

**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;
ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ**

УДК 342.4(438)«1919»

ПАТЛАЧУК В.Н.

**ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ ТА ІСТОРІЯ ПРИЙНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЇ
ПОЛЬСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ 1919 Р.**

У статті розглянуті причини підготовки, історія прийняття Малої Конституції Польщі 1919 р., а також нормативно-правові акти, які вплинули на її зміст. Аналіз основних положень Малої Конституції показує, що основна влада в державі передавалась Юзефу Пілсудському, який мав право прийняття, затвердження законів та контролю за їх виконанням.

Ключові слова: Мала Конституція, Начальник держави, Польща, декрети, Сейм, Юзеф Пілсудський.

В статье рассмотрены причины подготовки, история принятия Малой Конституции Польши 1919, а также нормативно-правовые акты, которые повлияли на ее содержание. Анализ основных положений Малой Конституции показывает, что основная власть в государстве передавалась Юзефу Пилсудскому, который имел право принятия, утверждения законов и контроля за их выполнением.

Ключевые слова: Малая Конституция, Начальник государства, Польша, декреты, Сейм, Юзеф Пилсудский.

The article examines the reasons for the preparation, the history of the adoption of the Little Constitution of Poland in 1919, as well as the legal acts that influenced its content. The analysis of the main provisions of the Small Constitution shows that the main power in the state was transferred to Yusef Pilsudski, who had the right to adopt, approve laws and monitor their implementation.

Key words: Head of State, Juozas Pilsudski, Poland, decrees, Sejm, Small Constitution.

Актуальність теми роботи пов'язана з кризою, яка охопила всі сфери життя українського суспільства та позначилася на правовій сфері країни. У таких умовах значна кількість українських політиків бачили вихід з цієї скрутної ситуації шляхом прийняття нової конституції. З метою вирішення цього питання доцільно звернутися до історичного досвіду, в якому міститься багато різних сценаріїв вирішення накопичених в суспільстві проблем. Виходячи з цього, інтерес до польської Конституції 1919 р. є не випадковим з причини збігу багатьох факторів, які склалися в конкретний історичний період у тодішній Польщі та нинішній Україні. До їх числа слід уважати належними: процес відродження державності, створення системи управління, знаходження балансу інтересів між різними політичними силами, забезпечення ефективного функціонування економіки та сільськогосподарського виробництва. Тому становить собою значний науковий інтерес дослідження передумов процесу підготовки, впливу суспільно-політичної ситуації на основні положення Малої Конституції Польщі 1919 р.

Аналіз публікації показує, що українські та польські науковці приділили значну увагу дослідженню проблем відродження і розвитку Польської Республіки в 1917–1921 рр. Значний внесок зробили такі відомі науковці й дослідники, як Л.М. Алексієвський, І.Й. Бойко, Л.О. Зашкільняк, В. Комарницький, М.Г. Крикун, В.С. Кульчицький, К. Куманецьки, С. Кутшеба, М. Недзялковський, Б.Й. Тищик, В. Яворський. Незважаючи на наявність їхніх праць, процес комплексного дослідження Малої Конституції не був проведений і досліджуване питання потребує детальної розробки.

Метою роботи є розгляд історії прийняття та основних положень Малої Конституції 1919 р.

Викладення матеріалів дослідження необхідно розпочати з того, що історія підготовки Конституції 1919 р., чи Малої Конституції, тісно пов'язана з розвитком суспільно-політичних подій, які передували процесу її прийняття. На початку Першої світової війни польські землі знаходились у складі двох ворожих воєнних блоків: з одного боку – Антанти, з іншого – Німеччини і Австро-Угорщини. Тому польське питання стало об'єктом політичної гри з метою залучення ресурсів Польщі до воєнних дій. 14 серпня 1914 р. головнокомандувач російською армією Великий князь Микола Миколайович видав маніфест, у якому закликав поляків «бити» німців та австрійців заради об'єднання польських земель. Документ носив декларативний характер з причини того, що був оприлюднений не від імені царя, Державної Думи чи уряду, що свідчить про нещирість офіційної російської позиції. На початку серпня 1915 р. німецькі війська зайняли Варшаву та створили на окупованих землях Польщі два генерал-губернаторства: німецьке – з центром у Варшаві та австрійське – у Любліні (рис. 1).

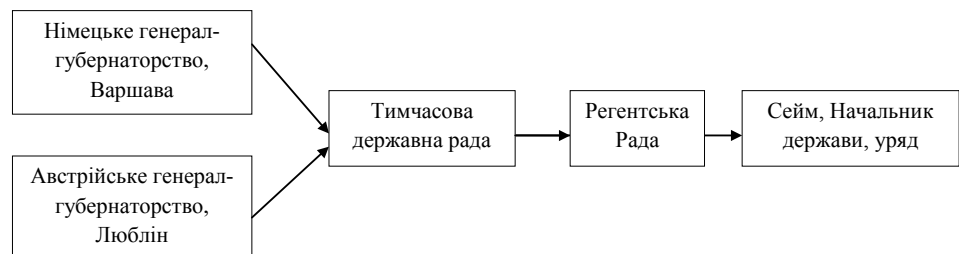


Рис. 1. Органи державної влади Польщі в 1917–1919 рр.

З метою включення поляків до німецької та австрійської армії, у січні 1917 р. була створена Тимчасова державна рада, а командувачем польськими легіонами став Юзеф Пілсудський. На наступному історичному етапі німці змусили Тимчасову державну раду саморозпуститись і на її основі створили Регентську Раду, яка отримала повноваження законодавчої та виконавчої влади (рис. 1). Як зазначає Рішард Баліцки Заклад, маніфест Регентської Ради оскаржив Люблінський уряд, що його створила на частині окупованої Польщі австрійська армія [1].

Нова польська держава, створена у 1917–1918 рр., включала в себе землі, які тривалий час входили до складу трьох держав: основна частина зі столицею Варшавою належала Російській імперії, західна частина Галичини, населена поляками, – Австро-Угорській імперії, а познанський регіон та Помор'я – Німецькій імперії. У цих частинах країни діяли різні політичні партії, рухи між якими було достатньо важко узгодити із загальною політикою нової держави, що вплинуло на процес підготовки Конституції. У цей історичний період Німеччина та Австро-Угорщина перебували у критичному стані розпаду і не мали можливості контролювати політичну ситуацію, що значно полегшило процес становлення польської суверенної держави. Тому 7 жовтня 1918 р. маніфестом Регентської Ради Польське Королівство проголосило свою незалежність на підставі п. 13 послання президента США В. Вільсона, а до Варшави прибув Юзеф Пілсудський. У цьому документі вказується про необхідність: створити польську незалежну державу, яка включала би землі, заселені польським населенням; мати вільний і безпечний доступ до моря; територіальна цілісність гарантується міжнародною спільнотою. У результаті капітуляції Німеччини 11 листопада 1918 р. почалось відновлення Польської Республіки шляхом проголошення незалежності її від Росії, Німеччини та Австро-Угорщини. Як вказує Катажина Качпарчик Клак, Друга Річ Посполита з точки зору міжнародного права була новою польською державою, яка ґрунтувалась на новій конституційній основі [2]. Прийняття цього рішення пов'язано з ім'ям маршала Ю. Пілсудського (1867–1935 рр.), якому було передано вищу військову владу та надано звання Головного коменданта.

Починаючи із середини Першої світової війни, Юзеф Пілсудський справляв значний вплив у польській політиці та став однією з найважливіших політичних фігур на європейській світовій арені. Маршал стояв у витоків створення Другої Речі Посполитої, під його головуванням пройшла значна кількість війн, основною з яких є радянсько-польська, що закінчилась поразкою Червоної Армії під Варшавою та підписанням Ризького мирного договору 1921 р. При цьо-

му необхідно зазначити антиукраїнську позицію маршала, яка виявилася в протидії створенню української незалежної держави шляхом переговорів із Симоном Петлюрою стосовно передачі Галичини Речі Посполитій за допомоги проти Радянської Росії. Результатом такої політики стала окупація України з одного боку Польщею, з іншого – більшовиками, переслідування українців з боку загарбників, заборона на використання рідної мови, культури, створення українських шкіл та читалень. Для II Речі Посполитої нехтування правами українського населення, яке складало майже третину загальної чисельності країни, стане однією з причин поразки Польщі в 1939 р. та розділу її території між фашистською Німеччиною та Радянським Союзом.

У таких складних умовах 11 листопада 1918 р. Регентська Рада приймає декрет про передачу військової влади Ю. Пілсудському, згідно з яким цьому політичному діячеві для підтримання та встановлення порядку в країні передається вся повнота державної влади. Цей документ підписали такі відомі польські діячі, як Олександр Каковський (1862–1938 рр.) – кардинал, архієпископ Варшави; Здзіслав Любомирський (1865–1943 рр.) – польський юрист, політичний діяч, міський голова Варшави (1916–1917 рр.).

Одночасно з цим було створено нову конституційну комісію у складі 30 осіб, у якій були представлені основні політичні сили країни. Регентська Рада рішенням від 14 листопада 1918 р. саморозпустилася та передала владу Ю. Пілсудському з правом видавати закони, створювати уряд, скликати парламент. Таким чином, процес формування державності пройшов чотири етапи: від генерал-губернаторств до Тимчасової ради, потім Регентської Ради і до створення Сейму з посадою Начальника держави (рис. 1).

Враховуючи початок збройного протистояння німцям, більшовикам, ЗУНР, в умовах надзвичайно складних завдань новообраний Начальник уважав своїм обов'язком створити демократичну державу з конституцією, яка мала стати основою суспільно-політичного життя країни. Основним завданням маршал передбачав створення дієвого парламенту, налагодження роботи органів виконавчої влади незалежно від їх політичних переконань. За наказом Ю. Пілсудського, який на той час мав досить демократичні погляди, розпочалася підготовка до проведення виборів. У них взяли активну участь більшість поляків тих територій, які ввійшли до складу держави (колишнє Королівство Польське і Мала Польща), розглядаючи їх як своєрідний референдум «за» чи «проти» незалежності Польщі та створення її на демократичних засадах. Перші парламентські вибори відбулися тільки на території колишнього Королівства і Західної Галичини, і в них узяли участь понад 5 млн виборців. Явка була досить високою: не було округів, де б голосували не менше як 60%. Вибірчі списки виставили понад 20 політичних угруповань. Соціалісти виступали під гаслами зміцнення незалежності Польщі, об'єднання країни, повернення влади «народному уряду» та здійснення соціалістичних перетворень парламентським шляхом. Вибори відбулись 22 листопада 1918 р., у результаті чого було утворено Установчий Сейм, де більшість місць здобули представники національної демократії – 40%, на другому місці – польсько-селянська партія – 20%, а на третьому – соціалісти – 11%. Інтерес викликає та обставина, що в Галичині найбільше голосів отримали і соціалісти, і представники селянської партії та єврейські угруповання. З метою налагодження роботи органів державної влади, 22 листопада 1918 р. було видано указ про тимчасового главу держави, що складався з восьми статей. У ст. 1 йшлося про передання влади в Республіці Польща Ю. Пілсудському та неприпустимість соціальних змін у державі до скликання Установчого Сейму. Як вказується у ст. ст. 2, 3, 4, маршалу надається право призначати уряд країни, а всі законодавчі ініціативи підлягають його затвердженню та підпису всіх нормативно-правових актів. У країні діє система правосуддя, суди виносять рішення від імені Республіки Польща. Згідно із ст. ст. 5, 6, посадові особи мусять скласти присягу на вірність Республіці Польща, а всі призначення підписує Ю. Пілсудський за пропозицією Голови Ради міністрів та відповідального міністра, і, як вказано у ст. 8, на маршала покладено обов'язок затвердження бюджету країни.

Цілком зрозуміло, що прийняття Конституції вимагало налагодження роботи Законодавчого Сейму, тому 28 листопада 1918 р. було прийнято закон «Про вибори», в якому закріплювались принципи загального, рівного, безпосереднього виборчого права та таємного голосування, які мали відбуватися на засадах пропорційної виборчої системи. Усі громадяни Польщі, яким виповнився 21 рік, отримували як пасивне, так і активне виборче право. Виборчого права не мали лише ті особи, які законним рішенням суду були позбавлені громадянських прав. Не мали активного виборчого права військовослужбовці, а чиновники не мали права висувати свою кандидатуру в тих округах, на які поширювались їхні службові повноваження. Уперше в польському виборчому праві жінки мали рівне виборче право з чоловіками.

Кількісні показники цього закону, які розраховувались за методикою О. Л. Копиленка і Б. В. Кіндюка, подані у вигляді таблиці 1 [3].

Таблиця 1
Кількісний показник закону про вибори до Законодавчого Сейму

Глава	Загальна кількість		%
	знаків	статей	
I. Право на вибір	1 308	10	6,4
* -	-	-	-
III. Виборчі округи та виборчі схеми	327	3	1,6
IV. Депутатські вибори	15 786	69	77,2
V. Перевірка дійсності повноважень	1 746	9	8,5
VI. Втрата і заміна мандата	1 116	5	5,4
Загальна кількість знаків	20 445		

* Розділ II відсутній.

Розгляд отриманих результатів показує, що найбільшу увагу автори проекту приділили проведенню виборів з причини того, що кількість знаків у Розділі IV «Депутатські вибори» складає 15 786 зн., чи 77,2% від їх загальної кількості – 20 445 зн., при цьому на цей розділ припадає найбільша кількість статей. Низький рівень юридичної техніки цього документа доводиться тією обставиною, що значна кількість статей втратила силу одразу після його прийняття.

Як вказує В. Ф. Боечко, для підготовки проекту конституції прем'єр-міністр І. Падеревський 25 січня 1919 р. створив спеціальну комісію, яка мала назву «Анкета для оцінки проектів Конституції» [4]. Систематична робота над основним законом почалася лише після Установчого Сейму в лютому 1919 р., який доручив уряду подати власний проект. Розробкою тексту займався міністр внутрішніх справ Станіслав Войцеховський, відповідальний в уряді І. Падеревського за конституційну реформу, а також Владіміж Вакар, активіст народного руху. Як указує Л. Алексієв, прийняття Конституції відбувалося за традицією сеймів Речі Посполитої у Варшаві у Соборі святого Яна, де зібралися депутати обраного сейму [5]. З метою ознайомлення з документом, маршалок Сейму В. Тромпчинський передав його Ю. Пілсудському, який вніс до нього доповнення стосовно того, що військові, стратегічні або тактичні розпорядження Начальника держави не підлягають контролю з боку Сейму.

Ця обставина дозволила Установчому Сейму прийняти 20 лютого 1919 р. Малу Конституцію, яка визначала форму державного правління, суспільний лад, територіальний устрій. Документ складався з двох розділів та п'яти підрозділів. Згідно з першим із них, Сейм підтримував заяву Ю. Пілсудського як глави держави та висловлював йому подяку за згоду обіймати державні посади з метою служби на користь польської держави. Як вказувалося в Розділі II, до прийняття нової Конституції Сейм доручає Ю. Пілсудському керувати польською державою і нести відповідальність перед Сеймом. Таким чином, маршалу передавалась влада в країні й необмежені права у сфері цивільних та військових питань, а за Сеймом лишалося право прийняття законів, виконання яких цілком покладалося на главу держави. Такий підхід законодавців був пов'язаний зі складною суспільно-політичною ситуацією та війною, яку вела Польща з більшовицькою Росією. З огляду на це суспільство вважало, що в таких умовах країні потрібен глава держави з диктаторськими повноваженнями, який може впоратися з викликами того історичного періоду.

Мала Конституція Польщі визначала конституційні основи із загальними принципами організації вищої державної влади, а парламент було визнано суверенною і законодавчою владою в польській державі. Інтерес викликає та обставина, що згідно з Малою Конституцією в країні діяв однопалатний парламент, при тому що в Конституціях 1921-го та 1935 р., а також в чинній Конституції Польщі 1997 р. таку форму було змінено на двопалатний – Сейм та Сенат. Як указує В. С. Кульчицький, система центральних органів державної влади й управління, які були закріплені в Малій Конституції Польщі, будуть існувати до моменту прийняття Конституції 1935 р., яка повністю змінить загальні засади державного устрою [6, с. 53].

Закони підписував та оголошував голова Сейму (маршалок) з обов'язковою контрасигнацією (тобто скріпленням підписами) головою уряду (Головою Ради міністрів) і відповідним

галузевим міністром. Сейм також брав участь у формуванні уряду, погоджуючи його склад із главою держави. Термін його діяльності не був окреслений, і він діяв від лютого 1919-го до кінця листопада 1922 р., а протягом цього періоду депутати Сейму провели 342 пленарні засідання та прийняли 342 закони.

У цілому Мала Конституція впроваджувала в Польщі систему правління, в якій Сейм очолював усі інші органи державної влади, роль яких зводилася до своєрідного виконавчого комітету. Одночасно з цим повноваження парламенту обмежував Начальник держави, який на практиці міг припинити дію будь-якого акта та керував урядом країни.

Як указує С. Булавина, прийняття Малої Конституції стало початком розвитку конституційних засад держави, які пройшли складну динаміку від перших декретів Начальника держави Ю. Пілсудського до Конституцій 1921-го, 1935-го, 1952-го, 1997 р. [7, с. 8].

Наприкінці травня 1919 р. почалася робота з удосконалення тексту Конституції, чому передували політичні дебати. Інтерес викликає проект, що його підготував 27 травня 1919 р. Мечіслав Неджіаковський, член клубу Союзу соціалістів Польщі. В його основу покладена доктрина демократичної держави, яка поступово перетворюється на соціалістичну, при цьому автори проекту виходили з ідеалістичних уявлень про цей устрій, не беручи до уваги радянську практику масових розстрілів, знищення, створення концентраційних таборів та переслідувань.

З метою детального вивчення цього проекту, доцільно розглянути основні положення документа та провести розрахунки кількісних показників.

Таблиця 2

Кількісні показники проекту Конституції Союзу соціалістів Польщі

Розділ	Загальна кількість		%
	знаків	статей	
I. Загальні правила	1 871	9	8,7
II. Права громадян	3 061	18	14,3
III. Сейм Республіки Польща	4 400	23	20,5
IV. Голосування людей	1 097	3	5,1
V. Президент Республіки Польща	2 808	12	13,1
VI. Рада міністрів Республіки Польща	1 712	7	7,9
VII. Робота та її подання	3 354	18	15,6
VIII. Судова влада	1 936	10	9
IX. Зміна закону	242	1	1,12
Загальна кількість знаків	21 430	101	

Розгляд отриманих результатів показує, що найбільша кількість знаків припадає на Розділ III, який включає до себе 23 статті, чи 20,5% від загальної кількості матеріалу, тобто автори цього проекту приділили основну увагу питанням діяльності Сейму. На другому місці знаходиться Розділ VII, який регламентує діяльність органів державної влади і складається з 3 354 зн., чи 15,6% від їх загальної кількості, та 18 статей.

До числа недоліків проекту належить відсутність положень, які регламентують права і свободи населення, а також права українців, що складала у той історичний момент третину населення Речі Посполитої.

Цілком зрозуміло, що Мала Конституція 1919 р. не відповідала суспільно-політичним реаліям, які склалися в країні після підписання мирного Ризького договору 1921 р., почалися розробки проектів нової конституції, які подали: «краківська» школа при Ягеллонському університеті; Юзеф Бузек – «американську» модель; модель, яка базувалась на французькій республіканській доктрині.

За результатами дослідження можна зробити такі **висновки**.

I. Мала Конституція Польщі пройшла складний шлях узгоджень, прийняття декретів, нормативно-правових актів, які регламентували проведення виборів до Сейму, що затвердив її повноваження.

II. Зміст Основного Закону 1919 р. базувався на доктрині надання диктаторських повноважень Юзефу Пілсудському з метою організації захисту держави від більшовицької навали та

встановлення в країні системи державного управління та правопорядку. При цьому формально маршал був частково обмежений у прийнятті рішень, але це не стосувалося військових, стратегічних та оборонних питань.

III. Мала Конституція не надавала українцям, які склали майже третину населення Речі Посполитої, ніяких прав на використання рідної мови, культури, освіти, і в тексті документа українська меншина узагалі не згадувалась.

Список використаних джерел:

1. Ryszard Balicki Zaklad. «Male Konstytucje» w Polskim Prawie Konstytucyjnym. URL: https://www.researchgate.net/publication/314678869_MALE_KONSTYTUCJE_W_POLSKIM_PRAWIE_KONSTYTUCYJNYM (дата звернення: 15.06.2019).
2. Katarzyna Kaczmarczyk-Klak. System rzadow w Polsce w Latach 1918–1922. URL: <https://DOI.ORG/10.31743/SP.633> (дата звернення: 15.06.2019).
3. Копиленко О. Л., Кіндюк Б. В. Теоретичні засади використання кількісних показників у дослідженнях пам'яток права. *Юридична Україна*. 2016. № 7-8. С. 4–12.
4. Боечко В. Ф. Скликання законодавчого Сейму та розробка попередніх проектів Конституції Польської Республіки (січень-червень 1919 р.). *Гуржіївські історичні читання*. 2013. Вип. 6. С. 362–364. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gurit_2013_6_139 (дата звернення: 15.06.2019).
5. Алексієвець Л. До проблеми інституалізації Польської держави у 1918–1919 рр. *Україна – Європа – Світ*: зб. наук. пр. Тернопіль, 2009. Вип. 2. С. 15–23.
6. Кульчицький В. С. Центральні органи державної влади і управління за Конституцією Польщі 1935 р. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 1999. № 34. С. 52–55.
7. Булавина С. Конституції Польщі 1921 р. та 1935 р. в українській та польській історіографії. *Історико-правовий часопис*. 2014. № 1(3). С. 7–12.