



# УКРАЇНА І СВІТ

*Збірник наукових праць*

## ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ПОЛІТИКО-ВЛАДНИХ СТРУКТУР В УКРАЇНІ ТА ПОЛЬЩІ В ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНИЙ ПЕРІОД

Революційні зміни й перетворення, що відбуваються в країнах Центрально-Східної Європи та країнах колишнього СРСР протягом останніх п'ятнадцяти років, розглядаються як широко-масштабна політична й економічна трансформація на основі цивілізаційних принципів. Основним змістом політичної трансформації є формування демократичної правової держави, створення демократичних політичних інститутів, становлення політичного плюралізму й громадянського суспільства.

Більшість постсоціалістичних країн політичну трансформацію почали майже одночасно – в 1989-1991 рр. Перетворення починали зі створення органів державної влади й політичних інститутів, які б більш-менш відповідали вимогам демократії. А вже від сформованих владних структур та принципів їх функціонування багато в чому залежить подальший процес трансформації усіх сфер суспільного життя. Але вже зараз держави цього регіону демонструють принципово відмінні результати.

Проблеми політичної трансформації постсоціалістичних країн Центрально-Східної та Східної Європи, у тому числі й Польщі, є одними з пріоритетних напрямків досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних істориків, політологів, соціологів. Різні аспекти й питання розглядають Г. Зеленько, Д. Ткач, Т. Гаврилюк, В. Горбатенко, М. Михальченко, Є. Кіш, Ф. Рудич (Україна), А. Рихард, Е. Внук-Ліпінські, В. Осятинський (Польща), М. Бухарін, І. Синіцина, Н. Чудакова, О. Богомоллов, А. Некіпелов, С. Глінкіна (Росія) та ін.

Метою статті є аналіз формування й становлення конституційних політико-владних структур в Україні й Польщі.

Першочерговою умовою здійснення постсоціалістичної трансформації є забезпечення функціонування демократії, створення легітимних демократичних політичних інститутів, що є частиною консолідації демократії, забезпечення функціонування

ефективної національної правової системи, ядром і несучою конструкцією якої має бути конституція, утвердження нових систем виборів. Конституція – одне з досягнень світової цивілізації, історично, еволюційно сформоване явище правової й політичної культури. Через норми й положення конституції оформляється правова природа держави, форми правління, державного устрою, регулюються відносини особи, суспільства й держави тощо. За допомогою конституцій у постсоціалістичних країнах формується новий суспільно-політичний лад.

Аналіз доводить, що конституційний процес в Україні й Польщі відбувався за схожими схемами. Обидві країни на перших етапах реформування пішли шляхом адаптації конституції до нових умов, уникаючи форсування прийняття нових конституцій. У цілому конституційний процес відбувався за трьома напрямками: внесення змін і доповнень до старих, соціалістичних конституцій, прийняття окремих законів у галузі конституційного законодавства, розробка й опрацювання проєктів нових конституцій.

Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. започаткувала новітній конституційний процес в Україні. Правове поле для утвердження демократичних органів влади почало формуватися після скасування ст. 6 Конституції УРСР про керівну й спрямовуючу роль КПРС та внесення змін і доповнень до Конституції УРСР. Вони зафіксували розбудову політичних структур за принципом поділу влади на законодавчу, виконавчу й судову [1]. Законодавча влада покладалась на Верховну Раду УРСР, виконавчу владу мав здійснювати уряд – Рада Міністрів, судочинство забезпечували суди загальної юрисдикції. Органом конституційної юрисдикції ставав Конституційний Суд України.

У Польщі на основі прийнятих у квітні 1989 р. “Квітневих новел” і в грудні 1989 р. “Грудневих новел” почалося запровадження нової моделі влади, яка базувалась на тих же принципах поділу влади на законодавчу, виконавчу й судову. Двопалатний парламент – Сейм і Сенат – уособлював законодавчу владу, виконавчу – Рада Міністрів на чолі з Головою та Президентом, якого обирав Сейм. Судову владу здійснювали суди загальної юрисдикції. Кон-

ституційний Трибунал виконував функції конституційної юрисдикції [11, 151].

Конституційний процес в Україні активізувався з проголошенням незалежності України. Конституційна комісія, до складу якої входили найкваліфікованіші юристи, політики, політологи, підготувала кілька проектів Конституції, й один з них навіть було опубліковано в 1993 р. Але робота над проектом Конституції суттєво загальмувалась під час політичної кризи 1994-1995 рр., дострокових виборів до Верховної Ради й Президента в 1994 р.

На діяльності оновленої конституційної комісії позначилось протистояння між Президентом і Верховною Радою України. 8 червня 1995 р. був укладений Конституційний договір між Верховною Радою і Президентом "Про основні засади організації та функціонування державної влади й місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України". Президент одержав широкі повноваження за рахунок скорочення повноважень парламенту [10, 192].

Робота над проектом нової конституції тривала, і 28 червня 1996 р. Верховна Рада прийняла Конституцію України [7].

Значною подією в конституційному процесі Польщі було прийняття 17 жовтня 1992 р. так званої Малої Конституції – Конституційного закону, який регулював взаємовідносини між президентом, парламентом і урядом. У країні конституційно закріплювався принцип поділу влади: законодавча влада належала Сейму й Сенату, виконавча – президенту й уряду, судова – незалежним судам на чолі з Верховним Судом. Функції конституційної юрисдикції покладались на Конституційний Трибунал [5, 234-264]. До Малої Конституції в березні та листопаді 1995 р. і червні 1996 р. було внесено певні поправки, зміни й доповнення.

Одночасно тривала робота над розробкою проекту нової Конституції Польщі. 2 квітня 1997 р. спільне засідання Сейму й Сенату – Національні збори – прийняли необхідною більшістю проект Конституції Республіки Польща. 25 травня 1997 р. проект було схвалено на всепольському референдумі. Президент підписав Конституцію Польщі через 60 днів [12, 78].

З прийняттям Конституції України й Конституції Польщі в обох країнах закінчився процес інституціоналізації. У конституціях були зафіксовані основні класичні демократичні принципи парламентаризму: верховенство права, народовладдя, поділ влади за функціями на законодавчу, виконавчу й судову, права й свободи громадян, закріплено принципи політичного плюралізму, запроваджено органи конституційної юстиції. Разом з тим, конституції містять норми й положення, які відобразили фактичне співвідношення та компроміс політичних сил в обох країнах у той час.

І Україна, і Польща є унітарними державами. Законодавчу владу в обох країнах здійснюють парламенти. В Україні це Верховна Рада – однопалатний парламент. До її складу входять 450 народних депутатів, які обираються на 4 роки на основі загального, рівного і прямого виборчого права таємним голосуванням (ст. 76). Народні депутати працюють на професійній основі. Стаття 85 Конституції України визначила й закріпила основні повноваження Верховної Ради. Законотворча функція Верховної Ради реалізується шляхом прийняття законів, внесення змін і доповнень до Конституції. Закони й інші акти, прийняті Верховною Радою й підписані головою Верховної Ради, направляються на підпис Президенту України. Президент протягом 15 днів повинен підписати закон або накласти нього вето, тобто повернути в парламент на повторний розгляд (ст. 94) [7].

Структура парламенту в Польщі дещо інша. Парламент складається з двох палат: Сейму – нижня палата і Сенату – верхня палата, які для вирішення особливо важливих питань можуть проводити спільні засідання, утворюючи Національні збори. Обидві палати беруть участь у формуванні таких конституційних органів, як Верховна палата контролю, Уповноважений з прав людини, Всепольська Рада з телебачення й радіомовлення. Спільними є зовнішньополітичні повноваження обох палат парламенту. До Сейму обирають 460 депутатів [4, 160-162].

Сейм і Сенат Польщі законодавчу владу здійснюють шляхом прийняття закону простою більшістю голосів при наявності не менше 50% депутатів і, відповідно, сенаторів від конституційного складу обох палат. Кожен закон, прийнятий Сеймом, направля-

ється в Сенат. Якщо Сенат протягом 30 днів не виносить відповідну постанову про його прийняття або відхилення, закон вважається прийнятим у редакції, запропонованій Сеймом. Закон, прийнятий Сеймом і Сенатом, направляється на підпис Президенту Польщі, який має підписати його протягом 21 дня. Якщо президент застосує право вето щодо закону, Сейм має право подолати його 3/5 голосів (276 депутатів Сейму) [6, 505-507, 710].

І в Україні, і в Польщі від самого початку постсоціалістичної трансформації прагнуть створити соціально-політичні інститути й модель суспільного розвитку, які відповідали б європейським цивілізаційним зразкам. В обох країнах була запроваджена посада Президента.

Інституціоналізація посади Президента України відбулася 5 липня 1991 р. з прийняттям Верховною радою Закону "Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР". Унаслідок внесення змін до ст. 114-1 Конституції Президент України ставав найвищою посадовою особою Української держави й главою виконавчої влади [1, 113-116].

Після проголошення незалежності України відбулась подальша еволюція конституційно-правового статусу Президента в бік посилення його значення й ролі в системі розподілу сфер влади. Верховна Рада 14 лютого 1992 р. схвалила Закон "Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України", за яким Президент України визначався главою держави й главою виконавчої влади [9, 78].

Конституційний договір 8 червня 1995 р. "Про основні засади організації і функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України" відтворював визначення Президента (ст. 19). Президент одержав досить широкі повноваження, що дало підставу політологам зробити висновок про початок установалення президентської форми правління в Україні [10, 192].

Конституція України 1996 р. узаконила статус Президента як глави держави та гаранта її суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод лю-

дини й громадянина (ст. 102) [7, 17]. Крім того, Конституція України наділила Президента такими повноваженнями, що за висновками фахівців з конституційного права, Президент України входить в систему виконавчої влади [9, 86]. І це при тому, що титул Президента України як глави виконавчої влади Основний Закон не закріплює.

Повноваження Президента України, закріплені в Конституції, ставлять його в центр усієї структури влади, дають можливість і домінувати над виконавчою владою, і суттєво впливати на судову систему [9, 87].

У Польщі посада Президента була відновлена внаслідок унесення поправки до Конституції 7 квітня 1989 р. президент отримав Досить вагомі повноваження й міг використовувати свою владу стосовно парламенту, застосовуючи право вето чи навіть розпустити законодавчий орган. Президент фактично не був главою виконавчої влади в повному обсязі. Уряд був підзвітний Сейму. І тільки парламент мав повноваження відправити уряд у відставку. Разом з тим, за Президентом було закріплено право висувати кандидатуру на посаду прем'єр-міністра, скликати засідання Уряду й голосувати за них. Така модель президентсько-парламентської республіки проіснувала Малої Конституції в 1992 р. [12, 77].

За Малою Конституцією повноваження Президента Польщі дещо змінились. Його функції ставали більш залежними від парламентської більшості. Було запроваджено своєрідну залежність виконавчої влади від парламенту, тобто була сформована система раціоналізованого парламентаризму [5, 234-264].

За Конституцією Польщі 1997 р. Президент має право на розпуск Сейму, а це веде за собою автоматичний розпуск Сенату. Але Президент не може розпустити парламент унаслідок виникнення недовіри урядові. Президент призначає Голову Ради Міністрів, але він не може одноосібно, без згоди Сейму, призначати міністрів національної оборони, внутрішніх і закордонних справ. Він утратив можливість втручатися в діяльність уряду й окремих міністерств. У Польщі передбачено процедуру "контрасигнатури" – додаткове затвердження всіх документів, підписаних Президе-

нтом, підписом прем'єр-міністра. Це посилює роль Голови Ради Міністрів у взаємовідносинах і з Президентом, і з парламентом. Парламент має реальні й досить вагомні важелі впливу на політичний процес. Для подолання президентського вето парламентові потрібно лише 3/5 голосів депутатів парламенту. Якщо вето подолане, Президент уже не має можливості зі спірних питань звертатися до Конституційного Трибуналу [6, 720-723].

Важливу роль в утвердженні демократичних органів влади, парламентаризму відіграє виборча система.

В Україні до 1994 р. працювала Верховна Рада, яка була обрана за мажоритарною системою ще 1990 р. Перші вибори до парламенту незалежної України відбулися навесні 1994 р. за старою мажоритарною системою абсолютної більшості. Ця система об'єктивно гальмувала процес політичного структурування парламенту, і тому було здійснено кілька спроб запровадити новий виборчий закон, але через внутрішні неузгодженості Верховна Рада довго не могла його прийняти. Разом з тим Президент Л. Д. Кучма чотири рази ветоував закон. Лише в 1997 р. з прийняттям нового закону в Україні було запроваджено змішану мажоритарно-пропорційну систему виборів до Верховної Ради: половина депутатів (225) обираються в одномандатних мажоритарних округах за системою відносної більшості; ще 225 – за партійними списками партій і блоків, які подолали чотиривідсотковий бар'єр [3]. Парламентські вибори 1998 р. і 2002 р. пройшли за цією системою.

У Польщі напівконкурентні вибори 1989 р. проводилися за мажоритарною системою абсолютної більшості в одномандатних округах. Під час наступних виборів до Сейму 1991 р. було застосовано регіональну пропорційну систему, за якою більшість депутатів обиралися у 37 округах, а 69 – за національним списком [8, 28]. У травні 1993 р. з ініціативи президента Л. Валенси був прийнятий новий закон про вибори до парламенту, який зберіг пропорційну систему, але запровадив 5 %-й виборчий бар'єр для партій і 8 %-й – для коаліцій [11, 154]. Зміни виборчої формули в Польщі більше не було. Парламентські вибори 1997, 2001 і 2005 років відбувалися за цим же законом.



Отже, політична трансформація в Україні й Польщі призвела до прийняття нових Конституцій, у яких на законодавчому рівні були закріплені основні демократичні основи парламентаризму й утвердження президентсько-парламентських республік. Але в Польщі Президент до певної міри поставлений у залежність від парламенту і його більшості. Конституційна модель президентсько-парламентської системи в Польщі є більш ефективною. В Україні Президент стоїть у центрі владної моделі, яка, як показав час, стала консервативною. Верховна Рада як законодавчий орган, Кабінет Міністрів – вищий виконавчий орган і Президент мають великі повноваження, але реальної відповідальності за їх реалізацію не несуть. Право Верховної Ради України видавати закони обмежено правом Президента накладати на них вето. А парламент через свою неструктурованість і міжфракційну боротьбу не завжди спроможний подолати це вето двома третинами голосів. І тому досить часто доля законів вирішується не парламентом, а Президентом. Вельми недосконалий конституційний механізм стримувань і противаг створив умови для перевищення владних повноважень Президентом, його адміністрацією й оточенням з досить важкими політичними й соціальними наслідками. Хід президентських виборів 2004 р., масові порушення виборчих прав, демократії, свобод громадян привели до помаранчевої революції. Верховна Рада України прийняла закон про політичну реформу, яка спрямована на перерозподіл владних повноважень між Президентом, урядом і парламентом, дієве функціонування багатопартійної системи й розбудову демократичної, соціальної й правової парламентсько-президентської держави.

#### *Джерела та література*

1. Закон Української РСР від 5 липня 1991 р. “Про заснування посади президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР” // Закони України. – Т.2. – К., 1996.
2. Закон Української РСР “Про зміни і доповнення до Конституції (Основного Закону) Української РСР” від 24 жовтня 1990 року // Відомості Верховної ради. – 1990. – С. 606.
3. Закон України “Про вибори народних депутатів” // Закони України. – Т. 13. – К., 1997.
4. Закон про вибори до Сейму та Сенату Республіки Польща // Збірник виборчих законів країн Центрально-Східної Європи. – К., 1995.

5. Конституційний Закон від 17 жовтня 1992 р. "Про відносини між законодавчою та виконавчою владами Республіки Польща та про місцеве самоврядування" // Конституції нових держав Європи та Азії. – К., 1993.
6. Конституція Республіки Польща от 2 апреля 1997 г. // Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. В 3 т. – М., 1998. – Т. 3.
7. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К., 1996.
8. Дашко Т. Пострадянська практика застосування виборчих систем в країнах Центральної та Східної Європи // Віче. – 2005. – № 6.
9. Кривенко Л. Президент України: еволюція конституційно-правового статусу // Віче. – 1998. – № 10.
10. Україна в сучасному геополітичному просторі: теоретичний і прикладний аспекти / За ред. Ф. М. Рудича. – К., 2002.
11. Центрально-Восточная Европа во второй половине XX века. В 3 т. – Т. 3. Трансформации 90-х годов. Ч. 2. – М., 2002.
12. Центрально-европейские страны на рубеже XX-XXI вв. Аспекты общественно-политического развития. – М., 2003.

*Кожухар О. І.*

## **ІСТОРІЯ ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ Й КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ (90-ті рр. XX ст. – початок XXI ст.)**

Україна і країни Центрально-Східної Європи (Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина, Болгарія) майже одночасно – на рубежі 90-х рр. XX ст. розпочали постсоціалістичну трансформацію суспільного ладу, політичних і економічних систем, формування громадянського суспільства. Але результати становлення й розвитку громадянського суспільства в Україні й цих країнах різні. Тому необхідно вивчити історію зародження, становлення й подальшого функціонування громадянського суспільства в ЦСЄ, зробити порівняльний аналіз з тими процесами, які відбувалися в Україні.

Проблема становлення й розвитку громадянського суспільства є однією з найбільш дискусійних як у вітчизняній, так і в зарубіжній науці. Вона є досить об'ємною, надзвичайно складною, має, як зазначає Ф. Рудич, комплексний характер [15, 39] адже необхідно дати визначення терміну "громадянське суспільство", розглянути співвідношення суспільства й влади, прав і обов'язків