

Леся Алексісвець

МАЛА КОНСТИТУЦІЯ 1919 Р. У РОЗБУДОВІ ПОЛЬСЬКОЇ ДЕРЖАВИ



У статті розглядається досвід Польщі щодо поетапного вироблення конституційних актів у контексті національно-державної розбудови після відродження країни у 1918 р.

Ключові слова: Польща, Мала конституція 1919 р., державність, сейм, Начальник держави.

25-річчя новітньої української державності, як загалом певні рубіжні дати, якщо так її бачити, спонукає до аналізу й осмислення пройденого шляху, долі України в контексті її нинішнього дня. З тим, щоб завтрашнє сьогодні було тим, за яке бореться уже не одне покоління українців. А з іншого боку – бачення власного у загальному.

Якщо подивитись на українську історіографію означеного часу, значний відсоток складає розгляд проблем українсько-польських відносин. Це є природнім з огляду на низку відомих факторів. І поряд з українськими, прагнули долучитись до вирішення складних питань українсько-польських відносин польські учені. Серед них – Анджей Айненкель – відомий у Польщі й світі вчений. Це прізвище у польській історії знане, не потребує повного переказу усіх досягнень і титулів. Їх чимало. Адже, окрім того, що очолював свого часу освітні й наукові установи, викладав і провадив дослідження в багатьох навчальних закладах і наукових осередках країни й за її межами, у т. ч. Франції, Канаді, Німеччині, Росії, Великій Британії, Сполучених Штатах Америки, ін. Пов'язаний і з Україною. Так, виступав на сторінках наукових видань із проблеми українського питання в політиці II Речі Посполитої та концепціях і заходах українських політичних сил у міжвоєнний період (1918–1939). Зокрема, брав участь у багатьох міжнародних семінарах, матеріали яких опубліковані, наприклад, “Україна–Польща: важкі питання”, з польської сторони [1]. Відомий пан Анджей і як знавець конституційного процесу в Польщі, автор наукових праць, експерт у 1991–1993 рр. Конституційної комісії Сенату РП, 1993–1995 – у справах конституційних Президента Республіки Польща [2].

За 25 років новітнього державного буття українська історіографія поповнилася, створюючи власні напрямки й концепції, у її складовій дослідження історії зарубіжних країн. На сьогодні маємо певні напрацювання історії Польщі. Авторка пропонованої статті також вивчала та осмислювала історію міжвоєнної Польщі, становлення її суспільно-політичного устрою, розвою державного життя. За усіх складнощів й суперечностей цього значимого часу в історії Польщі, вагоме місце відводилося творенню її конституційного поля. І якщо Польські Конституції – березнева (17.03.1921) і квітнева (23.04.1935) більше на слуху, виникає зрозуміле питання – чим керувались у країні за складних умов внутрішньополітичних і зовні – фактично перебуваючи у стані перманентних військових дій, перемовин у перші роки відродженої

країни. Саме на важливість цього періоду наголошував у своїх працях і наукових розмовах А. Айненкель. Проглядаючи одну з монографій авторки статті, зауважив: “Ви пишете про Малу конституцію. Слушно. Бо історики залишають без уваги, на жаль, цей важливий документ, від якого значною мірою на той залежала доля Польської держави” [3].

Сьогодні, попри діючу Конституцію, конституційний процес в Україні – активний. Видно, такими є вимоги і потреби часу. Звичайно, добре, щоби враховані були уроки й досвід історії творення й головне – практики Конституцій, і український, і зарубіжний. Зокрема, польський.

Пропонована стаття присвячена розгляду т. зв. Малої конституції Польщі 1919 р. З огляду на важливість її, та на пошану пам'яті польського професора Анджея Айненкеля.

Тож, одним з важливих факторів формування державності є творення на основі Конституції країни її політико-правової абетки та прийняття законодавчих актів, що ґрунтуються на основному законі держави, трансформації або відміні загальнообов'язкових правил найвищої юридичної сили до нових суспільних реалій. Очевидним є, що активне державотворення розгортається за умови створення відповідної законодавчої бази, передусім прийняття Конституції, яке завершує процес становлення політичної системи держави як цілісного організму з чіткою визначеністю структурних елементів, їх функціонального призначення та принципів зв'язку. Кожний новий основний закон, з одного боку, фіксує та регламентує те, що існує, іншого – є своєрідною юридичною програмою країни, яка визначає та стверджує головні принципи і цілі майбутнього розвитку. Затвердження Конституції створює юридичне підґрунтя для ефективної та раціональної розбудови політичних структур, стабілізації й розвитку економіки, формування громадянського суспільства, органічної належності країни до світової спільноти.

З появою чи відновленням державності першорядно постає питання появи Основного закону. Однак, як показують практика і досвід, його творення є не одномоментною справою. Інтерес викликають перехідні, тимчасові акти державної ваги, що відіграють важливу, хоч і неоднозначну роль у поступі країни і суспільства. У цьому сенсі привертає увагу досвід конституційного процесу відновленої у листопаді 1918 р. Польщі. При цьому, якщо Конституція 1921 р. поступово стає предметом вивчення українських істориків і політологів, про що зазначалося, то Мала конституція, що їй передувала, ледь згадується у дослідженнях.

Друга Річ Посполита повернулася до незалежного існування в умовах потужних політичних й суспільних потрясінь – Першої світової війни, російської революції, які здійснили великий вплив на поляків. Мала конституція, а згодом – Березнева 1921 р., віддзеркалювали складні внутрішні та зовнішні явища й зумовленості цього періоду.

Одразу після відновлення державності Польщі 11 листопада 1918 р. розпочалась інтенсивна підготовка до скликання сейму [4, с. 212–217]. Парламент у свідомості поляків був тісно пов'язаний з самим поняттям незалежності. 26 січня 1919 р. відбулися вибори до Законодавчого сейму. Вони охопили території Королівства і Західної Галичини. Перевагу здобули сили, зосереджені навколо ендеції (національної демократії), отримавши близько 35% голосів виборців. Найбільший відсоток здобули у Королівстві – понад 40%. Тут головним осередком їх підтримки виявилася Варшава – 54%. Зауважимо, що в Галичині „народові демократи” набрали ледь 8%. Враховуючи голоси, що отримали праві селянські організації, тобто Польське людове об'єднання Королівства і Католицько-людову партію Галичини – праві мали 40% голосів. Друге місце посіло ПСЛ (Польське Стронніцтво Людове – Польська селянська

партія) “Визволенє” – 16%, найбільшої підтримки – понад 20%, отримавши у Королівстві. Третіми стали соціалісти – 11%. У Галичині вони відсотково зібрали більше голосів, ніж у Королівстві – майже 20%. І, нарешті, ПСЛ “Пяст”, який здобув перемогу в Галичині (30%) – 8%. Такий же відсоток голосів виборців припав на єврейські міщанські угруповання. При цьому, у Варшаві вони зібрали майже 25%, займаючи друге місце після ендецьких, а усього у Королівстві – трохи більше 10%. Інші голоси отримали менші чи локальні списки [5, с. 16–17]. Вибори принесли успіх правим і центру. Помітна поразка лівих свідчила про спад революційної хвилі.

Загалом, палата, створена здебільшого шляхом проведених 26 січня 1918 р. виборів, на наш погляд, реально відбивала польську тогочасність, суспільні та політичні позиції виборців. Її становили праві, зосереджені навколо національної демократії, центр – людський (селянський) рух, єврейські партії, і ліві – робітничі партії з найвпливовішими соціалістами. Цієї картини не порушувала змінність конфігурації співвідношення сил на сеймовому форумі. Трансформації, що відбувалися, відображали глибші явища, котрі торкалися всього політичного життя країни. Парламент їх каталізував і водночас демонстрував, – сталої більшості у Законодавчому сеймі не було. Безпосередньо після виборів тут утворилося 10 фракцій.

9 лютого 1919 р. депутатів було скликано до Варшави [6]. Цього дня, за традицією давніх сеймів Речі Посполитої, у соборі Св. Яна відбулась урочиста меса. 10 лютого 1919 р. польський парламент розпочав роботу [7].

Ключовим завданням Законодавчого сейму було вироблення та прийняття основного закону, визначення принципів устрою держави. І праві, і ліві вважали, що час діє на їхню користь, тому всі політичні сеймові угруповання виступили за прийняття тимчасового документу, який би регулював найважливіші проблеми устрою і водночас давав змогу неквапного опрацювання основного закону.

Декрет про найвищу представницьку владу Республіки Польща [8] втратив силу відразу ж після скликання сейму. На засіданні Ради старійшин (“конвент сенйорів”) 19 лютого було підготовлено проект постанови, що мала тимчасово регулювати організацію верховної влади. В. Тромпчинський, обраний 14 лютого маршалком сейму [9], проконсультувався щодо тексту з Ю. Пілсудським, котрий піддав сумніву формулювання, що могло обмежити його у виконаннях функції головнокомандувача. Компромісу досягли шляхом доповнення проекту постанови додатковим протоколом, про те, що “військові стратегічні або тактичні розпорядження” Начальника держави не підлягають контролю збоку сейму [5, с. 40].

20 лютого 1919 р. Ю. Пілсудський виступив на засіданні Законодавчого сейму. У промові він зазначив, що метою політики, яку провадив, було скликання сейму, “щоб серед величезної завірюхи, в якій мільйони людей вирішують свої справи тільки насильно і насильством ..., власне, в нашій Вітчизні необхідні й неминучі суспільні тертя розв’язувалися тільки демократичним способом за допомогою прав, наданих обранцям народом” [10]. На закінчення Начальник держави передав свої повноваження маршалкові й залишив зал засідань.

Тоді ж одноставно прийнято “Постанову Законодавчого сейму від 20 лютого 1919 року в справі довірення Юзефові Пілсудському дальшого виконання функцій Начальника Держави” [11], яка отримала назву Малої конституції. Під такою назвою вона увійшла в історію, й, незважаючи на те, що поняття не є нормативно здефініційоване, його протягом тривалого часу вживали й далі використовують у політичній та науковій термінології. Характерною рисою Малої конституції є її тимчасовість і неповнота – поза регулюванням залишилися основні принципи політичного, соціально-економічного устрою, перелік прав та

свобод громадян. Власне, відсутнім було означення державного ладу і часу дії даної постанови.

Документ складався з двох частин. У першій – сейм засвідчив прийняття до відома заяви Ю. Пілсудського й висловив йому подяку за службу вітчизні [12]. У другій частині, яка містила вступ і п'ять пунктів, було записано, що до часу “законного прийняття такого змісту Конституції, який принципово визначить правила організації верховної влади в Польській державі” сейм доручає Ю. Пілсудському подальше виконання функцій Начальника держави на таких засадах: “1. Суверенною і законодавчою владою в Польській Державі є Законодавчий сейм: закони оголошує Маршалок сейму за підписом Прем'єра і відповідного Міністра. 2. Начальник Держави є представником Держави і найвищим виконавцем постанов Сейму в цивільних та військових справах. 3. Начальник Держави призначає уряд у повному складі на підставі порозуміння з Сеймом. 4. Начальник Держави, а також уряд відповідають перед Сеймом за свою діяльність” [12]. До речі, постанова не уточнювала, про який вид відповідальності йдеться, власне тому до уваги могли брати тільки політичну, тобто парламентську. “Кожний державний акт Начальника Держави вимагав підпису відповідного міністра” [12], – це положення завершувало прийнятий документ.

Як бачимо, Мала конституція впроваджувала у Польщі систему правління, в якій сейм очолив усі інші органи державної влади, роль останніх при цьому зводилася до своєрідного виконавчого комітету парламенту, позбавленого власних, незалежних від палати повноважень. Фактично, диктатуру Начальника держави змінювало, принаймні теоретично, всевладдя сейму. У Польщі було “відкрито ворота до явища, яке згодом назвуть “сеймовладдя” [13, с. 51]. Так розв'язали ситуацію безпосередньо після закінчення війни й у деяких інших країнах – Чехословаччині, Німеччині, Австрії, Естонії. Щоправда, вартим уваги є те, що на практиці ці держави (крім Естонії) досить швидко відходили від такої системи державного правління [14, с. 161]. Та й у Польщі більша частина депутатів, котрі схвалили Малу конституцію, вважали її тимчасовою і короткотривалою.

Прийняті положення мали свої причини. З одного боку, в них віддзеркалились прагнення ППС (Польська Партія Соціалістична – Польська соціалістична партія) і селянської лівиці, незважаючи на солідаризацію з Ю. Пілсудським, йти в руслі пропагованих ідей, що не дозволяло підтримати розширення його повноважень. З іншого, незважаючи на політичні принципи, що закладали створення сильної виконавчої влади, бачимо згоду правих на чолі з національною демократією, котрі через сейм передбачали дієво впливати на політику держави. Мала конституція фактично підпорядковувала Начальника держави сейму. Формально Ю. Пілсудський погодився, забезпечивши свободу дій у військовій сфері. Тим не менш, ставлення його до конституції було критичним і практика реалізації показала, що відносини між сеймом, Начальником держави та урядом, складались дещо інакше. Начальник держави не дозволив підпорядкувати себе палаті. Однак, змушений був іти на певні компроміси, коли мова йшла про скликання чи відставку кабінетів, питання внутрішньої і зовнішньої політики. У законодавчій сфері основну роль відігравав сейм.

Власне, Мала конституція встановлювала змішану парламентсько-президентську політичну систему, яка надавала Ю. Пілсудському значні повноваження у важливих сферах діяльності держави. Особливо чітко це простежується на прикладі східної політики Польщі [15, с. 116].

Більшість депутатів, схвалюючи конституцію, передбачали її короткотерміновість. Насправді період дії прийнятих положень продовжився на три з половиною роки. 13 лютого 1920 р. ухвала була доповнена постановою, що

стосувалася емісійно-фінансових питань [16]. Емісія платіжних засобів, отримання державних позик і надання державою фінансових гарантій могли відбутися згідно з прийнятим документом тільки за попередньою згодою сейму. Обмеження компетенції палати настало після утворення постановою від 1 липня 1920 р. Ради оборони держави, яка була спеціальним урядово-парламентським органом перехідного періоду, що тривав три місяці й мав на меті консолідацію всіх сил польського народу в боротьбі з Червоною армією [17; 18]. Рада складалася з Начальника держави, 11 депутатів сейму з маршалком, чотирьох членів уряду і трьох військових, яких призначав головнокомандувач. Попри назване тримісячне самообмеження палати, а також діяльність тимчасового уряду пруської дільниці й цивільної влади, котру Начальник держави створив на територіях колишніх підросійських земель, в усіх законодавчих питаннях сейм становив останню інстанцію. Закони входили в життя й були обов'язковими тільки у тій формі, в якій їх приймав парламент.

Мала конституція від 1919 р., декілька разів доповнена, діяла після прийняття 17 березня 1921 р. основного закону країни, до часу формування верховної влади Польської Республіки у грудні 1922 р. Прийнятий документ розв'язував засадові питання державного життя, торував польський шлях парламентської демократії, відіграючи роль, по суті, першої конституції відродженої Польщі. Наявність її була однією з суттєвих ознак суверенності держави. Поряд з люблінським маніфестом і декретами Начальника держави, Мала конституція належить до перших законодавчих актів незалежної Польщі того часу.

Список використаних джерел

1. *Україна – Польща: важкі питання* / Наук. рада: проф. А. Айненкель, ін. – Т. 10. – Варшава: ТИРСА, 2006. – 370 с. 2. *Andrzej Ajnenkiel* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pl.m.wikipedia.org/> 3. *Нотатки* / Родинний архів Л. Алексієвець. 4. *Алексієвець Л. М.* Польща: утвердження незалежної держави 1918–1926 рр. / Леся Алексієвець. – Тернопіль: Підручники і посібники, 2006. – 448 с. 5. *Ajnenkiel A.* Historia Sejmu Polskiego / Andrzej Ajnenkiel. – Т. II. Cz. II. II Rzeczpospolita. – Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1989. – 419 s. 6. *Dekret o zwołaniu Sejmu Ustawodawczego* // *Dziennik Praw Państwa Polskiego (Dz Pr PP)*, 1919, nr 16, poz. 217. 7. *Sprawozdanie stenograficzne z 1 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 10 II 1919 r.*, s. 1–26. 8. *Dekret o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej* // *Dz Pr PP*, 1918, nr 17, poz. 41. 9. *Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 14 II 1919 r.*, łam. 3–7. 10. *Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia 3 Sejmu Ustawodawczego*, łam. 54. 11. *Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 II 1919 r.*, łam. 54–58. 12. *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. 13. *Pajewski J.* Budowa Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1926 / Janusz Pajewski. – Kraków: Nakładem Polskiej Akademii Umiejętności, 1995. – 268 s. 14. *Ajnenkiel A.* Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791–1997 / Andrzej Ajnenkiel. – Warszawa: Oficyna Wydawnicza Rytm, 2001. – 416 s. 15. *Польша в XX веке. Очерки политической истории* / Отв. ред. А. Ф. Носкова. – М.: Издательство “Индрик”, 2012. – 952 с. 16. *Uchwała Sejmu Ustawodawczego z 13 II 1920 r.* // *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz U RP)*, nr 17, poz. 84. 17. *Rozporządzenia Rady Obrony Państwa (VII.–X.1920)*. – Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa, sygn. 152, 196 s. 18. *Ustawa o utworzeniu Rady Obrony Państwa* // *Dz U RP*, 1920, nr 53, poz. 327.

Леся Алексієвець

МАЛАЯ КОНСТИТУЦИЯ 1919 Г. В СТРОИТЕЛЬСТВЕ ПОЛЬСКОГО ГОСУДАРСТВА

В статье рассматривается опыт Польши относительно поэтапной разработки конституционных актов в контексте национально-государственного строительства после возрождения страны в 1918 г.

Ключевые слова: Польша, Малая конституция 1919 г., государственность, сейм, Начальник государства.