

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.5(438)

DOI <https://doi.org/10.15421/392173>

Марчук М. І.,

доктор юридичних наук, доцент,

*завідувач кафедри конституційного і міжнародного права факультету № 4
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА У ВЗАЄМОВІДНОСИНАХ ІЗ ПАРЛАМЕНТОМ

THE PRESIDENT'S POWERS OF THE REPUBLIC OF POLAND IN RELATIONS WITH THE PARLIAMENT

Стаття присвячена дослідженню повноважень Президента Республіки Польща у взаємовідносинах із Сеймом і Сенатом як палатами польського парламенту. Зазначаються основні підходи до визначення конкретних повноважень Президента в польській конституційній доктрині, Конституції та поточному законодавстві.

Наводиться домінуюча доктринальна класифікація повноважень Президента Республіки Польща щодо Сейму й Сенату, відповідно до якої в окремі блоки виділено: повноваження, пов'язані з призначенням виборів і скликанням першого засідання Сейму й Сенату; повноваження, пов'язані зі скороченням каденції Сейму; повноваження в законотворчій сфері, а також можливість звернутися до Сейму, Сенату чи Національних зборів із посланням.

Аргументується наукова позиція, відповідно до якої повноваження Президента Республіки Польща, пов'язані з призначенням виборів і скликанням першого засідання Сейму й Сенату, хоча й впливають на роботу польського парламенту, проте не відіграють суттєвої ролі, оскільки мають процедурний (організаційно-технічний) характер. Водночас констатується, що на відміну від процедурних прав можливість впливати на період, протягом якого парламент може здійснювати свою діяльність, і на терміни його повноважень, безперечно, є важливим повноваженням.

Акцентується, що обсяг повноважень Президента Республіки Польща в законотворчій сфері є досить широким і передбачає право законодавчої ініціативи, право відкладального вето, а також можливість звернення до Конституційного Трибуналу з поданням про конституційність ухваленого закону.

Зроблено висновок, що з огляду на обов'язок Президента підписати закон, відповідність якого Основному закону засвідчена Конституційним Трибуналом, вимога посвідчення його главою держави виконує лише роль політичного запобіжника, особливо в умовах тотальної імплементації в національну правову систему Польщі системних рішень із права Європейського Союзу.

Окремо звертається увага на можливість Президента Республіки Польща звернутися до Сейму, Сенату чи Національних зборів із посланням як на дієвий інструмент донесення його позиції з окремо взятого питання в рамках механізму належної співпраці між владними суб'єктами.

Ключові слова: державна влада, президент, парламент, повноваження, каденція, законодавча ініціатива, послання, імплементація, легалізм.

The article is devoted to the research of the President's powers of the Republic of Poland in relations with the Sejm and the Senate as the chambers of the Polish Parliament. The main approaches to defining the specific President's powers in the Polish constitutional doctrine, the Constitution and current legislation are described.

The dominant doctrinal classification of the President's powers of the Republic of Poland in relation to the Sejm and the Senate is given; the separate parts, such as powers related to setting elections and convening the first meeting of the Sejm and the Senate; powers related to the Sejm term reduction; powers in the legislative sphere, as well as the opportunity to appeal to the Sejm the Senate or the National Assembly with a message, are highlighted due to the classification.

The scientific position is argued, according to which the President's powers of the Republic of Poland that are related to setting the elections and convening the first session of the Sejm and the Senate influence on the Polish Parliament work, but do not play a significant role, because they have a procedural (organizational and technical) character. At the same time, it is stated that, the opportunity to influence on the period, over which the

parliament can carry out its activities, and the terms of its powers is undoubtedly an important power in contrast to procedural rights.

It is emphasized that the scope of the President's powers of the Republic of Poland in the legislative sphere is quite wide and includes the right of legislative initiative, the right of suspensive veto, as well as the opportunity to appeal to the Constitutional Tribunal on the approved law constitutionality.

It is concluded that due to the President's obligation on signing a law, which constitutionality to the Main Law is certified by the Constitutional Tribunal, the requirement to certify it by the head of state represents only as a political safeguard, especially in the context of total implementation of EU systemic decisions into the national legal system of Poland.

The special attention is paid to the opportunity of the President of the Republic of Poland to appeal to the Sejm, the Senate or the National Assembly with a message as an effective tool for bringing his position on a particular issue within the mechanism of proper cooperation between authorities.

Key words: *state power, president, parliament, powers, cadence, legislative initiative, message, implementation, legalism.*

Постановка проблеми. Хоча роль Президента Республіки Польща із самого початку роботи над Конституцією 1997 р. формально і пов'язувалося з його належністю до виконавчої гілки влади, проте, одночасно, він мав гарантувати стабільність та ефективність усієї державної системи [1, s. 75]. Саме тому повноваження Президента Республіки Польща проникають також до сфер законодавчої та судової влади. Так, він підписує закони, має право на законодавчу ініціативу та особливий вплив на стан судової влади [2, s. 330].

Водночас, з огляду на закріплену чинною Конституцією Республіки Польща форму правління, на особливу увагу заслуговують саме його повноваження у взаємовідносинах із Сеймом та Сенатом як палатами польського Парламенту, оскільки саме вони суттєво впливають «на його політичну позицію в державному владному механізмі» [3, s. 151].

Стан дослідження проблеми. Системне осмислення повноважень Президента Республіки Польща у його взаємовідносинах із палатами польського Парламенту, на жаль, ніколи до цього часу не поставало як пріоритетний напрям досліджень українських науковців. В означеному контексті слід хіба що згадати дисертаційне дослідження О. Новикова «Конституційно-правовий статус Президента Республіки Польща», у якому автор переважно зосереджує свою увагу на ролі Президента Польщі в системі вищих органів влади під час та після вступу країни в ЄС [4]. У розрізі ж досліджуваної нами тематики вказаний автор розглядає лише політичну практику використання Президентом Республіки Польща інституту законодавчого вето [5].

Окрім аспекти порівняльного характеру щодо повноважень Президентів України та Республіки

Польща у сфері законотворчості розкриваються також у більш пізній роботі М. Голембовського [6]. Окрім даного дослідника ми опиралися на наукові праці таких знаних польських авторів, як В. Скшидло, Є. Чяпала, Р. Мояк, Р. Баліцький, В. Соколевич та інших.

Мета дослідження полягає у з'ясуванні наявних у польській конституційній практиці підходів щодо окреслення повноважень Президента Республіки Польща у взаємовідносинах із Сеймом і Сенатом як палатами Парламенту. Досягнення мети опосередковується через вирішення таких завдань, як виявлення залежності повноважень Президента Республіки Польща від його місця та ролі в механізмі здійснення влади, виділення окремих блоків повноважень Президента Республіки Польща щодо Сейму та Сенату, з'ясування особливостей впливу ідеї легалізму на наявні трактування обсягу повноважень Глави Польської держави у його взаємовідносинах із Парламентом.

Наукова новизна дослідження опосередковується потребою системного осмислення конституційно-правового регулювання наявних у польського Президента повноважень у його взаємовідносинах з Парламентом з метою встановлення можливостей подальшого упровадження позитивного зарубіжного досвіду в означеній сфері у владний механізм української держави та підтверджується відсутністю у вітчизняній науковій літературі ґрунтовних праць з означеної тематики.

Виклад основного матеріалу. Найбільш поширенішою класифікацією повноважень Президента, яка наводиться в польській спеціалізованій літературі, є їх поділ за відносинами Президента з іншими вищими державними органами, тобто:

а) повноваження, пов'язані з відносинами Президента і парламенту;

б) повноваження, пов'язані з відносинами Президента й уряду;

в) повноваження, що стосуються судової влади;

г) інші повноваження [7, s. 34–36].

При цьому повноваження Президента Республіки Польща щодо Сейму й Сенату поділяються на:

а) повноваження, пов'язані з призначенням виборів та скликанням першого засідання Сейму та Сенату (вищезазначені повноваження містяться в главі IV Основного закону під назвою «Сейм і Сенат»);

б) повноваження, пов'язані зі скороченням каденції Сейму;

в) повноваження в законотворчій сфері;

г) можливість звернутися до Сейму, Сенату чи Національних зборів із посланням [8, с. 246].

Положення про призначення виборів містяться у ст. 98 Конституції Польщі [9], у ч. 2 якої зазначено, що вибори до Сейму й Сенату призначаються Президентом Республіки на день не пізніше ніж за 90 днів до закінчення чотирьох років від початку строку повноважень Сейму і Сенату з установленням дати виборів на неробочий день, що припадає на 30-денний період до закінчення чотирьох років від початку строку повноважень Сейму й Сенату. Строк повноважень Сейму й Сенату починається з дати проведення першого засідання Сейму.

Крім того, законодавець передбачає початок такої процедури й у разі скорочення строку повноважень Сейму. Тобто, якщо Президент у випадках, передбачених Конституцією, та після консультації з маршалками (спікерами) Сейму та Сенату видає наказ про скорочення терміну повноважень Сейму, то одночасно з цим мають бути призначені вибори до парламенту. Дата виборів повинна бути не пізніше 45 днів із дня наказу про скорочення строку повноважень Сейму. Аналогічна процедура проводиться, якщо Сейм ухвалить більшістю не менше ніж у 2/3 голосів від загального числа депутатів резолюцію про скорочення строку повноважень. При цьому граничний строк для призначення виборів скорочується до 45 днів. Частина 5 ст. 98 Конституції також передбачає, що перше засідання Сейму, обраного після скорочення терміну повноважень, має бути скликане Президентом не пізніше 15 днів після виборів.

Вищезазначені повноваження, як зазначає Р. Мойак, хоча і впливають на роботу польського парламенту, проте не відіграють суттєвої ролі, оскільки мають процедурний (організаційно-технічний) характер [10, s. 333].

Можливість впливати на період, протягом якого парламент може здійснювати свою діяльність, і на терміни його повноважень, безперечно, є важливим повноваженням (на відміну від раніше зазначених процедурних прав). Чинна Конституція Республіки Польща дозволяє Президенту скоротити строк повноважень Сейму (а отже, і Сенату – каденції обох палат пов'язані між собою) у двох випадках:

а) обов'язковий розпуск Сейму Президентом Республіки Польща (далі – РП) (у ч. 2 ст. 155 закріплено, що Президент скорочує строк повноважень Сейму та призначає вибори) у разі непризначення уряду в порядку, визначеному ст. 154, 155 Конституції;

б) необов'язковий (факультативний) розпуск має місце у зв'язку з розглядом Закону про бюджет. Тобто, якщо протягом чотирьох місяців із дня подання законопроекту про бюджет до Сейму він не буде ухвалений та поданий Президенту на підпис, то це створює для Президента можливість скорочення строку повноважень Сейму (ст. 225 Конституції РП).

Перш ніж видати наказ про скорочення строку повноважень Сейму, Президент повинен проконсультуватися з маршалками обох палат. Однак їх думка з цього приводу не є для нього обов'язковою.

Слід підкреслити, що свого часу творці проекту чинної Конституції 1997 р. відійшли від терміна «розпуск Сейму», який вживався в Малій Конституції 1992 р. [11], на користь терміна «скорочення каденції (строку повноважень)», який позбавляє дії Президента «владного» характеру й підкреслює його «технічну» природу. Таке рішення законодавця можна вважати обґрунтованим у зв'язку з використовуваним способом обчислення остаточного строку повноважень Сейму.

Обсяг повноважень Президента Республіки Польща в законотворчій сфері є досить широким і передбачає право законодавчої ініціативи, право відкладального вето, а також можливість звернення до Конституційного Трибуналу з поданням про конституційність ухваленого закону.

Ст. 118 Конституції Республіки Польща вказує, що законодавча ініціатива належить депутатам,

Сенату, Президенту Республіки й Раді Міністрів, а також групі із сукупно не менше ніж 100 000 громадян, які мають право обирати до Сейму.

Право законодавчої ініціативи Президента не є лімітованим. Чинне обмеження впливає лише з положень ст. 221 Конституції Польщі, що передбачає законодавчу винятковість Ради Міністрів щодо подання проєкту бюджету, тимчасового проєкту бюджету, проєктів щодо внесення змін до Закону про бюджет, Закону про покриття державного боргу та Закону про надання фінансових гарантій державою.

Частина 3 ст. 118 Конституції Польщі одночасно обумовлює, що кожен заявник (у зв'язку з вищезазначеним також і Президент) повинен представити Сейму фінансові наслідки запропонованого законопроєкту. Отже, має місце зміна колишнього правового підходу, оскільки попередні конституційні рішення вимагали цього лише щодо проєктів, поданих Радою Міністрів і Сенатом. Натомість сучасний правовий підхід, з одного боку, сприяє якості та обґрунтованості запропонованих законопроєктів, а з іншого – може сприяти зменшенню їх кількості.

Після схвалення законопроєкту Сеймом і Сенатом Маршалок Сейму передає законопроєкт на підпис Президенту (ст. 122 Конституції Польщі), який підписує його протягом 21 дня з дня направлення і видає наказ про його опублікування в «Офіційному віснику Республіки Польща».

Перед підписанням закону Президент Республіки може звернутися до Конституційного Трибуналу з поданням на предмет відповідності закону Конституції чи скористатися правом відкладального вето, направивши закон (разом із вмотивованим поданням) знову до Сейму. Згідно з новим конституційним регулюванням, Президент не має права повертати Закон про бюджет та Закон про тимчасовий бюджет (ч. 1 ст. 224 Конституції Польщі), а строк їх підписання скорочується до 7 днів.

У випадку звернення Президента Республіки Польща до Конституційного Трибуналу з поданням на предмет відповідності закону Конституції останній у своєму рішенні може підтримати думку Президента або вирішити, що ухвалений парламентом акт відповідає Конституції. Конституція зобов'язує Президента підписати закон, щодо якого Конституційний Трибунал ухвалив рішення, що він відповідає Основному закону, однак не визначає кінцевого терміну, до якого він повинен

це зробити. З положення ч. 6 ст. 122 Конституції Польщі, однак, видно, що направлення закону на розгляд Конституційному Трибуналові призупиняє лише строк підписання закону, тому Президент (після того, як Конституційний Трибунал визнає конституційність цього акта) має стільки днів для його підписання, скільки залишається до закінчення 21-денного строку, з урахуванням часу, що минув до дати направлення закону до Трибуналу [12, s. 32].

Якщо Конституційний Трибунал визнає, що закон не відповідає Конституції, то Президент відмовляється його підписувати. Якщо Конституційний Трибунал визнає неконституційним лише деякі положення закону, поданого Президенту на підпис, але при цьому він (Конституційний Трибунал) не заявляє, що вони нерозривно пов'язані з текстом усього Закону, і акт без неконституційних положень може діяти в наявному правовому порядку, тоді Президент може (після консультації з Маршалком Сейму) підписати закон, за виключенням положень, які визнані неконституційними, або повернути акт до Сейму з метою усунення невідповідностей, виявлених Конституційним Трибуналом.

У разі направлення законопроєкту на повторний розгляд Сейм повинен схвалити його повторно більшістю у 3/5 голосів за явки принаймні половини встановленої законом кількості депутатів. Заново ухвалений закон має бути повторно підписаний Президентом протягом 7 днів (ч. 5 ст. 122 Конституції РП).

Повернення законопроєкту до Сейму для повторного розгляду (вето) може відбуватися лише разом із вмотивованим поданням Президента. При цьому законодавець не визначає, яким критеріям має відповідати обґрунтування або якими мають бути умови для накладання вето главою держави.

Концептуально оцінюючи роль Президента Республіки Польща в законодавчому процесі, доходимо висновку, що оскільки Президент зобов'язаний підписати закон, щодо якого Конституційний Трибунал ухвалив рішення, що він відповідає Основному закону, то процедура ухвалення закону по суті закінчується саме на рівні парламенту, а вимога посвідчення його главою держави виконує лише роль політичного запобіжника, особливо в умовах тотальної імплементації в національну правову систему Польщі системних рішень із права ЄС.

Президент також може звернутися до Сейму, Сенату або Національних зборів із посланням (ст. 140 Конституції РП). Через те, що палата, обрана для оголошення послання, не може відмовитись його вислухати, виникає необхідність включити це подання до порядку денного чергового засідання. Конституція унеможливає обговорення послання Президента. Однак невизначеним залишається питання, чи повинен глава держави їх оголошувати особисто або через обрану особу, тому будь-які сумніви, що виникають, можуть бути вирішені лише практикою. Однак варто, мабуть, погодитися з В. Соколевичем, який заявляє, що «загально-визнаним є той факт, що послання має бути виголошене особисто» [13, s. 47], оскільки лише в такому випадку воно вбачається дієвим інструментом донесення позиції Президента з окремо взятого питання у рамках механізму належної співпраці між владними суб'єктами.

У підсумку ми доходимо **таких висновків:**

1) в реаліях наявної системи управління Президент Республіки Польща, швидше, виступає арбітром, який стабілізує політичну систему, а також постає органом так званої «нейтральної» влади і, як правило, не бере постійної участі у здійсненні державної політики (що, на нашу думку, потребує не лише доктринального осмислення на українському ґрунті, але й практичного втілення у владному механізмі нашої

держави). Такий стан речей цілком і повністю поширюється і на сферу його взаємовідносин із Парламентом Республіки Польща;

2) повноваження Президента Республіки Польща, пов'язані з призначенням виборів та скликанням першого засідання Сейму та Сенату, хоча і впливають на роботу польського парламенту, проте не відіграють суттєвої ролі, оскільки мають організаційно-технічний характер;

3) чинна Конституція Республіки Польща дозволяє Президенту скоротити строк повноважень Сейму (а отже, і Сенату – каденції обох палат пов'язані між собою) що, на відміну від процедурних прав, є значимим повноваженням та, навіть, певною гарантією належної роботи Парламенту;

4) з огляду на обов'язок Президента Республіки Польща підписати закон, відповідність якого Основному закону встановлена Конституційним Трибуналом, вимога посвідчення його главою держави виконує лише роль політичного запобіжника, особливо в умовах тотальної імплементації в національну правову систему Польщі системних рішень з права ЄС;

5) можливість Президента Республіки Польща звернутися до Сейму, Сенату чи Національних зборів із посланням вбачається дієвим інструментом донесення його позиції з окремо взятого питання у рамках механізму належної співпраці між владними суб'єктами.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Słomka P. Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze. Warszawa : Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2005. 308 s.
2. Michalska-Badziak R. Administracja centralna. *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Wyd. 5 / red. nauk. M. Stahl. Warszawa : Wolters Kluwer, 2013. S. 320–346.
3. Skrzydło W. Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Warszawa : Wolters Kluwer, 2009. 235 s.
4. Новиков О.В. Конституційно-правовий статус Президента Республіки Польща : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 ; Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2008. 206 с.
5. Новиков О.В. Законодавче вето Президента Республіки Польща в політичній практиці країни. *Проблеми законності* : Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. Харків : Нац. юрид. академ. України, 2007. Вип. 87. С. 156–160.
6. Голембовський М. Повноваження президентів України та Республіки Польща у сфері законотворчості: порівняльно-правовий аналіз. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 3. С. 7–15. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2018_3_3
7. Ciapała J. Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów. *Przegląd Sejmowy*. 2008. Nr. 4. S. 34–46.
8. Марчук М.І. Державний лад Республіки Польща: конституційно-правова модель : монографія. Харків : ФОРМ Бровін О.В., 2019. 527 с.
9. Конституція Польської Республіки / передм. В.О. Шаповала. Київ : Вид. Москаленко О.М., 2018. 84 с.
10. Mojak R. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. *Polskie prawo konstytucyjne* / E. Gdulewicz et al. ; red. nauk. W. Skrzydło. Lublin : Morpol, 2000. S. 296–343.
11. Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. *Dziennik Ustaw*. 1992. nr 84 poz. 426
12. Balicki R. Uprawnienia Prezydenta w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – zagadnienia podstawowe. *Przegląd Prawa i Administracji*. 1998. T. XL. Nr 2079. S. 21–40.
13. Sokolewicz W. Pomiedzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym: prezydentura ograniczona, lecz aktywna w Polsce i w Rumunii. *Przegląd Sejmowy*. 1996. Nr 3. S. 36–54.