниця між юридичними нормами, які були останнім словом сучасної демократії і недостатнім, що зумовлено роками неволі, культурним і політичним досвідом польського суспільства. Як відомо, найкращою школою громадського життя є народне представництво, на щаблі ґмінного, повітового, адміністративного самоврядування, і найвищому – парламентському. Та був ще один вагомий фактор набуття політичної зрілості та культури суспільства, в якому доля відмовила Другій Речі Посполитій, – час.

На момент прийняття Березневої конституції можна говорити про неї, як про інтегруючий фактор молодої польської державності, доказ необхідного в політичному житті вміння знаходити компроміс. При цьому в політичній практиці до 1926 р. виявлялася перевага сейму. Уряд трактували як еманацію сеймової більшості. Політичне розрізнення палати несприятливо позначалося на функціонуванні політичної системи. Ця ситуація ускладнювала формування кабінетів, які мали підтримку парламентської більшості. Неможливість утворення тривалих сеймових коаліцій призводила до скликання позапарламентських кабінетів. У свою чергу, винятковий характер мали повноваження парламенту надані, скажімо, урядові В. Грабського з метою здійснення реформи грошової системи. Треба додати, що процес стабілізації форм парламентської демократії ускладнювали суспільні конфлікти та економічні труднощі.

Незаперечним залишається те, що Конституція 17 березня 1921 р. фактично оформила юридично головні елементи та інститути демократично-парламентської системи організації політичної влади республіканської держави. Побудована частково за зразком французької і англійської, як і з урахуванням вітчизняних традицій, зокрема, Конституції 3 травня 1791 р., будучи однією з демократичних у Європі, вона завершила формування Польської держави й стабілізувала на певний час її внутрішню структуру та суспільно-політичне життя.

Список використаних джерел

1. *Pajewski J.* Budowa Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1926. – Kraków: Nakładem Polskiej Akademii Umiejętności, 1995. – 268 s.
2. *Komisje* Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej. – Warszawa: Drukarnia państwowa, 1919.
3. *Kozieł A.* Spór o Konstytucje. Konstytucja z 17 marca 1921 roku // Racje i okoliczności. Publicystyka polska 1918–1939. – Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2000. – S. 57–60.
4. *j. b. m.* (Jan Maurycy Borski). Rządowy project tymczasowej Konstytucji // Robotnik, 1919, 7. V.
5. *Ajnenkiel A.* Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791–1997. – Warszawa: Oficyna Wydawnicza Rytm, 2001. – 416 s.
6. *Sejm* Ustawodawczy RP. Sprawozdanie stenograficzne z 221 posiedzenia (Spr. sten. z 221 pos.), łam 4.
7. *Sejm* Ustawodawczy RP. Spr. sten. z 221 pos., łam 5,6.
8. *Komarnicki W.* Zarys ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej. – Warszawa: Wydawnictwo F. Hoesicka, 1923. – 111 s.
9. *Ajnenkiel A.* Historia Sejmu Polskiego. – T. II. Cz. II. II Rzeczpospolita. – Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1989. – 419 s.
10. *Sprawa* senatu // Czas, 1921, 23. I.
11. *Wasilewski Z.* Przed dyskusją o senacie // Gazeta Warszawska, 1921, 25. I.
12. *Stroński S.* Co się waży // Rzeczpospolita, 1921, 27. I.
13. *Dubanowicz E.* Sposób wyboru Prezydenta // Rzeczpospolita, 1921, 4. II.
14. *Stroński S.* Niezadowoleni // Rzeczpospolita, 1921, 6. II.
15. *Senat* uchwalony... //Piast, 1821, 6. II.
16. *Bursche E.* Na sąd was wzywam // Kurier Polski, 1921, 10. II.
17. *Niemojowski A.* Konstytucja a Kościoły // Myśl Niepodległa, 1921, 5. III.
18. *Giełżyński W.* Pancerka w naszej konstytucji // Kurier Polski, 1921, 10. III.
19. *Koskowski B.* Uchwalenie Konstytucji // Kurier Warszawski, 1921, 17. III.
20. *Gwiżdż A.* Sejm i Senat w latach 1918–1939 // Bardach J., Grodziski S., Gwiżdż A., Jankiewicz A., Działocha K., Kraczkowski R., Wawrzyniak J. Dzieje Sejmu Polskiego. – Warszawa: Wyd-wo Sejmowe, 1997. – S. 145 –195.
21. *Ustawa* z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz U RP), 1921, nr 44, poz. 267.
22. *Ustawa* kostytucyjna, zawierająca statut organiczny województwa śląskiego // Dz U RP, 1920, nr 73, poz. 497.
23. *Sejm* Ustawodawczy RP. Spr. sten., łam CLXXIV/10.
24. *Ustawa* o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego // Dziennik Praw Państwa Polskiego (Dz Pr PP), 1919, nr 31, poz. 263.
25. *Ustawa* o Trybunale Stanu // Dz U RP, 1923, nr 59, poz. 415.
26. *Kallas M.* Historia ustroju Polski. X–XX w. – Warszawa, 2001. – 564 s.
27. *Adamczyk M., Pastuszka S.* Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791–1982. – Warszawa: Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne, 1985. – 360 s.
28. *Uchwała* Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 roku w sprawie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa // Dz Pr PP, 1919, nr 19, poz. 226.
29. *Алексієвець Л.* Мала Конституція 1919 р. у контексті формування польської державності // Видатні науковці Чернівецького університету. Р. Ф. Кайндль. Матеріали V Міжнародної наукової конференції “Кайндлівські читання”, 16–17 травня 2008 р. Частина 2. – Чернівці, Видавництво “Прут”, 2008. – С. 6–8.
30. *Ustawa* Przechodnia do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. w sprawie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej // Dz U RP, 1921, nr 44, poz. 268.
31. *Pietrzak M.* Parlament w systemie organów państwowych // Ajnenkiel Andrzej, Gwiżdż Andrzej, Pietrzak Michał, Zakrzewski Andrzej. Sejmy Drugiej Rzeczypospolitej / Pod red. Andrzeja Zakrzewskiego. – Warszawa: Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, 1990. – S. 54–108.
32. *Mackiewicz S.* Historja Polski od 11 listopada 1918 r. do 17 września 1939 r. – London, 1985. – 341 s.

Lesya Alexiyevets

ADOPTION OF CONSTITUTION (1921) IN THE CONTEXT OF CONSOLIDATION OF THE PARLIAMENTARY-AND-DEMOCRATIC REGIME OF RICH POSPOLITA II

The paper presents the analysis of the Constitution of Poland in 1921.

Key words: Polish State, Constitution, Republik, parliamentary-and-democratic regime, citizens' right and duties.