ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

МАРЧУК МИКОЛА ІВАНОВИЧ

УДК 342.5(438)

ДИСЕРТАЦІЯ
ДЕРЖАВНИЙ ЛАД РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____ **М. І. Марчук**

Науковий консультант **Серьогін Віталій Олександрович,**
доктор юридичних наук, професор

Харків – 2020

АНОТАЦІЯ

Марчук М. І. Державний лад Республіки Польща. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Національна академія внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України, Київ, 2020.

Дисертацію присвячено визначенню сутності та особливостей організації державного ладу Республіки Польща, з'ясуванню шляхів його удосконалення та можливостей використання польського досвіду конституційного моделювання державного ладу в Україні.

У роботі досліджено основні підходи до змістовного наповнення поняття «державний лад» у польській правовій доктрині.

Під державним ладом Республіки Польща пропонується розуміти нормативно врегульовану та гарантовану систему суспільних (суспільно-політичних) відносин з організації та владної діяльності держави, опосередковану через основні державні та самоврядні інституції (органи), що обумовлюється рівнем державницького розвитку польського суспільства.

Визначено загальну систему засад державного ладу Республіки Польща. Здійснено їх поділ на дві підсистеми: загальні засади організації та здійснення влади в державі та спеціальні засади організації та здійснення влади в державі.

До загальних засад державного ладу Республіки Польща, зокрема, віднесено засади: спільного (загального) блага (добра), демократизму, правової держави, соціальної держави, унітаризму (неподільності держави), верховної влади (суверенітету) народу, республіканізму.

У свою чергу серед спеціальних засад організації та здійснення влади в державі виділено: основоположні принципи побудови апарату влади, основоположні принципи функціонування публічно-владного апарату, основоположні принципи взаємовідносин органів державної влади з іншими

суб'єктами конституційно-правових відносин.

Встановлено основні системні риси, що дозволяють класифікувати Республіку Польща як демократичну, правову, соціальну державу. Акцентується, що домінування у польській правовій доктрині ідей соціальної демократії, в основному, зумовлене трансформаційним впливом на зміст правової державності Польської Республіки євро інтеграційного чинника.

З'ясовано форму польської держави за чинною Конституцією 1997 року. На підставі аналізу польської моделі державного правління зроблено загальний висновок про її змішаний, парламентсько-президентський характер. Аналіз чинного законодавства та практики регулювання правового статусу території Польської держави доводить, що державний устрій Республіки Польща має унітарний, симетричний, відносно децентралізований характер. Доведено, що сутність демократичного режиму у Республіці Польща проявляється через конституційне закріплення влади польського народу як суверена, що на практиці знаходить своє втілення через модельне співвідношення прямої та представницької демократії.

Надано розгорнуту інституціональну та функціональну характеристики практики реалізації конституційного принципу поділу влади в Республіці Польща. Встановлено, що втілення у Конституції Польщі засади поділу влади передбачає її доповнення принципом рівноважності усіх гілок влади та обов'язком їх співпраці. Зазначається, що вимога співпраці, з огляду на дуалізм органів трьох гілок польської влади, по суті, постає не лише втіленням механізму стримувань і противаг усередині самих гілок державної влади, але й одним із базових критеріїв досягнення ефективності реалізації основних функцій держави.

Визначено конституційно-правовий статус вищих органів державної влади Республіки Польща.

Доведено, що Конституція 1997 р. передбачає асиметричну двопалатну модель польського парламенту. Встановлено, що Сейм та Сенат, як палати Парламенту Республіки Польща, мають статус найвищих державних органів – палат політичного представництва суверенної польської нації.

Здійснено системний аналіз конституційно-правового статусу глави держави в Республіці Польща. Аргументовано, що в реаліях змішаної форми правління Республіки Польща він швидше виступає арбітром, який стабілізує політичну систему, а також постає органом так званої «нейтральної» влади, і, як правило, не приймає постійної участі у здійсненні державної політики, віднесеної до сфери діяльності Уряду. Зазначено, що особливістю правового статусу Президента Польщі слід вважати факт його сприйняття не лише як глави держави, але й представника усього польського народу.

З'ясовано роль і місце уряду Республіки Польща в системі органів виконавчої влади. Доведено, що у межах дуалістичного функціонування виконавчої влади у Польщі головну роль відіграє саме Рада Міністрів. Вона існує поряд із Президентом як рівноцінний конституційний орган і не підпорядковується йому. Зазначається, що Рада Міністрів є колегіальним органом, при цьому більшість її членів також є окремими, одноосібними конституційними органами, наділеними власними повноваженнями. Це дозволяє Раді Міністрів відігравати змішану роль у державному механізмі і, подекуди, вказує на наявність конкуренції повноважень між Урядом та Прем'єр-міністром, як його головою.

Визначено конституційно-правовий статус Верховного Суду, Конституційного Трибуналу і Державного Трибуналу як вищих органів в системі судової влади Республіки Польща.

Доведено, що Верховний Суд є, по суті, «судом права», а не «судом факту», а тому в його практиці переважають рішення, що стосуються тлумачення закону та уніфікації його положень. Встановлено, що специфіка функцій Верховного Суду обумовлюється тим фактом, що від нього очікується вміння вийти за межі простого лінгвістичного тлумачення закону, ширше його осмислити, аж до можливості створення судового прецеденту. Те саме стосується судового нагляду, оскільки він здійснюється, в основному, в межах процедури розгляду касаційної скарги, а не через звичайний розгляд справи.

Зазначається, що Конституційний Трибунал хоч і належить до судової гілки влади, але формує в ній окремий структурний елемент. Наголошується,

що після вступу Польщі до ЄС Конституційний Трибунал виконує подвійну роль. З одного боку – залишається органом Польської держави, створеним для виконання завдань, визначених у Конституції, з іншого – є органом ЄС, який повинен забезпечити дотримання законодавства ЄС. Резюмується, що практика діяльності Конституційного Трибуналу свідчить про його особливу правову природу, характеризує його як гібридну інституцію, що здійснює контроль, одночасно організовану і функціонуючу як суд та виконуючу низку функцій, які є сферою парламентської влади.

Встановлено, що Державний Трибунал виконує у державному механізмі Республіки Польща дві функції: є органом судової влади, уповноваженим розглядати справи про конституційну відповідальність державних високо посадовців та наділяється компетенцією суду з розгляду кримінальних справ, оскільки Конституція Польщі визнає його органом, який уповноважений притягати до кримінальної відповідальності за злочини, скоєні Президентом та членами Уряду, а також Голів Сейму та Сенату в разі тимчасового виконання ними обов’язків глави держави. Доводиться, що вирішуючи питання про кримінальну відповідальність, Державний Трибунал постає органом здійснення правосуддя.

Досліджено територіальну організацію влади в Республіці Польща за підсумками реформи 1997 року. Встановлено, що вона побудована з урахуванням як вертикального, так і горизонтального поділу владних функцій. Перший є більш характерним для органів урядової адміністрації, а другий – для органів місцевого (територіального) самоврядування.

Акцентовано на поширенні в Республіці Польща практики модернізації муніципального дуалізму, яка дає змогу провести раціоналізацію взаємовідносин між державою і місцевим самоврядуванням, зберігаючи при цьому їх особливу правову природу (самостійність), невід’ємні права з одночасною децентралізацією частини функцій виконавчої влади.

Визначено конституційно-правовий статус центральних та місцевих органів виконавчої влади Республіки Польща.

Зазначається, що роль, яку виконують центральні органи виконавчої

влади у структурі державного управління Польщі, дозволяє визначити їх як організаційні підрозділи публічної адміністрації, нормативно відокремлені за предметною компетенцією та організаційно, персоніфіковані фізичними особами, котрі займають ці посади за призначенням і уповноважені в межах, передбачених законом, виражати волю Польської держави.

Встановлено, що у період після прийняття Конституції Польщі відбулися зміни, якісно орієнтовані на децентралізацію державницьких функцій, відповідальності та засобів публічного адміністрування відповідно до рівнів базового територіального поділу, що і зумовило наявну конфігурацію місцевих органів влади.

З'ясовано особливості територіальної організації судових та правоохоронних органів Республіки Польща. Встановлено, що з точки зору визначення складових організаційної та інституціональної структури органів, задіяних у правоохоронній сфері, за основу слід узяти територіальну організацію судових органів, із якою тісно пов'язується діяльність прокуратури й адвокатури, а також, частково, поліції та, з огляду на децентралізацію правоохоронної функції, приватних суб'єктів її здійснення.

З'ясовано місце і роль органів територіального самоврядування в системі публічної влади Республіки Польща. Визначено основні структурно-функціональні зв'язки між органами різних самоврядних рівнів. Наголошується, що Конституція Польщі 1997 р. визнає територіальне самоврядування складовою частиною публічної влади, що «виконує завдання, не віднесені до компетенції інших органів публічної влади».

Ключові слова: державний лад, форма Польської держави, система органів публічної влади, владний дуалізм, поділ влади, територіальне самоврядування, державний устрій, політичний режим, євроінтеграція, конституціоналізм, громадянське суспільство.

SUMMARY

Marchuk M. I. State System of the Republic of Poland. – Qualifying scientific work as the manuscript.

The thesis for a doctoral degree by the specialty 12.00.02 – constitutional law; municipal law. – National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2020.

The dissertation is focused on determining the essence and specific features of the organization of the state system of the Republic of Poland, on clarifying the ways of its improvement and the possibilities of using the Polish experience of constitutional modeling of the state system in Ukraine.

The author of the dissertation has studied the main approaches to the content of the concept of «state system» in the Polish legal doctrine.

The author has offered to understand the normatively regulated and guaranteed system of public (socio-political) relations on the organization and authoritative activity of the state as the state system of the Republic of Poland. This system is mediated through the main state and self-governing institutions (agencies), due to the level of state development of Polish society.

The general system of principles of the state system of the Republic of Poland has been determined. Their division into two subsystems has been carried out: general principles of organization and exercise of power in the state and special principles of organization and exercise of power in the state.

The general principles of the state system of the Republic of Poland, in particular, include the principles of: common (general) welfare (good), democracy, rule of law state, social state, unitarianism (indivisibility of the state), supreme power (sovereignty) of the people, republicanism.

In turn, among the special principles of organization and exercise of power in the state are: the basic principles of building the apparatus of power, the basic principles of public and authoritative apparatus functioning, the basic principles of relationship between public authorities and other subjects of constitutional and legal relations.

The author has established the main system features that allow to classify the

Republic of Poland as a democratic, legal, social state. It has been emphasized that the dominance of the ideas of social democracy in the Polish legal doctrine is mainly due to the transformational influence of the European integration factor on the content of the legal statehood of the Republic of Poland.

The form of the Polish state under the current Constitution of 1997 has been clarified. Based on the analysis of the Polish model of government, the author has made the general conclusion about its mixed, parliamentary-presidential nature. The analysis of the current legislation and practice of regulating the legal status of the territory of the Polish state proves that the state system of the Republic of Poland has a unitary, symmetrical, relatively decentralized character. It has been proved that the essence of the democratic regime in the Republic of Poland is manifested through the constitutional consolidation of power of the Polish people as a sovereign that in practice is embodied through the model relationship of direct and representative democracy.

The detailed institutional and functional characteristics of the practice of realization of the constitutional principle of separation of powers in the Republic of Poland have been provided. It has been established that the implementation of the principle of separation of powers in the Constitution of Poland presupposes its supplementation with the principle of balance of all branches of power and the obligation of their cooperation. It has been noted that the requirement of cooperation, considering the dualism of the three branches of Polish government, in fact, is not only the embodiment of the mechanism of checks and balances within the branches of state power, but also one of the basic criteria for effective implementation of basic state functions.

The constitutional and legal status of the highest state authorities of the Republic of Poland has been determined.

It has been proved that the Constitution of 1997 provides an asymmetric bicameral model of the Polish Parliament. It has been established that the Sejm and the Senate, as Chambers of the Parliament of the Republic of Poland, have the status of the highest state agencies – the Chambers of political representation of the sovereign Polish nation.

A systematic analysis of the constitutional and legal status of the head of the state in the Republic of Poland has been carried out. It has been argued that in the realities of the mixed form of government of the Republic of Poland, he rather acts as an arbiter who stabilizes the political system, and also becomes an agency of the so-called «neutral» power, and usually does not take constant part in realizing public policy related to the Government sphere of activity. It has been noted that the peculiarity of the legal status of the President of Poland should be considered the fact that he is perceived both as the head of the state, and as a representative of the entire Polish people.

The role and place of the Government of the Republic of Poland in the system of executive agencies has been clarified. It has been proved that the Council of Ministers plays the main role within the dualistic functioning of the executive power in Poland. It coexists with the President as an equal constitutional agency and is not subordinated to him. It has been noted that the Council of Ministers is a collegial agency, with the majority of its members also being separate, sole constitutional agencies endowed with their own authoritative powers. This allows the Council of Ministers to play a mixed role in the state mechanism and, in some cases, indicates the competition of powers between the Government and the Prime Minister as its head.

The constitutional and legal status of the Supreme Court, the Constitutional Tribunal and the State Tribunal as the highest agencies in the judicial system of the Republic of Poland has been determined.

It has been proved that the Supreme Court is, in fact, the «court of law», but not the «court of fact», and therefore its practice is dominated with decisions concerning the interpretation of the law and the unification of its provisions. It has been established that the specificity of the functions of the Supreme Court is conditioned by the fact that it is expected to be able to go beyond a simple linguistic interpretation of the law, to comprehend it more broadly, up to the possibility of creating judicial precedent. The same is applied to judicial supervision, since it is mainly carried out within the framework of the cassation appeal procedure, but not through the ordinary consideration of the case.

It has been noted that the Constitutional Tribunal, although belongs to the judicial branch of power, it forms a separate structural element there. It has been emphasized that the Constitutional Tribunal after Poland's accession to the EU has a dual role. On the one hand, it remains an agency of the Polish state created to perform the tasks defined in the Constitution; on the other hand, it is an EU agency that must ensure the compliance with EU law. It has been summarized that the practice of the Constitutional Tribunal testifies to its special legal nature, characterizes it as a hybrid institution exercising control, simultaneously organized and functioning as a court and performing a number of functions that are the sphere of parliamentary power.

It has been established that the State Tribunal performs two functions in the state mechanism of the Republic of Poland: it is the judicial power agency authorized to consider cases on constitutional liability of high-ranking state officials and is endowed with court jurisdiction to consider criminal cases, since the Polish Constitution recognizes it as the agency authorized to bring to criminal liability for crimes committed by the President and members of the Government, as well as the Speakers of the Sejm and the Senate in case they temporary perform the duties of the head of the state. It has been proved that resolving the issue of criminal liability, the State Tribunal acts as an agency administering justice.

The territorial organization of power in the Republic of Poland following the results of the 1997 reform has been studied. It has been established that it is built taking into account both vertical and horizontal division of power functions. The first is more typical for government administration agencies, and the second – for local (territorial) self-government agencies.

The emphasis has been placed on the spread of the practice of modernization of municipal dualism in the Republic of Poland, which allows to rationalize the relationship between the state and local self-government, while maintaining their special legal nature (independence), inalienable rights with simultaneous decentralization of some executive functions.

The constitutional and legal status of central and local executive agencies of the Republic of Poland has been determined.

It has been noted that the role played by the central executive agencies in the structure of public administration in Poland, allows to define them as organizational units of public administration, normatively separated by subject competence and organization, personified by individuals who hold these positions by appointment and authorized within law, to express the will of the Polish state.

It has been established that there were changes in the period after the adoption of the Constitution of Poland that are qualitatively focused on the decentralization of state functions, responsibilities and means of public administration in accordance with the levels of basic territorial division, which led to the current configuration of local authorities.

The peculiarities of the territorial organization of judicial and law enforcement agencies of the Republic of Poland have been clarified. It has been established that the territorial organization of the judiciary should be taken as the basis in terms of determining the components of the organizational and institutional structure of law enforcement agencies, where the activities of the prosecutor's office and the bar are closely related to it, as well as partially with the police, and in terms of the decentralization of law enforcement function, private subjects of its implementation.

The place and role of territorial self-government agencies in the system of public power of the Republic of Poland have been clarified. The main structural and functional relations between the agencies of different self-government levels have been determined. It has been emphasized that the Constitution of Poland of 1997 recognizes territorial self-government as an integral part of public authority that «performs tasks not within the competence of other public authorities».

Key words: state system, form of the Polish state, system of public authorities, authoritative dualism, separation of powers, territorial self-government, state form of government, political regime, European integration, constitutionalism, civil society.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Монографії

1. Марчук М. І. Державний лад Республіки Польща: конституційно-правова модель: монографія. Харків : «Стиль-Іздат», 2019. 527 с.

Статті у фахових вітчизняних і зарубіжних наукових виданнях

1. Марчук М. І. Набуття майна одиницями територіального самоврядування Республіки Польща. *Вісник Національного університету внутрішніх справ.* 2006. Вип. 34. С. 71–77.

2. Марчук М. І. Територіальне самоврядування Республіки Польща у контексті європейської інтеграції. *Форум права.* 2011. № 1. С. 624–628. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_1_101.

3. Марчук М. І. Територіальне самоврядування у Речі Посполитій. *Право і Безпека.* 2014. № 4 (55). С. 21–28.

4. Марчук М. І. Принцип поділу влади у Конституції Республіки Польща. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2014. Вип. 24, т. 1. С. 148–153.

5. Марчук М. І. Особливості унормування (конституювання) принципів територіального устрою в Республіці Польща. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2015. № 3 (70). С. 30–37.

6. Марчук М. І. Конституційно-правові засади діяльності Президента Республіки Польща у військовій сфері. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică = Национальный юридический журнал: теория и практика.* 2015. Nr 6 (Decembrie). С. 66–70. (Республіка Молдова).

7. Марчук М. І. Механізми оптимізації співпраці між главою держави та урядом у конституційно-правовій доктрині Республіки Польщі. *Visegrad Journal on Human Rights.* 2016. № 4/1. С. 140–145. (Словацька Республіка).

8. Марчук М. І. Засади державного ладу Республіки Польща та особливості їх систематизації. *Право і Безпека.* 2017. № 4 (67). С. 35–41.

9. Марчук М. І. Правова природа Конституційного Трибуналу Республіки Польща. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право».* 2017. Вип. 24. С. 39–43.

10. Марчук М. І. Особливості еволюції правового статусу прокуратури в Республіці Польща. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 1 (90). С. 54–60. DOI: https://doi.org/10.31733/2078-3566-2018-1-54-60.

11. Марчук М. Державний трибунал Республіки Польща як квазісудова владна інституція. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică = Национальный юридический журнал: теория и практика.* 2018 (Aprilie). Nr. 2-2 (30). С. 38–41. (Республіка Молдова).

12. Марчук М. І. Система органів судової влади Республіки Польща. *Право і суспільство.* 2018. № 3. С. 306–313.

13. Марчук М. І. Верховний суд Республіки Польща як правозахисна інституція. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2018. Спецвип. № 3 (94). С. 132–137. DOI: https://doi.org/10.31733/2078-3566-2018-5-132-137.

14. Марчук М. І. Концепція соціальної держави у Польській правовій доктрині. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2018. № 4. С. 29–32.

15. Марчук М. І. Законодавча влада в Республіці Польща. *Право і безпека.* 2018. № 4 (71). С. 22–28. DOI: https://doi.org/10.32631/pb.2018.4.02.

16. Марчук Н. Особенности развития концепции правового государства в Республике Польша. *Legea şi viaţa.* 2018. Nr. 9/2 (321). С. 100–104. (Республіка Молдова).

17. Марчук Н. Республика Польша как светское государство. *Legea şi viaţa.* 2018. Nr. 12/2 (324). С. 90–94. (Республіка Молдова).

18. Марчук М. І. Республіка Польща як демократична держава. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право».* 2018. Вип. 25. С. 58–62.

19. Марчук М. І. Реалізація правоохоронної функції як пріоритетний напрям діяльності органів публічної влади Республіки Польща. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2014. Вип. 49, т. 1. С. 90–94.

20. Марчук М. Форма Польської держави за чинною Конституцією 1997 року. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică = Национальный юридический журнал: теория и практика.* 2019. Nr. 3 (37). С. 42–45. (Республіка Молдова).

21. Марчук М. І. Територіальне самоврядування Республіки Польща як складник європейської регіональної стратегії. *Прикарпатський юридичний*

вісник. 2019. Вип. 3 (28), т. 1. С. 50–54. DOI: https://doi.org/10.32837/pyuv.v1i3(28).318.

22. Марчук М. И. Особенности осуществления местного (территориального) самоуправления в Республике Польша на уровне гмины. *Legea şi Viaţa.* 2019. Nr. 6/2 (330). С. 61–64. (Республіка Молдова).

Праці апробаційного характеру

1. Марчук М. І. Підстави адміністративно-територіального поділу Республіки Польща. *Правові засади місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики* : матеріали наук.-практ. семінару (Харків, 20 листоп. 2012 р.). Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ ; Рейтинг, 2012. С. 41–43.

2. Марчук М. І. Особливості реалізації правоохоронної функції органами територіального самоврядування Республіки Польща. *Права людини*: *теорія, реальність, перспективи* : матеріали наук.-практ. семінару (Дніпропетровськ, 12 груд. 2013 р.). Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. С. 130–132.

3. Марчук М. І. Особливості реалізації правоохоронної функції органами публічної влади Республіки Польща. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 25 квіт. 2014 р.). Харків : ХНУВС, 2014. С. 166–168.

4. Марчук М. І. Особливості реалізації самоврядної функції на рівні воєводства в Республіці Польща. *Держава і право: проблеми становлення і стратегії розвитку* : зб. матеріалів VII Міжнар. наук.-практ. конф. (Суми, 17–18 трав. 2014 р.). Суми : Друкар. дім «Папірус», 2014. С. 88–90.

5. Марчук М. І. Еволюція Конституції: польсько-український вимір. *Суверенність, незалежність, конституційність: становлення та розвиток української держави* : зб. матеріалів II наук.-практ. конф. (Харків, 12 черв. 2015 р.). Харків : ХНУВС, 2015. С. 25–28.

6. Марчук М. І. Адміністративно-територіальна реформа в Республіці Польща: досвід для України. *Держава і право: проблеми становлення і*

стратегії розвитку : зб. матеріалів VIII Міжнар. наук.-практ. конф. (Суми, 16–17 трав. 2015 р.). Суми : Ельдорадо, 2015. С. 21–24.

7. Марчук М. І. Проблеми реалізації принципу релігійної нейтральності органів державної влади Республіки Польща. *Національні та міжнародні механізми захисту прав людини* : тези доп. Всеукр. круг. столу (Харків, 20 квіт. 2016 р.). Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2016. С. 116–119.

8. Марчук М. І. Стратегії розвитку територій у Республіці Польща: види та форми реалізації. *Публічне управління у забезпеченні сталого розвитку країни* : зб. тез наук.-практ. конф. за міжнар. участю (в межах Третьої щорічної наук.-освіт. вист. «Публічне управління XXI», приуроченої до Всесвітнього дня науки), 24 листоп. 2016 р.). Харків : Вид-во ХарРІДУ НАДУ при Президентові України «Магістр», 2016. 5 с. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2016-5/doc/2/08.pdf.

9. Марчук М. І. Польська модель територіальної організації влади: досвід для України. *Від громадянського суспільства – до правової держави* : тези доп. XIII Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 21 квіт. 2017 р.). Харків : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2017. С. 259–262.

10. Марчук М. І. До проблеми «роздержавлення» правоохоронної функції: досвід Республіки Польща. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми* : тези доп. круглого столу (Харків, 27 жовт. 2017 р.). Харків : ХНУВС, 2017. С. 126–129.

11. Марчук М. І. Окремі аспекти сучасної соціальної політики Республіки Польща. *Актуальні проблеми трудового законодавства, законодавства про державну службу та службу в правоохоронних органах* : матеріали VII Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 16 листоп. 2018 р.) / за заг. ред. К. Ю. Мельника. Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2018. С. 177–180.

12. Марчук Н. И. Особенности влияния евроинтеграционных процессов на концепцию правового государства в Республике Польша. *Євроінтеграція: польський досвід і українські перспективи* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 12 квіт. 2019 р.) Одеса : Міжнар. гуманітар. ун-т, 2019. С. 5–11.

13. Марчук М. І. Прокуратура в Республіці Польща: аналіз правових змін. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми* : тези доп. учасн. міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 17 трав. 2019 р.). Харків : ХНУВС, 2019. С. 134–135.

14. Марчук М. І. Масмедійна складова польської демократії: до проблеми залежності суспільного мовлення від політики. *Правові засади взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства в Україні та зарубіжних державах* : тези доп. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 29 листоп. 2019 р.). Київ : КНУ ім. Тараса Шевченка, 2019. С. 178–182.

Наукові праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

1. Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / авт.-упоряд. : В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, М. І. Марчук та ін.; за заг. ред. В. О. Серьогіна. Харків : ФІНН, 2009. 664 с. (обсяг 1,2 д.а.).

2. Марчук М. І. Право Європейського Союзу : навч. посіб. Харків : ХНУВС, 2012. 236 с. (обсяг 13,77 д.а.).

3. Марчук М. І. Конституційне право : навчальний посібник / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; за заг. ред. М. І. Марчука; О. С. Бакумов, Л. Д. Варунц, Т. І. Гудзь та ін.; передм. М. І. Марчука. Харків : ХНУВС, 2017. 358 с. (обсяг 2,1 д.а.).

4. Конституційне право : підручник / за заг. ред. О. С. Бакумова, Т. І. Гудзь, М. І. Марчука. Харків : ХНУВС, 2019. 483 с. (обсяг 2,8 д.а.).

ЗМІСТ

ВСТУП 18
РОЗДІЛ 1. ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО ЛАДУ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА 31
1.1. Загальна система засад державного ладу Республіки Польща 31
1.2. Республіка Польща як демократична, правова, соціальна держава 58
1.3. Форма Польської держави за чинною Конституцією 1997 року 99
1.4. Конституційний принцип поділу влади в Республіці Польща 145
Висновки до розділу 1 177
РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА 181
2.1. Особливості конституційно-правового статусу парламенту Республіки Польща 181
2.2. Конституційно-правовий статус глави держави в Республіці Польща 209
2.3. Конституційно-правовий статус уряду Республіки Польща 250
2.4. Конституційно-правовий статус вищих органів судової влади Республіки Польща 274
Висновки до розділу 2 303
РОЗДІЛ 3. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА 308
3.1. Територіальна організація влади в Республіці Польща за підсумками реформи 1997 року 308
3.2. Конституційно-правовий статус центральних і місцевих органів виконавчої влади Республіки Польща 321
3.3. Територіальна організація судових і правоохоронних органів Республіки Польща 350
3.4. Територіальне самоврядування в системі публічної влади в Республіці Польща 378
Висновки до розділу 3 408
ВИСНОВКИ 413
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 423
ДОДАТКИ 488

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Потреба не лише досягнення, але й постійного підтримання відповідності інституційного та функціонального розвитку Української держави динаміці сучасних світових процесів, ставить перед наукою конституційного права нові завдання, що має наслідком оновлення дослідницьких пріоритетів і пошук належного методологічного інструментарію. За таких обставин особливої важливості й актуальності набувають дослідження усіх системних чинників сучасного державотворення, заснованого на концепції правової демократії. Водночас сьогодні в Україні триває пошук власної концепції державницького розвитку, що передбачає не лише реформування різних сфер суспільного життя з метою зміцнення наявних демократичних інститутів, але й зумовлює потребу оптимізації, чи навіть зміни наявної моделі державного ладу.

Для належного осмислення багатоаспектності й багатовимірності конституційно-правової матерії державного ладу українськими науковцями може і повинен бути використаний зарубіжний досвід політичної діяльності, відображений у законодавстві та юридичній літературі, зокрема у порівняльних дослідженнях. З огляду на це особливу увагу привертає до себе потреба дослідження державного ладу Республіки Польща як держави, що мала багато спільного з Україною в процесі становлення її державницьких традицій, які стали основою її сучасного державного ладу. Підсилює таку потребу і той факт, що Республіка Польща сьогодні є одним з найбільш удалих зразків європейського державотворення, чому сприяла, зокрема, й рецепція польською наукою конституційного права правових підходів, характерних для німецької та французької конституційно-правових доктрин, а також здійснення ґрунтовних, виключно польських наукових і практичних напрацювань у досліджуваній сфері.

У сучасний період проблематика державного ладу Республіки Польща поєднує напрацювання представників різних наукових напрямів та шкіл, що органічно пов’язані між собою й доповнюють одне одного. Це наукові роботи

філософського, історичного, юридичного, політологічного, соціологічного спрямування тощо.

У межах юридичної, зокрема конституційно-правової, науки тим або іншим аспектам державного ладу Республіки Польща було присвячено багато розрізнених за тематикою робіт, спрямованих на вирішення хоча і важливих, проте вузько спрямованих наукових завдань. Так, проблеми дослідження окремих теоретичних аспектів державного ладу, аналізу його елементів та простеження взаємозв'язку з іншими правовими категоріями поставали предметом наукового пошуку таких вітчизняних і зарубіжних вчених, як Б. Банащак, С. Божик, П. Вінчорек, Л. Гарліцький, А. Гжесковяк, М. Гульчинський, Л. Дзєвєцка-Бокун, Д. Дудек, К. Екхарт, М. Зелінський, М. Карпюк, Є. Кучинський, П. Май, К. Нізіол, В. Парух, А. Пулло, П. Сарнецький, К. Сікора, В. Скшидло, Т. Сломка, В. Соколєвіч та ін. Проблематиці трансформації державного ладу Польщі в процесі еволюції її державності присвятили свої дослідження О. Аркуша, Л. Бальцеровіч, О. Білянський, А. Войнаровський, Ю. Геровський, Є. Ейслер, Ф. Зуєв, В. Комарніцький, М. Коялович, П. Кроль, В. Кульчицький, Б. Мельниченко, В. Менджецький, М. Мудрий, С. Плевак, М. Пєтржак, М. Старнавська, О.Турчак, Я. Чубатий, В. Футала, О. Ярмиш тощо. Вагомий внесок у дослідження сучасних проблем державного устрою Республіки Польща внесли М. Баймуратов, Ю. Бисага, С. Болдижар, В. Борденюк, О. Бориславська, Д. Вєчоркєвіч-Кіта, К. Войтишек, І. Врублєвська, Є. Гайданка, К. Граєвський, В. Гробова, Р. Демчишак, Д. Джос, Н. Камінська, Т. Карозерс, М. Кельман, М. Корделя, М. Ларін, У. Малєк, В. Маринів, О. Марцеляк, Л. Моравський, М. Моравецький, О. Новиков, Т. Семигіна, С. Серьогіна, А. Світлична, З. Сірик, Т. Срібна, Є. Стемпель, П. Стецюк, В. Шамрай, В. Шаповал, П. Шевчук, Ю. Шемшученко, Є. Яскерня та ін.

Праці вказаних учених слід вважати вагомим кроком на шляху до всебічного розуміння природи державного ладу сучасної держави. Водночас концептуалізація державного ладу Республіки Польща в межах науки конституційного права через формування відповідної цілісної моделі дотепер

запропонована не була.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р., а також відповідно до Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 років, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України від 16 березня 2015 р. № 275, Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2016–2019 рр., схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 23 лютого 2016 р. (протокол № 2), комплексних науково-дослідних тем Харківського національного університету внутрішніх справ «Законотворча та законодавча діяльність в Україні» (державний реєстраційний номер 0113U008189) і «Правоохоронна функція української держави» (державний реєстраційний номер 0113U00819).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу наявних наукових підходів, чинного законодавства Республіки Польща та практики їх реалізації визначити сутність і особливості організації державного ладу Республіки Польща, шляхи його вдосконалення та можливості використання в Україні польського досвіду конституційного моделювання державного ладу.

Досягнення вказаної мети безпосередньо детермінує комплексне розв'язання багатьох взаємопов'язаних між собою дослідницьких *задач*:

– комплексно представити стан польської конституційно-правової доктрини з проблем державного ладу Республіки Польща;

– систематизувати й всебічно охарактеризувати засади державного ладу Республіки Польща;

– розкрити особливості Республіки Польща як демократичної, правової, соціальної держави;

– визначити специфіку форми Польської держави за чинною Конституцією 1997 року;

– виявити особливості реалізації конституційного принципу поділу влади в Республіці Польща;

– з’ясувати особливості конституційно-правового статусу вищих органів державної влади Республіки Польща та визначити природу системно-структурних зв’язків між ними;

– окреслити характерні риси територіальної організації влади в Республіці Польща за підсумками реформи 1997 року;

– визначити конституційно-правовий статус центральних і місцевих органів виконавчої влади Республіки Польща;

– виявити специфіку територіальної організації судових і правоохоронних органів Республіки Польща.

– висвітлити місце та роль територіального самоврядування в системі публічної влади в Республіці Польща.

Об’єктом дослідження є система суспільних відносин, що визначають і характеризують державний лад Республіки Польща.

Предметом дослідження виступає державний лад Республіки Польща.

Методи дослідження. Сучасна юридична методологія, базуючись на результатах попередніх наукових розвідок, дозволяє по-новому поглянути на проблематику державного ладу Республіки Польща, його реальне сутнісне наповнення й особливості конституційно-правового моделювання.

В указаному контексті зростає роль і значення *системного підходу* для аналізу державного ладу Республіки Польща, оскільки саме він дозволяє структурувати розрізнені політичні явища і процеси у певну цілісну сукупність – устрій, що функціонує на основі передбачуваних алгоритмів та закономірностей (розділи 1–3).

Водночас в основу аналізу природи державного ладу Республіки Польща

як багатоаспектного явища покладався саме *діалектичний метод*. Його використання дозволило всебічно осмислити польський конституційно-правовий досвід у досліджуваній сфері, з'ясувати сутнісні характеристики інституту державного ладу в Республіці Польща та окреслити напрямки його подальшої модернізації (розділи 1–3).

Завдяки *формально-юридичному методу* обґрунтовано, зокрема, порядок розміщення засад державного ладу в тексті Конституції Республіки Польща (підрозділ 1.1), визначено форму Польської держави за чинною Конституцією 1997 року (підрозділ 1.3), структуровано риси владного дуалізму на місцевому рівні (підрозділи 3.2 та 3.4). *Логіко-семантичний метод* сприяв детермінації державного ладу Польщі та його засад (підрозділ 1.1) і став у нагоді під час співставлення категоріального інструментарію конституційного права України та Польщі в межах усього дослідження. *Інституційний підхід* у поєднанні з *порівняльно-правовим методом* дозволили на рівні багатьох національних правових систем світу, включаючи Україну, продемонструвати єдність підходів щодо внормування державного ладу в конституціях низки країн світу (підрозділи 1.2 та 1.4). *Методи класифікації та групування* стали дороговказом при напрацюванні класифікаційної характеристики функцій органів державної влади (підрозділи 1.4, 3.2 та 3.4).

Не менш значущу роль для глибинного пізнання сутності державного ладу Республіки Польща відігравали й спеціально-правові методи. Так, завдяки використанню *структурно-функціонального методу* вдалося встановити особливості конституційно-правового статусу вищих (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3 та 2.4), центральних та місцевих державних органів (підрозділи 3.2 та 3.3). Поєднання *аналізу та синтезу* дозволило обґрунтувати дієвість територіальної організації влади в Республіці Польща за підсумками реформи 1997 року (підрозділ 3.1), виділити європейську функцію польського парламенту (підрозділ 2.1), з'ясувати характер зв'язків між різними рівнями територіального адміністрування (підрозділи 3.3 та 3.4) тощо. *Діяльнісний метод* покладався в основу дослідження модернізації територіального устрою та реформування рівнів публічного адміністрування Республіки Польща

(підрозділ 1.3). *Метод правового моделювання* сприяв виявленню наслідків впливу новацій окремих складових державного ладу Республіки Польща на форму її державності (підрозділ 1.3). *Метод конкретно-соціологічних досліджень* дозволив проаналізувати рівень демократії в Польщі на сучасному етапі державотворення (підрозділ 1.2). Застосування *прогностичного методу* дозволило виявити тенденції подальшої новелізації конституційного унормування державного ладу в Республіці Польща та вказати на можливості використання польського досвіду в означеній сфері на українському ґрунті (підрозділи 2.4 та 3.2).

Науково-теоретичне підґрунтя дисертації становлять наукові праці фахівців у галузі теорії держави і права, конституційного права, порівняльного правознавства, адміністративного права, інших галузевих правових наук, у тому числі доробки зарубіжних учених. Нормативною базою дисертації є Конституція та закони Республіки Польща, ратифіковані нею міжнародні договори, акти Президента Республіки Польща й акти інших вищих органів державної влади, які регламентують окремі аспекти державного ладу Республіки Польща, статути самоврядних одиниць тощо. Інформаційну базу дослідження посилюють політико-правова публіцистика, законопроєкти й довідкові видання за темою дослідження.

Наукова новизна отриманих результатів. Дисертація є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання та врахуванням новітніх досягнень науки конституційного і муніципального права визначити сутність і особливості державного ладу Республіки Польща, що дозволило обґрунтувати низку нових концептуальних положень і висновків, а також представити практичні рекомендації з досліджуваних питань. До числа найбільш значущих із них належать наступні:

вперше:

- комплексно представлено стан польської конституційно-правової доктрини з проблем державного ладу Республіки Польща; долучено до наукового обігу широке коло польських конституційно-правових джерел за вказаною проблематикою;

- запропоновано авторське визначення державного ладу як нормативно врегульованої та гарантованої системи суспільних (суспільно-політичних) відносин з організації та владної діяльності держави, яка опосередковується через функціонування державних і самоврядних інституцій (органів) та обумовлюється конкретно-історичним рівнем розвитку відповідного державно-організованого суспільства;

- продемонстровано незавершеність процесу доктринального виокремлення та систематизації засад державного ладу Республіки Польща, причиною чого визнано домінування в польській науці конституційного права так званого широкого підходу до сприйняття державного ладу і включення до його змісту, крім системно-структурних елементів, ще й певних складових суспільного, господарського та політичного устрою, зокрема й тих, що дотепер не мають повністю визнаного та самостійного нормативного значення, а також необхідність сприйняття їх змісту у відповідності до норм права Європейського Союзу;

- розкрито систему засад державного ладу Республіки Польща у вузькому сенсі слова; у ній виокремлено дві підсистеми – загальні та спеціальні засади організації та здійснення влади в державі; до загальних віднесено засади спільного (загального) блага (добра), демократизму, правової держави, соціальної держави, унітаризму (неподільності держави), верховної влади (суверенітету) народу, республіканізму;

- здійснено класифікацію спеціальних засад організації та здійснення влади в Республіці Польща, в результаті чого їх розподілено на три групи: 1) основоположні принципи побудови апарату публічної влади (поділ влади, доповнений системою стримувань і противаг; структурний дуалізм публічної влади (державна влада і територіальне самоврядування); ієрархічність органів державної влади); 2) основоположні принципи функціонування апарату публічної влади (поєднання представницьких і безпосередніх форм здійснення влади народом, законності, дотримання норм міжнародного права, самоврядність, муніципальний дуалізм, субсидіарність); 3) основоположні принципи взаємодії органів державної влади з іншими суб’єктами

конституційно-правових відносин (співпраця гілок влади, їх органів та органів самоврядування; децентралізація влади; часткове роздержавлення владних функцій);

- розкрито специфіку польської моделі напівпрезидентської форми правління, яка виявляється в таких напрямках: а) відносини в межах законодавчої влади, між Сеймом і Сенатом; б) відносини між Парламентом, його палатами та Президентом; в) відносини між Президентом, Парламентом та Радою Міністрів; г) відносини між Парламентом і Радою Міністрів; ґ) відносини між Президентом і Радою Міністрів та її членами;

- обґрунтовано висновок, що за формою державного устрою Республіка Польща є симетричною, відносно децентралізованою унітарною державою, котра має три види територіального поділу (основний, допоміжний, спеціальний), три рівні адміністративно-територіального устрою (воєводства, повіти, гміни) і виявляє тенденцію до подальшої децентралізації;

- на прикладі політико-правових подій початку 2000-х років продемонстровано транзитний характер польської демократії;

- доведено, що, розвиваючи концепцію поділу та збалансування влади, Конституція Республіки Польща 1997 року покладає в основу структурування владного механізму принцип дуалізму: законодавчу владу реалізують Сейм і Сенат, виконавчу – Президент і Рада Міністрів, судову – суди та трибунали, на місцях державна виконавча влада поєднується з місцевим самоврядуванням;

удосконалено:

- наукові погляди на еволюцію інституційно-функціональної організації державної влади в Республіці Польща; виявлено, що характерною рисою змін у владній системі Республіки Польща з моменту її вступу до Європейського Союзу став факт зміцнення виконавчої влади, зокрема за рахунок представницьких повноважень законодавчого органу; стверджується, що інтеграційні процеси в межах Європейського Союзу ведуть до подальшого поглиблення цього процесу, втім зміцнення виконавчої влади за рахунок законодавчої влади в Польщі є можливим лише в тій мірі, що її допускає чинна форма правління;

- наукові уявлення про співвідношення концепцій демократичної, правової та соціальної держави; обґрунтовано позицію, що названі принципи в Республіці Польща змістовно поєднано в єдину конституційну конструкцію, що вказує на нерозривність їх сприйняття як комплексної засади її державного ладу на нинішньому конкретно-історичному етапі розвитку;

- наукові підходи до теорії поділу влади; продемонстровано, що в умовах, коли польські еліти подекуди ігнорують ліберальну систему стримувань і противаг і не вбачають необхідності в конституційному обмеженні влади більшості – обмежень, які формують основу законодавства ЄС, збалансування й належне функціонування владного механізму досягається не стільки через сепарацію влад та їх взаємне стримування, скільки через конституційно визначений обов'язок їхньої співпраці;

- поняття центральних органів виконавчої влади Республіки Польща; доведено, що під ними слід розуміти організаційні підрозділи публічної адміністрації, нормативно відокремлені за предметною компетенцією та організаційно, персоніфіковані фізичними особами, які займають ці посади за призначенням і уповноважені в межах, передбачених законом, виражати волю Польської держави;

- усталені підходи до побудови взаємовідносин між підсистемами публічної влади; на прикладі Республіки Польща продемонстровано, що певним механізмом модернізації такої побудови виступають допоміжний і спеціальний поділи територіального устрою, в основі яких лежить не стільки територіальний, скільки функціональний критерій, безпосередньо пов'язаний з виконанням завдань місцевим (територіальним) самоврядуванням та органами з особливою компетенцією («приєднаною адміністрацією»);

дістало подальший розвиток:

- ключові підходи до розуміння юридичної природи та конституційних моделей бікамералізму; на прикладі польського Парламенту продемонстровано, що на обидві палати (Сейм і Сенат) як органи політичного представництва суверенної польської нації покладається завдання здійснення законодавчої влади, однак польська модель є асиметричною, оскільки

компетенція палат різниться, а в законодавчій та контрольній сферах має місце домінування нижньої палати;

- наукові уявлення про роль глави держави в напівпрезидентській республіці; обґрунтовано, що Конституція Республіки Польща 1997 року передбачає обмежену роль глави держави у здійсненні поточної політики, оскільки він не є органом, *stricte* наділеним повноваженнями, характерними для виконавчої влади; виконуючи роль гаранта Конституції, спадкоємності державної влади, суверенітету й безпеки держави, а також представника держави у зовнішніх зносинах, він, швидше, виступає арбітром, який стабілізує політичну систему, а також постає органом так званої нейтральної влади;

- наукові твердження про природу дуалізму виконавчої влади в політичній системі Республіки Польща; обґрунтовано думку, що з огляду на виконувані функції головну роль у системі виконавчої влади відіграє Рада Міністрів, яка існує поряд із Президентом як рівноцінний конституційний орган, не підпорядкований главі держави, але політично залежний від Сейму, оскільки потребує постійної довіри з боку останнього;

- наукові підходи щодо подальшої інституціоналізації центральних органів виконавчої влади Республіки Польща; обґрунтовано необхідність конституційного та, у подальшому, законодавчого закріплення статусу центральних органів виконавчої влади Республіки Польща в механізмі здійснення влади як організаційних підрозділів публічної адміністрації, нормативно відокремлених за предметною підвідомчістю та в організаційному плані, персоніфіковані їх керівниками, які займають свої посади за призначенням і уповноважені в межах, передбачених законом, виражати волю Польської держави;

- усталені в юридичній науці положення щодо місця і ролі органу конституційної юрисдикції в національному владному механізмі; обґрунтовано тезу, що в результаті вступу Республіки Польща до Європейського Союзу Конституційний Трибунал почав виконувати подвійну роль: з одного боку, він залишається органом Польської держави, створеним

для виконання завдань, визначених у Конституції, з іншого – виступає органом ЄС, який у межах своєї компетенції повинен забезпечити дотримання законодавства ЄС національними органами;

- положення про специфіку самоврядної діяльності в Республіці Польща; обґрунтовано, що в основу побудови системи територіального самоврядування в цій країні був закладений принцип доповнення, а не поглинання, тобто кожен наступний рівень самоврядування виконує лише ті функції, які не здатен здійснювати нижчий, внаслідок чого більша частина повноважень у децентралізованій структурі самоврядування належить органам самоврядування базового (гмінного) рівня;

- пропозиції щодо вдосконалення державного ладу України за польським зразком; зокрема, обґрунтовано доцільність: а) доповнення принципу поділу державної влади вимогою співпраці всіх її гілок; б) переходу від монокамералізму до бікамералізму як форми поєднання загальнодержавного і регіонального представництва в парламенті; в) запровадження в державний механізм України спеціального органу конституційної юрисдикції – аналогу польського Державного Трибуналу як судової інстанції, уповноваженої вирішувати питання про винуватість вищих посадових осіб держави у вчиненні злочинів; г) запровадження принципу доповнення (субсидіарності) під час здійснення конституційної реформи щодо децентралізації.

Практичне значення отриманих результатів опосередковується науковою новизною дисертаційної роботи, сформульованими в ній висновками, відповідними пропозиціями щодо вдосконалення законодавства Республіки Польща та України. Вони можуть стати в нагоді у таких сферах:

- *науково-дослідній* сфері – як підґрунтя для подальших фундаментальних і галузевих юридичних досліджень з питань детермінації засад державного ладу, децентралізації владних функцій, здійснення подальших реформ територіального поділу України та Республіки Польща (акт Харківського національного університету внутрішніх справ від 09 січня 2020 р.; акт Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 16 січня 2020 р.);

- у сфері *нормотворчості* – для модернізації чинної конституційної моделі державного ладу України, вдосконалення різноманітних норм інституту державного ладу України та Польщі, які визначають особливості конституційно-правового статусу вищих національних органів влади, механізму здійснення влади та її децентралізації, організації територіального устрою України та Польщі; стосуються територіальної організації влади в сучасній державі; безпосередньо характеризують можливості розвитку інституту конституційної юстиції, зокрема за рахунок запровадження аналогу Державного Трибуналу в Україні; визначають специфіку й тенденції розвитку муніципального дуалізму як одного з ключових принципів здійснення влади на місцевому рівні тощо;

- *правозастосовній діяльності* – з метою вдосконалення механізму здійснення влади, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на процес ухвалення рішень щодо питань місцевого значення; роздержавлення правоохоронної функції держави (Акт науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук № 3 від 09 січня 2020 р.);

- *освітньому процесі* – під час підготовки підручників і навчальних посібників з дисциплін «Конституційне право», «Муніципальне право», «Державне право зарубіжних країн», «Напрямки розвитку науки конституційного права», «Юридична компаративістика» (акт Харківського національного університету внутрішніх справ від 08 січня 2020 р.; акт Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 16 січня 2020 р.).

Особистий внесок здобувача. Подана дисертаційна робота є самостійною науковою працею, підготовленою з урахуванням новітніх здобутків аналітичної та прикладної юриспруденції, зокрема надбань конституційного та муніципального права, юридичної компаративістики. Усі напрацьовані в ній ідеї та розробки обґрунтовано на основі власних досліджень автора.

Наукові положення і результати кандидатської дисертації не виносяться повторно на захист докторської дисертації.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розроблення проблематики державного ладу Республіки Польща, висвітлені автором у дисертаційному дослідженні, були оприлюднені на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях і читаннях: «Правові засади місцевого самоврядування в Україні» (м. Харків, 2012 р.), «Права людини: Теорія, реальність, перспективи» (м. Дніпропетровськ, 2013 р.), «Держава і право: проблеми становлення і стратегії розвитку» (м. Суми, 2014 р.), «Юстиція, свобода і безпека як сфери європейської інтеграції України» (м. Харків, 2014 р.), «Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми» (м. Харків, 2014 р.), «Суверенність, незалежність, конституційність: становлення та розвиток української держави» (м. Харків, 2015 р.), «Держава і право: проблеми становлення і стратегії розвитку» (м. Суми, 2015 р.), «Національні та міжнародні механізми захисту прав людини» (м. Харків, 2016 р.), «Від громадянського суспільства – до правової держави» (м. Харків, 2017 р.), «Напрями розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення» (м. Харків, 2017 р.), «Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми (м. Харків, 2017 р.), «Актуальні проблеми трудового законодавства, законодавства про державну службу та службу в правоохоронних органах» (м. Харків, 2018 р.), «Правові засади взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства в Україні та зарубіжних державах» (м. Київ, 2019 р.), «Євроінтеграція: польський досвід і українські перспективи» (м. Одеса, 2019 р.).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, що охоплюють 12 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (693 найменування на 64 сторінках) та додатків на 28 сторінках. Повний обсяг дисертації становить 516 сторінок, із них основний текст дисертації – 404 сторінки.

РОЗДІЛ 1.
ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО ЛАДУ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

1.1. Загальна система засад державного ладу Республіки Польща

Для українського суспільства на нинішньому історичному етапі державного розвитку досить гостро постає питання переосмислення багатьох уявлень про правові категорії та явища і наповнення їх новим сутнісним змістом. Така ситуація з-поміж іншого є результатом цивілізаційного вибору українського народу в напрямку європейських світоглядних та державницьких орієнтирів.

Зміна окремих аспектів і властивостей державно-правової реальності в Україні та її соціальної дійсності обумовлена, зокрема, еволюційним рухом до кращих світових стандартів державотворення, виражених у концепціях правової демократичної соціальної держави, й органічно пов’язана із трансформацією уявлень про державний лад як один з основних інститутів конституційного права та його засад як фундаментальних орієнтирів побудови та функціонування сучасної державності.

Проблема наукового розуміння державного ладу та його принципів сьогодні «концентрує політико-правові аспекти науки теорії держави і права, конституційного права, інших галузевих юридичних і неюридичних наук. Розглянути принципи державного ладу на сучасному етапі в контексті формування демократичної, соціальної, правової держави в Україні – актуальне завдання юридичної науки» – зазначає Л. Наливайко [105].

Для належного осмислення багатоаспектності й багатовимірності конституційно-правової матерії державного ладу українськими науковцями може і повинен бути використаний зарубіжний досвід політичної діяльності, відображений у законодавстві та юридичній літературі, зокрема у порівняльних дослідженнях.

З огляду на це особливу увагу привертає до себе потреба дослідження державного ладу Республіки Польща як держави, що мала багато спільного з Україною в процесі становлення її державницьких традицій, які стали основою

її сучасного державного ладу. Підсилює таку потребу і той факт, що Республіка Польща сьогодні є одним з найбільш удалих зразків європейського державотворення.

Важливим аспектом пізнання державного ладу в Україні та Республіці Польща є необхідність узгодження польських та українських правових позицій і поглядів на цю правову категорію і, зокрема, на визначення принципів, що складають систему засад державного ладу. Для цього нам необхідно розібратися з такими правовими дефініціями, як «державний лад», «принципи» і, відповідно, «засади державного ладу», а також установити їх змістовне наповнення та системні зв'язки в конституційній доктрині Республіки Польща.

Термін «лад» вживається в багатьох значеннях, зокрема як система, структура, будова, організація, устрій, уклад, порядок, влада, злагода, узгодженість, упорядкованість, розташування, розміщення, злагодженість, системність [53]. Із них найбільш близьким польським аналогом у юридичному розумінні є терміни «державна система», «державний (політичний) устрій» – «system państwowy», «ustrój państwa polskiego», «Ustrój Rzeczpospolitej Polskiej», «ustrój państwowy», які історично склалися в Польщі під впливом національної та зарубіжної правової думки протягом тривалих трансформаційних процесів.

У цьому контексті доцільно буде згадати слова професора Вільнюського університету В. Комарніцкого, написані ним ще у 1937 р. про те, що у «Польщі трансформація державного ладу є набагато глибшою [ніж в інших країнах], бо охоплює базові зв'язки між державою та громадянином. Ці зміни пов'язуються з … еволюцією поглядів на державу та її суспільну роль» [293, s. 7]. Він же зауважує, що «процес еволюції має особливе значення для належного формування правничо-політичної індивідуальності польської держави, а … припинення еволюційних процесів у сфері політичного права, розірвання контактів із конституційними рухами на Заході, життя Польського народу у межах … побудованих на засадах, що суперечать польським традиціям, створило особливі перепони для законодавчої творчості в галузі політичного

(конституційного) права для надання відбудованій державі відповідного устрою» [293, s. 10].

Загалом зазначений термін відображає переважно два явища – статику (організацію, структуру) і динаміку (діяльність, поведінку, рух) суспільних явищ. Відповідно, державний лад являє собою, в найбільш загальних рисах, організацію й діяльність держави, що передбачені й гарантовані Конституцією та законами Республіки Польща. Він інтерпретується також як певний порядок організації та діяльності держави, як офіційний порядок, передбачений і гарантований Конституцією та законами Польської держави.

Державний лад – це «вся організація держави та способи діяльності державної влади», – зазначає відомий польський конституціоналіст Б. Банащак [172, s. 11].

У реальному житті державний лад Республіки Польща постає як складна система суспільних відносин, передбачених Конституцією та законами щодо організації та здійснення державної влади, охоплених в єдності всіх її сторін і обумовлених історичними умовами та певним рівнем розвитку політичних, економічних, ідеологічних та інших відносин, а також відповідних інституцій. Державний лад – це багатоаспектне і багатопланове комплексне утворення, тому можна виокремити, по-перше, його елементний склад, по-друге, соціальні зв’язки між елементами.

Підтверджуючи це, польський науковець Є. Кучинський говорить, що «державний лад – це певна системна цілість, яку складають основоположні засади, що визначають:

а) організацію та функціонування держави;

б) структуру державної організації;

в) механізми функціонування держави» [320, s. 14].

З метою встановлення змістовного наповнення поняття державного ладу в польській доктрині конституційного права слід вказати основні наукові підходи, наявні на сьогодні, щодо співвідношення змісту категорії «державний лад» з іншими суміжними категоріями. Пріоритетними напрямками осмислення та наукового опрацювання цієї проблематики в польській

конституційно-правовій думці є наступні:

а) державний лад тотожний конституційному ладу;

б) державний лад є частиною конституційного ладу;

в) державний лад ототожнюється з політичною системою суспільства;

г) державний лад – явище, тотожне формі держави;

ґ) державний лад і суспільний лад – взаємопов'язані категорії;

д) державний режим як підсистема державного ладу;

е) державний устрій як елемент державного ладу тощо.

У польській юридичній літературі ґрунтовні наукові дослідження щодо визначення співвідношення, взаємовпливу, взаємообумовленості понять «державний», «суспільний» та «конституційний лад» фактично відсутні. Визначення поняття «державний лад» надається лише в поодиноких наукових публікаціях і має епізодичний та побіжний характер, що іноді призводить до неточних термінологічних інтерпретацій, неправильних висновків тощо.

Теза про те, що державний лад тотожний конституційному ладу, в польській конституційній доктрині пов'язується з тим, що сфера питань, які регулюються конституцією, охоплює всі системні проблеми державного ладу. Це означає формування змісту Конституції навколо трьох груп проблем: 1) основних засад політичного устрою та соціально-економічного устрою держави; 2) правового статусу особи в державі; 3) системи державних органів.

Важливість конституційних норм для державного ладу та статусу особи також випливає з того, що, незалежно від неоднакового «тягаря» цих норм, конституція є сукупністю конституційних засад і основних прав (а кожен її припис має характер *lex fundamentalis*) [324, s. 18].

Дещо по-іншому підходять до визначення змістовного наповнення державного ладу польські науковці П. Май і В. Парух, які за допомогою терміна «державний лад» описують «системну цілість», що складається з трьох елементів:

1) засад організації та функціонування держави;

2) структурної організації держави;

3) механізмів функціонування держави [341, s. 68].

Водночас слід вказати, що найбільш характерним для сучасної польської наукової думки є сприйняття державного ладу в широкому та вузькому розумінні цього терміна.

Прихильники першого (широкого) підходу включають до змісту державного ладу й елементи суспільного, господарського та політичного устрою (у такий спосіб практично ототожнюючи його з ладом конституційним), а прихильники другого (вузького підходу) розглядають державний лад як відносно самостійний елемент конституційного ладу, сукупність відносин щодо будівництва (організації) державних органів і механізму держави в цілому. При цьому в різних авторів критерії та підходи до сприйняття державного ладу суттєво різняться.

До прихильників першого (широкого) підходу з кола польських конституціоналістів слід віднести таких учених, як Д. Дудек, А. Гжесковяк, М. Карпюк, П. Вінчорек, С. Божик, К. Нізіол, Л. Дзєвєцка-Бокун [212], К. Екхарт, Л. Гарліцький, А. Пулло [523, s. 331], В. Котович [309], П. Сарнецький, В. Соколєвіч та ін. Усі вони у своїх роботах говорять про те, що поняттям «державний лад» охоплюється соціально-економічна система (суспільно-господарський устрій) і політична система (політичний устрій).

Серед прихильників другого (вузького) підходу слід вказати такі відомі у польській конституційній науці та практиці імена, як К. Сікора, який поряд з можливістю широкого розуміння категорії державного ладу усе ж таки віддає пріоритет його розумінню насамперед як відносно самостійної сукупності відносин будівництва (організації) та діяльності держави й державних органів [550], а також В. Скшидло [557, s. 7], Т. Сломка [561] та М. Гульчинський [589, s. 7], які, по суті, зводять державний лад до політичної системи (політичного устрою).

Утім слід констатувати, що серед польських науковців представники першого (широкого) підходу до розуміння державного ладу становлять абсолютну більшість. Як зазначають С. Вронковська та М. Зелінський, «хоча іноді мають місце випадки, коли поняття «державний лад» використовують у більш вузькому значенні, проте набагато переконливішим є його більш ширше

розуміння, яке охоплює всі інститути та принципи функціонування держави як спільноти громадян, а не держави як системи її органів. Коротко кажучи, державний лад є способом організації суспільства, яке утворює державу» [510, s. 15].

На нашу думку, сприйняття широкого підходу, попри всі його переваги, призводить до розмитості наявного категоріального апарату та ототожнення державного ладу із суспільним. Тому більш ґрунтовним вважаємо сприйняття державного ладу як нормативно врегульованої та гарантованої системи суспільних (суспільно-політичних) відносин з організації та владної діяльності держави, яка опосередковується через функціонування державних і самоврядних інституцій (органів) та обумовлюється конкретно-історичним рівнем розвитку відповідного державно-організованого суспільства. Саме такий підхід до визначення державного ладу в умовах децентралізації владних функцій та їх часткового «роздержавлення», на нашу думку, якнайкраще відповідає сьогоднішнім реаліям державотворення як у Польщі, так і в Україні.

Державний лад є відображенням форми відповідної держави у вигляді певної системи суспільних відносин, а відтак характеризує: 1) інституційно-функціональну організацію державної влади (форму державного правління); 2) політико-територіальну організацію державної влади (форму державного устрою); 3) методи та способи здійснення влади (форму державного або політичного режиму). Державний лад включає в себе не тільки характеристики державного апарату, а й охоплює державний механізм у цілому, включно з системою органів влади автономних утворень та місцевим самоврядуванням, коли ті долучені до виконання державно-владних функцій і повноважень. Усі відносини, що характеризують державний лад, отримують правове закріплення, формуючи відповідні генеральні інститути державного (конституційного) права. При цьому з-поміж відповідної системи правових норм виокремлюється низка декларативних норм (норм-принципів), що мають базовий, вихідний характер для всіх елементів форми держави, а відтак називаються засадами державного ладу. У конституційній державі ці принципи обов’язково фіксуються в Основному законі й становлять

невід'ємну частину засад конституційного ладу.

Сукупність цих принципів визначає конституційну ідентичність держави. Передусім вони вказують, кому саме належить влада в державі (визначають суверена), встановлюють основні форми здійснення цієї влади й види державних органів, покликаних її реалізовувати. Принципи також визначають основні, базові способи (формальну площину) та зміст (матеріальну площину) здійснення влади, вказують ідеї та цілі, які слід враховувати під час здійснення влади [73, с. 36].

Зауважимо, що суттєвих розбіжностей у тому, що являє собою загальна категорія «принцип», у польській і українській юридичній літературі не існує. Науковці обох держав сходяться на тому, що в найбільш загальному вигляді принципи – це певні фундаментальні правила, домінуючі ідеї, що відображають зміст і основні риси явищ природи чи людської діяльності.

Так, О. Оболенський визначає принципи як основні, вихідні положення теорії, основні правила діяльності; встановлені, загальноприйняті поширені правила господарських дій і властивостей економічних та соціальних процесів [21, с. 303]. «Основні принципи – це ідеї, цінності та концепції, виражені в Конституції», – вторить йому Є. Кучинський [320, s. 49].

Принципи – це також загальні закони (закономірності) побудови системи (системи знань, системи ідей, системи принципів), сформульовані як первинне розуміння, що лежить в основі певної сукупності фактів, сутностей, речей, явищ тощо. Під час характеристики різноманітних систем принципи віддзеркалюють ті суттєві характеристики, що відповідають за правильне функціонування системи, без яких вона не виконує своє призначення, мету, функцію, тобто розглядаються «як умови їх нормальної життєдіяльності» [104, с. 93].

Принципам притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що обумовлює їх особливу роль у структурі широкого кола явищ, у тому числі й державного ладу. Принцип є джерелом багатьох явищ або висновків, що відносяться до нього, як дія до причини або як наслідки до підстави.

Термін «принципи» може лише уточнюватись і деталізуватись залежно від сфери його існування та функціональної спрямованості. У цьому розумінні виділяють загальносоціальні та юридичні принципи. При цьому юридичні принципи (у польському варіанті «принципи права») відрізняються від інших правових норм, оскільки вони «мають якесь особливе значення, що дозволяє їм вважатись особливо важливими для когось або з чиєїсь точки зору» [687, s. 68]. Останні диференціюють на принципи системи та принципи структури.

У контексті нашого дослідження важливим є той факт, що сприйняття і розуміння польськими науковцями засад державного ладу як принципів права водночас означає, що вони мають усі особливості та характерні риси останніх [662]. Подібний стан речей спостерігається і в українських правничих колах. Так, у літературі трапляються такі визначення поняття «принципи права»:

– керівні засади (ідеї), зумовлені об’єктивними закономірностями існування та розвитку людини і суспільства, які визначають зміст та спрямованість правового регулювання (П. Рабінович);

– об’єктивно властиві праву відправні засади, безперечні вимоги (позитивні зобов’язання), які пред’являються до учасників суспільних відносин з метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і суспільних інтересів (О. Скакун);

– основні ідеї, вихідні положення чи провідні засади процесу його формування, розвитку і функціонування (М. Марченко);

– вихідні, визначальні ідеї, положення, настанови, які творять моральну й організаційну основу виникнення, розвитку та функціонування права (М. Байтін);

– система найбільш загальних і стабільних імперативних вимог, закріплених у праві, які є концентрованим виразом найважливіших сутнісних рис та цінностей, що притаманні цій системі права і визначають її характер і напрями подальшого розвитку (С. Погребняк);

– основні нормативні засади позитивного права, що визначають сутність та спрямованість правового регулювання (Л. Луць).

Погодимося, що за всієї багатоманітності визначень поняття «принципи права» усі наявні в юридичній літературі погляди щодо цього поняття можна більшою мірою звести до двох, відповідно до яких принципи права розглядають: 1) як основоположні ідеї, вихідні (керівні) засади; 2) як нормативні засади права, що визначають загальну спрямованість, основні особливості та найсуттєвіші риси правового регулювання [138, с. 19].

Отже, на підставі вищесказаного доходимо висновку про синонімічність термінів «принцип» та «засада», зокрема й щодо засад державного ладу Республіки Польща.

У польській правовій доктрині підходи й визначення засад державного ладу є різними, відмінними одне від одного і не досить точними. Подібна картина спостерігається і з рішеннями та висновками Конституційного Трибуналу. Ускладнюють таку ситуацію і державні органи, які, використовуючи такі мало визначені термінологічні категорії, як «засади конституційного ладу» («zasady ustrojowe»), «загальні засади, головні принципи» («zasady naczelne»), чи навіть більш загальні назви «конституційні засади права» («konstytucyjne zasady prawa») або «принципи права» («zasady prawa») тощо, по суті створюють додаткові перепони в їх застосуванні [575, s. 28]. Проте саме термін «засади конституційного ладу» («zasady ustrojowe») використовується найчастіше.

Сучасний конституціоналізм сформулював низку загальних засад, що стали певним стандартом демократичної держави і знаходять своє відображення в будь-якій сучасній конституції. Утім, ці принципи можуть по-різному формулюватися, співвідноситися між собою й деталізуватися. Це зумовлюється специфікою конституційного розвитку кожної держави, ієрархією цінностей і цілей, що, на думку творців конституції, мають фундаментальний характер. Саме тому в межах усієї сукупності найважливіших норм, які переважно визначають статус держави, кожна конституція має досить широкий спектр способів вибору, вираження й уточнення цих загальних принципів.

Польські науковці наголошують на тому, що засади державного ладу не

завжди мають бути записані в окремих положеннях Основного закону. Досить часто їх визначають, спираючись лише на окремі положення Конституції з урахуванням аксіологічних концепцій та доктринальних конструкцій, які є основою тексту Конституції та процесу його тлумачення. При цьому текст Конституції містить різного роду змістовні скорочення, такі собі слова-ключі, припускаючи, за мовчазної згоди учасників конституційно-правових відносин, що сенс цих понять настільки очевидний, що не потребує спеціальних правових визначень. Отже, принципи державного ладу набувають значної гнучкості, про їх реальну роль і значення часто можна говорити лише з урахуванням судових рішень, які їх конкретизують.

У цьому контексті необхідно враховувати дві важливі обставини, зазначає українська дослідниця державного ладу Л. Наливайко, – те, що засади формування та функціонування державних органів, а відтак і їх взаємодію із суспільством неможливо повністю зафіксувати лише в Основному Законі (для цього потрібні органічні закони, що деталізують вимоги конституційних норм), а також те, що навіть на законодавчому рівні неможливо врегулювати всю наявну різноманітність методів, способів і прийомів, які спонтанно складаються в процесі реального державно-правового та суспільного розвитку і є осередком існуючого державного режиму [104, с. 47].

Також у польських наукових дослідженнях при штучному синтезуванні конкретних каталогів засад державного ладу помічено, що на сьогодні у правовому полі практично припинено використання понять «загальні засади, головні принципи» та «провідні ідеї», у тому числі й серед формальних джерел права [159, s. 47].

Визначаючи засади державного ладу, А. Куліг стверджує, що «кожна із сучасних держав є організованою на основі певних припущень, що визначають інституціональні та процедурні аспекти її діяльності. Ці припущення, з одного боку, підпорядковують собі політичні та правові рішення в державі, з іншого боку, вони мають загальний і навіть загальнообов’язковий характер (саме тому їх часто порівнюють із так званими загальними положеннями), що дозволяє їм поширювати свій вплив на значну кількість суб’єктів та об’єктів регулювання.

З огляду на фундаментальний характер цих припущень і силу впливу (детермінації) на державний лад, вони носять назву «устроєві засади» («zasady ustrojowe») [498, s. 172], тобто, в українській їх редакції, – засади конституційного ладу (з огляду на широке сприйняття державного ладу в польському праві).

Ці засади «становлять систему передбачених і закріплених конституцією основних принципів організації (будівництва) і діяльності держави та її основних інститутів і органів державної влади, основних функцій держави, інших елементів (атрибутів) держави. Основні принципи державного ладу визначають суть держави, її тип, місце й роль у суспільстві», – зазначає В. Годованець [17, с. 93].

На думку польського науковця К. Сікори, засади державного ладу – це найважливіші постулати, які характеризують лад даної держави, визначений в її конституції. Вони являють собою правові норми особливого виду – такі, що мають базове, основоположне значення для визначення устроєво-структурного, політичного, суспільного, господарчого вимірів держави. Засади державного ладу, закріплені в конституції, виражають ідеї, цінності, поняття, які, з одного боку, є основами (підвалинами) для інших норм, з іншого – характеризують державу через визначення її найважливіших рис. Зазначені засади насамперед указують на суб'єктів влади, модель її здійснення, місце особи в державі, ступінь участі суспільства в процесі ухвалення владних рішень, а також на структуру, компетенцію та функції органів публічної влади та характер організаційно-правових зв'язків між ними. Основні засади державного ладу є фундаментом конституції, оскільки вона сама по собі є фундаментом організації держави [549, s. 243].

Польський дослідник А. Гжесковяк засади державного ладу розуміє як певні фундаментальні ідеї, відповідно до яких повинна формуватися політична спільнота громадян, що утворює державу з конкретним ладом. Саме вони (засади) визначають форму держави, статус громадян та їх об'єднань [246, s. 249].

Водночас, як зазначає М. Камінський, наука польського конституційного

права, визначаючи засади державного ладу, використовує різні дефініції для їх позначення, у тому числі «основні засади устрою», «засади державного ладу», «головні засади Конституції» тощо. Необхідно також звернути увагу на той факт, що в польській доктрині конституційного права не сформувалася єдина дефініція конституційних засад державного ладу [280, s. 279].

Б. Банащак, наводячи дефініцію засад державного ладу, говорить, що це є головні, найважливіші положення, що характеризують систему держави та містяться в конституції (якщо така в цій державі є). Тому їх можна ототожнити з конституційними принципами (засадами). Він також зауважує, що «розбіжності в розумінні засад державного ладу в [польській] науці конституційного права призводять до відсутності єдиного спільного підходу (бачення) щодо базових основоположних питань, таких як їх перелік (каталог), назва чи зміст. Отже, можна говорити про певну «конвенціональність» та умовність засад державного ладу. Щоправда, вони включені до Конституції, але не безпосередньо, не у вигляді готових виразів, готового каталогу» [168].

Такий стан речей частково пояснюється тим, що в польській владі одночасно представлені політичні сили, що є прихильниками різновекторного розвитку польського суспільства, а також тим фактом, що текст Конституції Республіки Польща ще не встиг повністю «обрости» тлумаченнями та конкретними судовими висновками, що дозволило б визначити фактичну роль та зміст її окремих положень, зокрема й у частині засад її державного ладу.

Більше того, навіть сама доцільність виділення засад державного ладу, як і взагалі конституційних принципів, окремими польськими науковцями піддається сумніву. Наприклад, П. Тулея та К. Войтович вважають, що «така дефініція взагалі є непотрібною, оскільки базовою категорією в юриспруденції залишається категорія норми права. А конституційні принципи (читай – і засади державного ладу) служать лише для спрощення дискурсу юридичного (нормативного) масиву» [615, s. 8–10, 19–20].

Як зауважує Є. Оніщук, навіть «сам Конституційний Трибунал Республіки Польща у своїх рішеннях не надав дефініції таких часто вживаних ним понять, як «конституційний принцип» чи «засада державного ладу», а

також не сформулював переліку таких засад» [452, s. 18, 32].

Польський науковець С. Бєрнат у зв'язку з цим зауважує, що доцільним є використання лише загального терміна «конституційна засада права», що вказує на її місце в системі джерел права і відтак – на певну ієрархію в загальній системі принципів без застосування конкретизуючих термінів «устроєва», «головна», «загальна», «провідна» тощо, оскільки використання такого роду прикметників насправді не має значення з точки зору механізмів, які мають значення для конституційного права [589, s. 10].

Водночас Б. Банащак прямо заявляє, що визначення конституційних принципів (відповідно і засад державного ладу) у науці права і, особливо, в судовій практиці не здійснюється аби як, як і Основний закон не є випадковою сукупністю правових норм. В основі Конституції лежить певна аксіологія його творців, що передбачає певні припущення – базові принципи, які спричиняють те, що багато окремих правил, які містяться в ньому, створюють системну єдність. У результаті конституційні засади утворюють такий собі фундамент усього конституційного права й визначають сутність і системний характер устрою держави. Як підкреслює німецький вчений К. Штерн, рішення Конституційного Трибуналу до тих пір залишатимуться законом, доки вони базуватимуться на конституційних принципах, оскільки саме в них (принципах) втілюється воля суверена, а не в нормативних актах [581].

Водночас в останні роки польська конституційна наука і практика поволі схиляються до визнання засад державного ладу в широкому його розумінні, як відносно відособленої частини загальних конституційних засад. Вказується, що засади державного ладу Республіки Польща – це політичні рішення установчого характеру, підтверджені авторитетом Конституції, виражені у формі нормативних конструкцій, які визначають обсяг прав і свобод людини та принципи організації та компетенцію органів публічної влади (систему і структуру вищих органів влади, місцевих органів влади та територіального самоврядування). Зазначається, що ці рішення покликані регулювати основи соціальної, політичної та економічної систем держави.

Підкреслюється й особлива важливість «устроєвих засад», яка

виражається в тому, що:

а) на їх підставі формуються інші конституційні норми, визначаються характеристики державних інститутів;

б) вони визначають конституційні цінності, що становлять аксіологічні основи Конституції;

в) вони вважаються засадами в конституційній доктрині та судовій практиці;

г) вони є найбільш загальними та впливовими з усіх конституційних норм.

Отже, загальна специфіка засад державного ладу Республіки Польща визначається такими ознаками: основоположним, фундаментальним, узагальнюючим значенням; політико-правовим і програмним характером; нормативністю та загальнообов'язковістю; визначеністю й категоричністю; юридичним верховенством щодо інших положень Конституції та всіх інших нормативних актів держави; постійним характером дії; загальновизнаністю (на відміну від інших ідеологічних настанов); цілісністю; стислим і сконцентрованим характером викладення; стійкістю і, відповідно, особливим порядком змін.

Загальне уявлення про весь загал засад, що, на думку польських політичних та наукових кіл, складають засади державного ладу Республіки Польща, можна скласти на підставі аналізу процесу їх обговорення Конституційною комісією Народних Зборів у період, що передував ухваленню Конституції 1997 р.

Сам перебіг дискусії в Конституційній комісії щодо змістовного наповнення розділу I «Річ Посполита» Конституції дещо синтетично, але при цьому досить вдало описали Є. Пільчинський [473, s. 47] та П. Вінчорек [640, s. 12]. Базовий каталог засад був поділений ними на дві частини. Перша з них включала засади, які у формі статей могли б увійти до першої частини Конституції. Друга стосувалася засад, які, на думку дослідників, можуть і повинні стати основою для формулювань положень Особливої частини Конституції і які будуть виражені не стільки окремими положеннями цього

акта, скільки окремими їх групами або навіть Конституцією загалом.

Використовуючи терміни загальної теорії права, тут, з урахуванням певних умовностей, ішлося з одного боку, про засади директивного характеру, а з іншого – про засади, які мали описовий характер.

Перша група включала засади: а) республіканської форми правління; б) народного суверенітету; в) спільного блага; г) єдності та цілісності держави; ґ) демократичної держави; д) соціальної держави; е) верховенства закону і законності (легалізму); є) поваги до норм міжнародного права; ж) допустимості передачі частини державного суверенітету міжнародним інституціям; з) представницької та безпосередньої демократії; и) поділу влади; і) політичного плюралізму; ї) самоврядування; й) недоторканності власності; к) свободи господарювання; л) охорони праці. Крім того, було запропоновано внести до Конституції положення, яке б регулювало відносини між державою, церквою та релігійними об’єднаннями. Усього до цього каталогу було включено 17 засад.

Друга частина містила пропозиції щодо внесення до Конституції, серед іншого, засади прав і свобод людини та громадянина, демократичності виборів, визначення характеру державного устрою. Ці питання лише згадувались у процесі дискусії й не були предметом більш широкого обговорення в підкомітеті.

Згодом, у 1994 р., базовий каталог засад був доповнений і іншими положеннями, проте не всі з них можна однозначно вважати засадами саме державного ладу.

Деякі пропоновані положення й норми були включені до цього переліку лише тому, що вони не були охоплені іншими частинами проєктованої Конституції, наприклад, щодо столиці, символів держави. Інші пропозиції з’явились у результаті критичних зауважень і пропозицій учасників конституційної дискусії. У такий спосіб було запроваджено принцип захисту прав і свобод людини та положення про офіційну (державну) мову.

В обох випадках це стало початком дискусії щодо переліку засад державного ладу між групою експертів із кола депутатів і сенаторів та

представниками різних видів об’єднань, організацій і соціальних інститутів (церков, бізнес-організацій, жіночих організацій, професійних організацій тощо), в результаті якої зміст розділу І проєкту Конституції було значно розширено, а формулювання відповідних положень уточнено. Це стосується ст. 16, 17 та 18 проєкту Конституції Республіки Польща від 26 січня 1995 р., які закріплювали столицю держави та визначали її символи.

Отже, Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 р. [300] (далі також – Конституція РП) закріплює найважливіші засади державного ладу в розділі І, що має назву «Річ Посполита» й охороняється ускладненим порядком внесення змін і доповнень. Регламентація засад державного ладу в самостійному розділі, який повинен бути розташований на початку Конституції, є принципово важливим не лише в польській правовій доктрині, але й для низки держав, серед яких Греція, Італія, Іспанія, ФРН, Японія тощо. Такий підхід відповідає сучасним тенденціям соціалізації конституційного права, змістом якої є більш цілісне закріплення основ державного і суспільного ладу.

Водночас було б помилкою вважати всі двадцять дев’ять статей, які становлять цей розділ, переліком із двадцяти дев’яти засад державного ладу. У розділі співіснують положення з різним рівнем і ступенем абстрактності – поряд із засадами, що мають особливо важливе значення (наприклад, ст. 1, 2, 4, 8, 10), цей нормативно-правовий акт містить конкретизуючі положення-принципи, що ілюструють лише окремі аспекти більш загальних принципів і засад (наприклад, ст. 13, 17, 26), або, швидше, норми, ніж конституційні принципи (наприклад, п. 2 ст. 11, п. 2 ст. 21, ст. 27, 28 та 29). Також помилково вважати, що конституційні принципи не можуть міститися в інших розділах польської Конституції. Положення преамбули до Конституції також є дуже важливим елементом визначення змісту окремих засад державного ладу, зокрема щодо взаємодії держави та церкви [225, s. 68].

Конституція Польщі приділяє значну увагу утвердженню конституційних засад та принципів, і саме тому в науковій літературі не без підстав стверджується, що в окремих положеннях вона має, скоріше,

демагогічний, аніж юридичний характер. Такий підхід польського законодавця до тексту Основного закону залишає конституційній доктрині значну свободу щодо створення цілого каталогу засад державного ладу Республіки Польща.

Для підтвердження цієї тези достатньо порівняти окремі підручники з конституційного права (у першу чергу польських авторів), щоб зрозуміти, наскільки різними є кількість цих засад та їх назви.

Так, Д. Дудек виділяє 16 засад державного ладу (у широкому розумінні цього терміна), які охоплюють такі конституційні матерії: правовий статус особи, державний і суспільний лад, а також систему джерел права.

До засад правового статусу особи він відносить:

а) засаду природної гідності людини;

б) принцип права людини на життя;

в) засаду рівності перед законом;

г) засаду охорони прав і свобод людини.

Засадами державного ладу (у вузькому розумінні) Д. Дудек вважає:

а) засаду республіканської форми держави;

б) принцип правової держави, принцип народного суверенітету;

в) засаду поділу і рівноваги гілок влади;

г) засаду двопалатності парламенту;

ґ) засаду суддівської незалежності й незалежності судів;

д) засаду децентралізації публічної влади;

е) засаду автономії, незалежності та співпраці між державою, церквами й конфесійними об’єднаннями;

є) засаду суспільно орієнтованої ринкової економіки.

І, нарешті, правову систему, з точки зору цього науковця, визначають:

а) засада ієрархічності системи джерел права;

б) засада вищої сили Конституції;

в) засада дотримання норм міжнародного права [685, s. 24].

Зі свого боку М. Карпюк до «устроєвих» засад, що становлять канон політичного устрою Республіки Польща, відносить, зокрема:

а) засаду республіканської форми держави;

б) засаду демократичної правової держави;

в) засаду народного суверенітету;

г) принцип поділу та балансу влади;

ґ) принцип автономії та взаємної незалежності держави і Католицької церкви та інших релігійних об’єднань;

д) принцип децентралізації державної влади та місцевого самоврядування;

е) принцип громадянського суспільства, який серед іншого поєднує: принцип політичного плюралізму, плюралізму профспілок та принцип свободи створення та діяльності громадських організацій, а також принцип захисту власності та права на спадщину.

Автор досить чітко поділяє їх на чотири окремі групи: засади політико-економічного устрою, засади політико-культурного устрою, засади політико-соціального устрою та засади політико-оборонного устрою Республіки Польща [181, s. 144].

У польських підручниках переліки цих засад, як правило, є значно меншими. Наприклад, Б. Банащак виділяє 6 засад державного ладу [170, s. 18], а П. Сарнецький [304, s. 30] і Л. Гарліцький [303, s. 52] – по 7 засад, при цьому переліки цих засад в обох авторів не співпадають. Дещо виділяється на цьому тлі перелік із 13 засад державного ладу (як політичного устрою) Польщі, запропонований П. Сарнецьким [494, s. 31], а також каталог із 27 фундаментальних засад конституції, сформульованих «формально» П. Людвіковською [338, s. 175–176].

В. Скшидло, використовуючи термін «засади політичного устрою», має на увазі всю системну цілість засад, які охоплюють організацію та функціонування політичної влади в державі, без урахування соціальних і господарських аспектів. До цього переліку він відносить засади, що регулюють: статус особи в державі, визначення суверена, способи здійснення державної влади сувереном, організаційну структуру державної влади та механізм її функціонування, зв’язки між органами публічної влади [557, s. 11].

Досить оригінальною видається систематизація засад державного ладу з

точки зору їх віднесення до новаторських чи традиційних, запропонована Є. Кучинським та В. Вольпюком [323, s. 35–36]. Останні вони умовно поділили на три групи.

До першої групи науковці віднесли нові засади, які були невідомі попереднім конституційним актам, серед яких:

1) засада спільного (загального) блага (добра);

2) засада єдності держави та її неподільності;

3) засада прямої дії норм Конституції;

4) засада дотримання Республікою Польща обов'язкових для неї норм міжнародного права;

5) засада громадянського суспільства (міститься в декількох нормах);

6) засада соціально орієнтованої ринкової економіки.

Другу групу склали засади державного ладу, відомі з попередніх конституційних актів, але модифіковані в чинній Конституції:

1) засада поєднання представницьких і безпосередніх форм здійснення влади народом;

2) засада поділу влади, доповнена системою стримувань і противаг;

3) засада політичного плюралізму;

4) засада самоврядності;

5) засада охорони власності.

І, нарешті, третя група охоплює засади, викладені в чинній Конституції в тій же нормативній формі, що і в попередніх конституційних актах:

1) засаду демократичної правової держави;

2) засаду верховної влади (суверенітету) народу.

Отже, можна стверджувати, що серед засад державного ладу, врегульованих у розділі І Конституції, зберігається елемент правонаступництва, хоча саме в Конституції Республіки Польща 1997 р. було вперше впроваджено декілька нових засад, а деякі набули нової юридичної форми.

З перспективи сьогодення можемо констатувати, що проблема конституційних засад, зокрема й засад державного ладу, яка була недооцінена

в Польщі в минулому, протягом усього періоду трансформації владної системи не лише зростала, але і стала набагато більш складною та серйозною. Практичне включення до складу відносин, охоплених поняттям «державний лад», значної кількості нових принципів, які більше не могли розглядатися як засади політичної системи (устрою) чи соціально-економічної системи (суспільно-господарського устрою), викликало потребу в новому осмисленні змістовного наповнення категорії «державний лад» та системи засад державного ладу. У цьому контексті є цікавими наукові роботи А. Пулло, який, крім групи принципів політичного устрою та декількох принципів суспільно-господарського устрою, виділив третю групу ідей, які одночасно є засадами обох указаних устроєвих систем. Так, було виокремлено засади субсидіарності, загального (спільного) блага, свободи релігії та автономії церков. Водночас такі принципи, як соціальна справедливість і громадянське суспільство, дослідник розглядав як засади суспільно-господарського устрою [519; 520].

Така ситуація вкотре підтверджує відсутність структурованості системи конституційних принципів, які одночасно є засадами державного ладу, в польській юридичній літературі. Більше того, навіть той факт, що сама Конституція якось указує на найбільш фундаментальні цінності, не використовується. Основний закон Польщі визначає ієрархію цінностей настільки, наскільки це взагалі можливо зробити в правовому акті, зокрема, використовуючи для цього преамбулу та значення перших статей. Роль конституційної доктрини полягає саме в тому, щоб зробити це питання цілісним і аксіологічним, створивши в такий спосіб певну структуру системи конституційних засад загалом і засад державного ладу зокрема.

Для належного функціонування системи засад державного ладу необхідною є не лише її узгодженість, але й наявність певної ієрархічної структури, що базується щонайменше на позначенні цінностей фундаментального характеру. Раніше їх називали доктринальними припущеннями чи провідними ідеями, що утворюють концепцію політичної системи (політичного устрою) чи лежать в її основі [275, s. 101–102]. Сьогодні

ці засади, як правило, термінологічно не відрізняються від усіх інших, будучи віднесеними до головних або фундаментальних (основоположних) принципів, навіть якщо йдеться про «провідні та високоаксіологічні інституційні (устроєві) директиви, якими повинні керуватися державні органи та громадяни» [479, s. 30] або про основоположні засади, які є «аксіологічною основою, таким собі наріжним каменем окремих правових рішень» [228, s. 62].

Створення ієрархічної структури цінностей і засад державного ладу Республіки Польща на сьогодні мало пов'язане з наданням деяким принципам визначень «засад – цінностей», «засад – директив», «засад – загальних положень» тощо. Позитивним в означеному контексті вбачаємо хіба що виділення в окрему категорію «засад – загальних ідей», оскільки в даному випадку йдеться про засади з досить загальним змістом, яким важко або й узагалі неможливо надати конкретну дефініцію та які мають взірцевий характер. Проте ці засади, по суті, і не потребують обґрунтування, бо, як писав Ю. Тішнер, самі обґрунтовують себе [608]. Чи не такий характер має, наприклад, засада людської гідності, демократичної держави або навіть поділу влади? Ці та деякі інші принципи виражають не лише загальні, але й фундаментальні цінності, легітимізують систему здійснення влади, а також усю правову систему.

У сфері традиційного розуміння конституційної матерії «засади – загальні ідеї» – це принципи демократичної держави, розподілу влади, правової держави та людської гідності.

Ранг «засад – загальних ідей» мають деякі принципи, які дотепер не пов'язувалися з політичною системою і тривалий час розглядалися лише як етичні принципи суспільних відносин. На сьогодні вони також стають конституційними принципами у широкому розумінні цього терміна та засадами державного ладу в більш вузькому, що вказують на фундаментальні цінності для всього державноорганізованого суспільства. Йдеться про такі загальні цінності суспільного життя, як соціальна справедливість, загальне (спільне) благо, солідарність, субсидіарність і соціальна ринкова економіка. Деякі з цих принципів не мають повністю визнаного та самостійного

нормативного значення, проте це не має перешкоджати називати їх засадами державного ладу в широкому значенні, прийнятому в науці польського конституційного права.

Виходячи з вищевикладеного, усі засади – загальні ідеї можна поділити на ті, що традиційно визнаються конституційною матерією, і ті, що стають нею лише зараз (наприклад, принцип солідарності). Проте лише про перші можна говорити, що вони мають не тільки характер загальних ідей державного ладу, а й також характер керівних ідей в окремих сферах конституційного права, які у своїй сукупності утворюють матеріальну структуру конституційного права, що складається з декількох систем (підсистем) конституційних норм і принципів. Маються на увазі «засади – ідеї»: 1) демократичної держави в системі суверенної влади; 2) поділу влади в системі державних органів; 3) правової держави в системі функціонування права; 4) людської гідності в системі захисту особи [522, s. 199].

Стосовно питань конституційного права, що виходять за межі безпосереднього здійснення державної влади, то в цьому разі важко вести мову про різні групи норм, упорядкованих аксіологічно та змістовно. У цьому випадку ми маємо справу із системою, в першу чергу, «засад – загальних ідей», які в польській конституції утворюють певну цілісну групу, що дозволяє розглядати їх як єдину цілісну сукупність конституційних положень. Проте вона відрізняється від чотирьох раніше зазначених систем тим, що є сукупністю засад і норм, які стосуються всього суспільного життя в державі, а не лише обмежуються здійсненням державної влади.

Представлена структура конституційних норм і принципів не має характеру логічного (відокремлюючого) поділу, проте це дозволяє вести мову про автономію та відносну відокремленість усіх виділених систем конституційних норм. Така ситуація не означає дезінтеграцію конституційного права. З одного боку, загальні ідеї чотирьох означених систем конституційних норм переймають на себе додаткову функцію загальної характеристики державного ладу, з іншого боку, в конституційному праві Республіки Польща, зокрема з огляду на членство в євроінтеграційних структурах, стає все більше

конституційних принципів, апріорі покликаних інтерпретувати всі конституційні норми, які не можуть бути пов'язані лише з однією чи навіть двома виділеними вище системами норм. Йдеться про такі цінності або засади-ідеї, як загальне благо, солідарність, справедливість, субсидіарність тощо.

Одним з найважливіших критеріїв зрілості системи засад державного ладу є її цілісність. Якщо на основі ключових принципів одиничні поєднуються в ціле, то виникає стійка система, формування та закріплення якої стає умовою внутрішньої єдності та стабільності держави й суспільства.

Серед основних критеріїв, які вказують на системну єдність і цілісність засад державного ладу Республіки Польща, можна вказати:

1) внутрішню узгодженість і системність нормативних приписів, що регулюють державний лад;

2) повноту охоплення ключових аспектів побудови правовідносин, що складають державний лад;

3) дієвість, ефективність і гарантованість елементів державного ладу як цілісної системи;

4) наявність стійких взаємозв'язків між суб'єктами у відповідних правовідносинах та інтегративність зв'язків між самими засадами державного ладу;

5) неприпустимість абсолютизації жодного з принципів;

6) логічно і формально-юридично обґрунтований порядок розміщення засад державного ладу в тексті Конституції Республіки Польща.

Оскільки система засад державного ладу має своїм джерелом не лише норми Конституції, але й положення законів та приписів квазідержавного характеру (правових норм Європейського Союзу), то внутрішня узгодженість і системність нормативних приписів, які регулюють державний лад, досягається в першу чергу за рахунок структурованості законодавчої бази як засобу реформування, впорядкування законодавства, зведення його до певної внутрішньо узгодженої системи, в якій відображаються внутрішні змістові та структурні характеристики права. Цій системі, як і будь-якій іншій, притаманні єдність і внутрішня узгодженість.

Повнота охоплення системою засадничих принципів ключових аспектів побудови правовідносин, що складають державний лад, є важливою з точки зору встановлення конституційної ідентичності польської держави. А визначення основних, базових способів (формальної площини) та змісту (матеріальної площини) здійснення влади, вказують на ідеї та цілі, які слід реалізувати в цьому процесі. У такий спосіб експонуються основні послання держави: кому належить влада в державі, які форми здійснення цієї влади є допустимими й на систему яких суб'єктів покладається її реалізація.

Однією з важливих характеристик державного ладу є діалектичне поєднання в ньому елементів розвитку та стабільності. Забезпечення адекватності державного ладу Республіки Польща як цілісної системи реаліям і перспективам суспільно-політичного розвитку цієї держави базується на розробці та застосуванні дієвих умов, прийомів і механізмів їх реалізації в суспільних відносинах і може бути досягнуто лише через досягнення стану дієвості, ефективності й гарантованості усіх його елементів чи принаймні їх абсолютної більшості. При цьому динаміка державного ладу стосується лише конкретного змісту тих відносин, які охоплюються цим поняттям. Що ж до форми, то вона, як зазначав В. Погорілко, повинна зберігати свою непорушність, яка підсилюється і підкріплюється спеціальною системою гарантій [112, с. 103].

Гарантування державного ладу актуалізується необхідністю вдосконалення діяльності держави як загалом, так і окремих органів державної влади, що покликані забезпечувати стабільність її базових принципів та інститутів.

Як зазначає Ю. Шимін, при цьому йдеться не лише про ефективний розвиток механізмів взаємодії держави та суспільства, але й про реформування (організаційне і функціональне) самих органів державної влади з тією метою, щоб держава відповідала принципам, які закладено конституцією і які визначають її державний лад [143, с. 95].

Критерій наявності або відсутності стійких взаємозв'язків між суб'єктами реалізації засад державного ладу є одним із найбільш показових

для розуміння системності засад державного ладу Республіки Польща. Адже, відповідно до теорії систем і системного аналізу, між елементами будь-якої системи існують суттєві зв'язки чи властивості, які за силою зв'язку перевищують зв'язки між елементами системи та елементами, які не входять до системи. Під суттєвими зв'язками розуміють такі, які закономірно з необхідністю визначають інтегровані властивості системи. Ці суттєві зв'язки визначають систему, відділяючи її від простої сукупності (конгломерату), і виділяють її з навколишнього середовища у вигляді цілого об'єкта [130, с. 17], яким у нашому випадку і виступає державний лад.

На підставі аналізу норм Конституції Польщі доходимо висновку, що систему суб'єктів реалізації засад державного ладу Республіки Польща утворюють: 1) Республіка Польща як суверенна, правова держава; 2) органи державної влади та територіального самоврядування; 3) фізичні особи; 4) територіальні громади та їх об'єднання; 5) інститути громадянського суспільства; 6) юридичні особи публічного, а подекуди й приватного права.

Польська держава може виступати як безпосередній суб'єкт правовідносин, а може опосередковувати свій вплив на суспільство через систему органів державної влади. Люди та їх спільноти, а також інститути громадянського суспільства впливають на державу через формування ціннісних орієнтирів, закладення тенденцій і напрямків розвитку суспільства та держави. Так, юридичні особи публічного та приватного права забезпечують реальність (дієвість) держави, створюють матеріальну площину її існування. А людина, з одного боку, виступає як найвища соціальна цінність, а з іншого – як першооснова зв'язків, покладених в основу створення і функціонування держави як такої.

Неприпустимість абсолютизації одного з принципів випливає з динамічної природи інституту державного ладу. Абсолютизація передбачає його незмінність, що є апріорі неможливим з огляду на еволюційність змістовного наповнення кожної з цих засад, а також його «винесення» за систему основоположних засад, що суперечить самій «системній» природі цього конституційно-правового інституту.

Порядок розміщення засад державного ладу в тексті Конституції Республіки Польща 1997 р. обґрунтовується як логічно, так і формально-юридично і «є відображенням традиції, яка давно склалась у польській правовій доктрині» [232, s. 19]. Виділення цих засад в окрему групу та закріплення в розділі I Основного закону Польської держави підкреслює їх фундаментальний характер і відрізняє їх від, наприклад, положень преамбули до Конституції.

Водночас звертаємо увагу на той факт, що певна «конвенційність» засад державного ладу Польщі та їх нормативна неструктурованість вносить елемент плутанини в застосування цього критерію. Підтвердженням цього може слугувати думка А. Балабана, який наполягає на тому, що «порядок викладення норм у розділі I, що регулюють засади державного ладу, не повинен розглядатися як проста вказівка авторів Конституції на ранг та ієрархію цих принципів» [160, s. 65].

У ході дослідження доцільно звернути увагу не лише на єдність, але й на інтегративні якості засад державного ладу Республіки Польща. Вони об’єктивно взаємопов’язані й не існують ізольовано одна від одної, утворюючи таким чином певну органічно цілісну систему, що виражає якісну визначеність змісту польської державності та, по суті, закладає системні координати конституційної моделі державного ладу Республіки Польща.

Засади державного ладу у вузькому сенсі слова слугують таким собі каркасом польської державності. З урахуванням тексту Конституції Республіки Польщі 1997 р. за змістом і сферою (масштабом) реалізації їх умовно можна поділити на дві підсистеми – загальні та спеціальні засади організації та здійснення влади в державі.

До загальних засад державного ладу Республіки Польща, зокрема слід віднести ті, що характеризують організацію та здійснення державної влади в цілому, а саме засади:

а) спільного (загального) блага (добра) (ст. 1);

б) демократизму (ст. 2);

в) правової держави (ст. 2);

г) соціальної держави (ст. 2);

ґ) унітаризму (неподільності держави) (ст. 3);

д) верховної влади (суверенітету) народу (ст. 4);

е) республіканізму (ст. 1–4).

Натомість, спеціальні засади організації та здійснення влади в державі стосуються тільки окремих елементів (аспектів) державного ладу й можуть бути розподілені на три групи:

1) основоположні принципи побудови апарату публічної влади:

а) поділ влади, доповнений системою стримувань і противаг (ст. 10);

б) структурний дуалізм публічної влади (державна влада і територіальне самоврядування) (ст. 16);

в) ієрархічність органів державної влади (розділи IV–IX);

2) основоположні принципи функціонування апарату публічної влади:

а) поєднання представницьких і безпосередніх форм здійснення влади народом (ч. 2 ст. 4);

б) законність (ст. 7);

в) дотримання норм міжнародного права (ст. 9).

г) самоврядність (ст. 17);

ґ) муніципальний дуалізм (ч. 2 ст. 16);

д) субсидіарність (ст. 163–164);

3) основоположні принципи взаємодії органів державної влади з іншими суб’єктами конституційно-правових відносин:

а) співпраця гілок влади, їх органів та органів самоврядування (ст. 10, 166);

б) децентралізація влади (ст. 15);

в) часткове роздержавлення владних функцій (ст. 17).

Окремі з наведених засад державного ладу Республіки Польща будуть більш детально розкриті в наступних підрозділах цієї дисертації.

1.2. Республіка Польща як демократична, правова, соціальна держава

Стаття 2 Конституції Республіки Польща визначає останню як демократичну правову державу, яка утверджує засади соціальної справедливості [300]. Подібна фіксація демократичної природи організації державної влади та всієї гамми суспільно-політичних і правових відносин, як слушно зазначає професор К. Бабенко, не є новелою для сучасного конституційного права та світової конституційної практики [3, с. 68]. Аналогічні норми містять, наприклад, конституції Італії (ст. 1 «Італія – демократична республіка» [47, с. 135]), ФРН (ст. 20 «ФРН є демократичною і соціальною федеративною державою» [110, с. 87]), Молдови (ст. 1 «Республіка Молдова – демократична, правова держава, в якій гідність людини, її права і свободи, вільний розвиток людської особистості, справедливість і політичний плюралізм є вищими цінностями й гарантуються» [41]), Естонії (ст. 1 «Естонія – самостійна і незалежна демократична республіка, де носієм верховної влади є народ» [43]) та низки інших держав.

Аналіз згаданих конституційних актів та Основного закону Республіки Польща переконливо засвідчує, що в усіх випадках механізм правового забезпечення демократизму державної влади ніколи не зводиться лише до самого факту декларативного конституційного проголошення держави демократичною, оскільки демократія та демократизм державної влади не є автоматичним наслідком конституційно-правового проголошення держави демократичною. Саме тому на рівні сучасних конституцій фіксується низка положень, принципів та інститутів, спрямованих на створення реальної основи конкретних моделей демократичного управління та їх модифікацій.

Українсько-швейцарський учений Б. Гаврилішин у книзі «Віхи у майбутнє» [12] визначає моделі демократичного правління. Це:

1. Безпосередня демократія, коли члени суспільства безпосередньо беруть участь у розробці політичних рішень, ухваленні законів або знаходженні консенсусу між протилежними інтересами членів свого співтовариства.

2. Представницька демократія, коли члени співтовариства залишаються джерелом влади й мають право ухвалювати рішення, але реалізують це право через обраних ними представників. Обґрунтуванням цієї моделі є те, що дуже важко зібрати разом усіх членів співтовариства в одному місці для їх безпосередньої участі в розробці законів або прийнятті управлінських рішень. Вирішенням означеної проблеми є система виборних представників, котрі як делегати своїх виборців повинні відстоювати їхні інтереси.

3. Конституційна демократія, коли владу здійснюють виборні представники, проте ця влада обмежена конституцією, яка встановлює межі законів і повноважень, захищає права меншин і громадян. Потреба в конституції очевидна, хоч вона, рідше, є замінником законності, ніж її підвалиною.

4. Соціальна, або економічна демократія, головна мета якої – швидше, послаблення соціально-економічних протиріч, ніж гарантія рівності можливостей, рівності перед законом або головних індивідуальних свобод. Інший провідний принцип цієї моделі – безпосереднє залучення до ухвалення економічних рішень тих, хто бере участь у виборчому процесі.

5. Тоталітарна демократія як гранична форма прояву економічної демократії. Вона ґрунтується на таких ідеях: економічні умови життя людини – вирішальний чинник її політичного та соціального статусу; необхідною умовою політичної рівності є економічна рівність; концентрація влади в руках диктатора або олігархії є умовою, обов'язковою для забезпечення економічної рівності. У цьому випадку поняття «демократичний» використовується, аби показати, що влада здійснюється на благо народу, тож в ім’я народу [12, с. 47–48].

Отже, існують різні варіації змістовної характеристики демократії, що стосуються держави, суспільства і світоглядних орієнтацій. Але при цьому практично спільним для всіх підходів є обґрунтування ціннісного змісту, що охоплює народовладдя (в різних формах), пріоритет права, загальнолюдські цінності та інші універсальні ознаки, які поширюються на демократію як на форму, цінність і процес [50, с. 146–147]. Сучасна юридична наука

демократичною визнає ту державу, яка основана на здійсненні народовладдя шляхом забезпечення прав громадян, їх рівної участі у формуванні державної влади й контролі за її діяльністю.

Частину з цих ознак можна вважати й конституційними принципами демократії, яка завжди має державно-орієнтований характер. До них, зокрема, належать:

1) *засада верховної влади (суверенітету) польського народу.* Здійснення народовладдя неможливе без правового закріплення та гарантування народного суверенітету. Відповідно до ст. 5 Конституції України народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Саме народ (безпосередньо або через обраних представників), конституюючи демократичну державу, визначає її форму, порядок і межі здійснення державної влади. Тому влада народу є первинною і вищою щодо державної влади, а народний суверенітет є фундаментом державного суверенітету. Деталізує та розкриває це положення п. 1 ст. 4 Конституції Республіки Польща, де зазначається: «Верховна влада в Республіці Польща належить Народу». У такий спосіб закріплюється одна з головних ознак Польщі як демократичної держави – визнання народного суверенітету, тобто влади польського народу як верховного носія та джерела державної влади. Більше того, у преамбулі до Конституції Республіки йдеться, що «у турботі про існування і майбутнє нашої Вітчизни, віднайшовши у 1989 р. можливість суверенного і демократичного вирішення її долі, ми, Польський Народ – усі громадяни республіки, як віруючі в Бога, який є джерелом істини, справедливості, добра і краси, так і ті, хто не поділяє цю віру, а виводить ці універсальні цінності з інших джерел, рівні в правах і обов’язках щодо загального добра Польщі … приймаємо Конституцію Республіки Польща як базовий документ держави, оснований на повазі свободи та справедливості, співпраці влад, суспільному діалозі, а також засадах субсидіарності, що зміцнює права громадян та їхніх спільнот» [300]. Отже, вже вступною нормою Основного закону Польської республіки передбачається рівноправна участь усього народу, а не лише окремої частини населення, в управлінні справами в суспільстві та державі безпосередньо

(через органи самоврядування) і через представницькі органи. При цьому рівний доступ усіх поляків до державної влади передбачає участь у формуванні органів держави, контролі за їх діяльністю, підтриманні постійного контакту з ними населення тощо;

2) *принципи політичної свободи й рівності громадян.* Верховенство влади народу може мати місце лише за умови забезпечення кожному рівної політичної свободи. Так, відповідно до ст. 32 Конституції Республіки Польща, усі (фізичні особи) є юридично рівними й мають право на рівне ставлення з боку публічної влади. При цьому ніхто за будь-яких обставин не може зазнавати дискримінації в політичному, соціальному або економічному житті. У свою чергу ст. 57 Конституції Польщі гарантує кожному свободу організації мирних зборів і участі в них, а відповідно до ст. 60 Конституції польські громадяни, які повною мірою користуються публічними правами, мають рівне право доступу до публічної служби тощо;

3) *принцип виборності.* Народ не може повсякчасно безпосередньо здійснювати владу. З цією метою створюються представницькі органи та встановлюється процедура делегування їм влади. Так, відповідно до ст. 62 Конституції польський громадянин має право брати участь у референдумі, а також право обирати Президента Республіки, депутатів, сенаторів і представників до органів територіального самоврядування, якщо на день голосування досяг 18 років;

4) *принципи підзвітності й підконтрольності.* В умовах демократії органи державної влади підлягають взаємному контролю та контролю з боку інститутів громадянського суспільства, зобов’язані звітувати населенню про свою роботу. Крім того, результати їх діяльності оцінюються під час виборів.

Так, відповідно до ст. 115 Голова Ради Міністрів та інші члени Ради Міністрів зобов’язані протягом 21 дня надавати відповіді на депутатські інтерпеляції та запитання. Також Голова Ради Міністрів та інші члени Ради Міністрів зобов’язані на кожному засіданні Сейму надавати відповіді з поточних питань. Крім того, згідно зі ст. 157 Конституції Польщі члени Ради Міністрів несуть солідарну відповідальність перед Сеймом за діяльність Ради

Міністрів. Також вони несуть індивідуальну відповідальність перед Сеймом за діяльність у межах їх компетенції або здійснювану за дорученням Голови Ради Міністрів.

Реалізація зазначеного принципу знаходить своє практичне втілення і щодо органів територіального самоврядування. Зокрема, відповідно до ст. 171 Конституції Республіки Польща за діяльністю одиниць територіального самоврядування здійснюється нагляд щодо її законності. Органами, що здійснюють нагляд за діяльністю одиниць територіального самоврядування, є Голова Ради Міністрів і воєводи, а у сфері фінансових питань – регіональні рахункові палати. Сейм за поданням Голови Ради Міністрів може розпустити (rozwiązać) представницький орган територіального самоврядування. Також, згідно зі ст. 61 Конституції, кожен громадянин має право отримувати інформацію про діяльність органів публічної влади та осіб, які виконують публічні функції. Це право охоплює також отримання інформації про діяльність органів господарського і професійного самоврядування, інших осіб і організацій в обсязі, в якому вони виконують завдання публічної влади та розпоряджаються комунальною власністю або майном Державної скарбниці;

5) *принцип відкритості* вимагає забезпечення гласності державного життя, доступності джерел інформації, можливості її вільного пошуку, одержання та поширення. Відкритість покладає на державні органи Республіки Польща обов’язок систематично інформувати населення про події державного і суспільного значення, ухвалені цими органами рішення, перебіг їх обговорення та виконання. Необхідними передумовами дії цього принципу є заборона цензури, розвиток свободи слова і друку, врахування громадської думки при ухваленні державних рішень тощо. Так, згідно зі ст. 14 Конституції, Польська республіка, зокрема, забезпечує свободу преси та інших засобів масової інформації;

6) *принцип поділу влади.* За демократичної, правової державності влада будується на засадах її поділу на різні гілки (законодавчу, виконавчу та судову). Відповідно до ст. 10 Конституції державний лад Польської республіки ґрунтується на поділі та рівновазі законодавчої влади, виконавчої влади та

судової влади. При цьому законодавчу владу здійснюють Сейм і Сенат, виконавчу владу – Президент Республіки Польща та Рада Міністрів, судову владу – суди і трибунали (sady i trybunaly);

7) *принцип багатоманітності (плюралізму).* Суспільне життя в Республіці Польща ґрунтується на засадах економічної, ідеологічної та політичної багатоманітності. В економіці цей принцип виявляється в існуванні й рівноправності форм власності. При цьому у ст. 20 Конституції проголошено, що основою економічного ладу Республіки Польща є соціальне ринкове господарство, що ґрунтується на свободі господарської діяльності, приватній власності, а також солідарність, діалог і співробітництво соціальних партнерів.

Політичний плюралізм основується на однаковому ставленні держави до всіх суб'єктів політичного життя, створенні для них рівних можливостей. Саме тому відповідно до ст. 11 Конституції Польська республіка забезпечує свободу утворення та діяльності політичних партій, які на засадах добровільності й рівності об'єднують польських громадян з метою впливати демократичними методами на формування політики держави. Також, згідно зі ст. 12 Конституції, Польська Республіка забезпечує свободу утворення та діяльності професійних спілок, соціально-професійних організацій аграріїв, товариств, громадських рухів, інших добровільних об'єднань, фондів. Крім того, в ідеологічній сфері, відповідно до ст. 25 Конституції, публічні власті в Республіці Польща є безсторонніми в питаннях релігійних, світоглядних і філософських переконань, забезпечують свободу їх вираження у публічному житті;

8) *принцип ухвалення рішень більшістю з урахуванням прав меншості.* Ухвалення рішень більшістю – найголовніший засіб легітимізації та легалізації владних актів у демократичному суспільстві. Саме тому ст. 120 Конституції Польщі передбачає, що Сейм ухвалює закон звичайною більшістю голосів у присутності не менше половини від загального числа депутатів, якщо Конституція не передбачає іншої більшості. У такому самому порядку Сейм ухвалює постанови, якщо закон або постанова Сейму не передбачають іншого.

При цьому польська Конституція допускає в окремих соціально значущих випадках використання механізму отримання кваліфікованої більшості голосів, зокрема для подолання вето Президента Сеймом (не менше 3/5 голосів депутатів Сейму).

До принципів польської демократії належать і такі безперечні вимоги, як законність, гласність у діяльності держави, невтручання держави у приватне життя громадян тощо.

Зауважимо, що ідентифікація Польської держави як держави демократичної передбачає кілька аспектів: а) аспект історичний, який вказує на витоки та традиції польської демократії, обумовлює її ментальні особливості; б) аспект правовий, який відображає фактичну рецепцію системних рішень у сфері здійснення влади, характерних для Німеччини та Франції як держав, що свого часу поширювали свою владу на окремі території сучасної Польщі; в) інтеграційний аспект, обумовлений вимогами європейської інтеграції та який характеризує польську демократію як складову транснаціональної моделі демократії.

Традиції польської демократії беруть свій початок у «золотих вольностях» польської шляхти. Так, устрій, що склався в XVI ст., отримав назву «шляхетської демократії», тобто мав яскраво виражений становий характер; він надавав магнатам і шляхті виняткові права в управлінні державою, але при цьому створював небезпеку анархії та свавілля шляхетських угруповань. Магнати могли також паралізувати політику королівського двору, олігархізуючи політичне життя Речі Посполитої [113, с. 73].

Розвиток демократичних традицій у Польщі відбувається й у другій половині XVIII ст., коли у 1773–1792 рр. королю та прибічникам реформ удалося здійснити низку істотних змін, що зміцнили польську державу. Чотирирічний сейм за ініціативою патріотично налаштованих реформаторів 3 травня 1791 р. ухвалив Конституцію Речі Посполитої, яка запроваджувала конституційну монархію, особисті свободи та рівні права всіх громадян і при цьому зміцнювала центральну виконавчу владу [93, с. 23].

Початок XX ст. у Польщі характеризується ухваленням нової Конституції 1921 р. і запровадженням парламентського устрою. Демократичні положення Березневої Конституції були продиктовані наростанням революційної ситуації та мали на меті пригасити її декларуванням демократичних інститутів та свобод, зокрема інституту місцевого самоврядування [152, s. 120].

Конституцією 1921 р. Польща була проголошена парламентською республікою з наданням переваги Сейму й обмеженням прав Сенату. Конституційні норми, що регламентували функціонування Сейму, стали причиною поширення тези про всевладність Сейму і безсилля уряду. Негативні наслідки парламентського абсолютизму поглиблювалися з огляду на те, що він був установлений у час, коли держава була ще не організована і внутрішньо не сконсолідована. Тим не менш, польський парламентаризм тих часів виявив переваги суспільства над державою, принципів свобод над принципом авторитету [134, с. 51].

По закінченні Другої світової війни по всій Європі, як на сході, так і на заході, формувалися політичні коаліції у вигляді «народних фронтів». Вони постали відповідно до рішень у Ялті, за якими майбутні уряди мали б «широко представляти всі демократичні групи населення». Партії, які брали участь у цих коаліціях, були партнерами й противниками водночас, причому жодна з них у створених умовах не могла (а нерідко й не хотіла) правити самостійно.

У 1947 р. на виборах у перший післявоєнний польський парламент – Законодавчий сейм – переміг Демократичний блок, що складався з політичних партій соціалістичної орієнтації (у 1948 р. вони об’єдналися в Польську об’єднану робітничу партію (ПОРП)). Новий соціалістичний режим за підтримки СРСР розпочав перетворення за радянським зразком.

У 1949–1953 рр. у країнах «народної демократії», зокрема й у Польщі, запанував класичний сталінізм з усіма політико-економічними наслідками. Поступове послаблення системи стало можливим лише після смерті «батька народів». Тоді ж відбулися певні зміни у відносинах СРСР із державами-сателітами. Серйозну кризу цієї моделі ознаменували масові суспільні виступи

(в НДР та Чехословаччині 1953-го, Угорщині та Польщі 1956-го). Керівництво ПОРП на чолі з В. Гомулкою було змушене піти на поступки: розпустити колгоспи, провести реабілітацію невинно засуджених, покращити відносини з католицькою церквою.

Після масових антиурядових виступів робітників і студентів у 1970 р. першим секретарем ЦК ПОРП було обрано Е. Герека. Скасовувалося підвищення цін, розпочався процес оновлення економіки, насамперед за рахунок значних кредитів розвинутих західних країн, унаслідок чого ситуація в країні тимчасово нормалізувалася.

У 1980 р. Польську Народну Республіку охопила нова, найбільш тривала й гостра політична криза. Влітку країною прокотилася хвиля страйків. Влада була змушена піти на переговори з опозицією (лютий – квітень 1989 р.), які завершилися угодою про проведення демократичних реформ, а саме про легалізацію всіх політичних об'єднань країни, серед них і «Солідарності», проведення вільних виборів, відновлення посади президента і двопалатного парламенту.

Отже, розпад системи соціалістичних країн в Європі, датований 1989 р., став початком глибоких перетворень їх устрою, заснованого на концепції демократичної правової держави. Результатом демократичного транзиту Польщі став політичний режим консолідованої демократії. Реалізація цієї концепції в Польщі підсилювалася такими факторами, як сприйняття ринкової економіки помірного лібералізму, співпраця з державами Європейського Союзу та акцептація аксіології прав людини. У процесах політичної трансформації пріоритетне значення було надано демократичним механізмам, верховенству права та соціальній справедливості, тоді як ідеологічна складова відійшла на другий план [660, s. 154].

На думку Є. Гайданки, у постсоціалістичній Польщі консолідація демократії включала такі структурні процеси:

– лібералізацію командно-адміністративної економіки «соціалістичного зразка» та перехід до системи ринкової економіки;

– входження до провідних міжнародних організацій західноєвропейської

демократії, передусім Європейського Союзу;

– становлення, розвиток і функціонування інститутів громадянського суспільства [13, с. 94].

Економіка Польщі протягом другої половини XX ст. мала командно-адміністративні риси, що негативно впливало на її ефективність. Основною причиною цього було слабке врахування реального потенціалу та фінансових інтересів економічних суб'єктів органами державного управління промисловістю. Спроби модернізації соціалістичної економіки країни у другій половині XX ст. не давали істотних результатів. Реальний процес лібералізації польської економіки розпочався лише із впровадженням міністром фінансів Л. Бальцеровичем плану «шокової терапії» [14, с. 229]. Основними завданнями економічної політики Л. Бальцеровича стали лібералізація цін, конвертація та стабілізація польського злотого, оподаткування заробітної платні, максимальна децентралізація економічного сектору в державі. Саме за допомогою «шокової терапії» у Польщі вдалося здійснити успішний перехід від економіки командно-адміністративного зразка до економіки ринкового типу. Характерно, що для успішного переходу до ринкової економіки в Польщі значний вплив справили міжнародні економічні організації – Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, Європейський банк реконструкції та розвитку, загальна сума інвестицій яких у польську економіку сягнула рекордних 28,1 млрд. доларів.

Проведення жорстких, але ефективних реформ для переходу до ринкової економіки в Польщі практично відразу окреслило прагнення вступу до Європейського Союзу на найвищому державному рівні. Переговори про входження Польщі до ЄС розпочались у 1998 р. і закінчились набуттям членства країни в ЄС у травні 2004 р., що відкрило для Польщі значні перспективи щодо економічного розвитку держави та зміцнення політичної позиції в центральноєвропейському регіоні. Як зазначає з цього приводу М. Ларін, «первинний досвід членства Польщі в ЄС яскраво доводить, що позитиву від вступу до Співтовариства, принаймні у перший період, значно більше, що, до речі, й доводять численні опитування громадської думки» [54].

Здійснення економічних та інституційних перетворень у польській державі тих часів супроводжувалося одночасним становленням громадянського суспільства, до основних рис якого в постсоціалістичній Польщі можемо віднести:

1. Історичні та культурні традиції польського народу, що призвели до сприйняття громадянами Польщі соціально-економічних ідеалів соціалізму як штучних і нав'язаних ззовні Радянським Союзом. Окрім того, фактично з 1970-х років соціально-економічна ситуація в Польщі постійно погіршувалася, що спричинило «зростання соціальної напруги, незадоволення керівництвом держави, розчарування у «реальному соціалізмі» [139, с. 445].

2. Релігійну монолітність польського суспільства – 95 % населення є католиками [140, с. 77], що вступало у суперечність з ідеалами розбудови у країні атеїстичного комуністичного суспільства. Роль польського Костелу як ідеологічної противаги комуністичному режиму зростає після обрання у жовтні 1978 р. краківського кардинала К. Войтили Папою Римським Іоанном Павлом II. На середину та кінець 1980-х років церква стала своєрідним модератором між старою комуністичною та новою антикомуністичною елітами. В цілому ж Католицька Церква в Польщі позиціонується як «хранителька етичної сили, духовної субстанції та єдності народу» [86, с. 117].

3. Особливості соціальної структури польського суспільства. Після розпаду комуністичної системи в Польщі склалися сприятливі умови для формування стабільного середнього класу в суспільстві. З часом з'являється суспільний прошарок, який є освіченим, фінансово забезпеченим та активним у громадсько-політичному житті. Середній клас у постсоціалістичній Польщі стає соціальною базою та ідеологічною основою формування громадянського суспільства.

4. Багатоманітність політичних сил, представлених у системі державної влади Польщі, що сприяло виникненню й закріпленню в польському суспільстві демократичної політико-правової культури. Зокрема, у 1990-х роках у державі виникають сотні громадських і суспільно-політичних організацій, повністю автономних від держави, – правозахисні організації, екологічні

об’єднання, незалежні ЗМІ тощо. Такі неурядові організації впливають на державні структури влади як у центрі, так і на місцях. Станом на початок XXI ст. у Польщі нараховується більше 6 тис. громадських об’єднань [31, с. 172].

На сучасному етапі у суспільно-політичній сфері одними з найбільш впливових залишаються громадсько-релігійні об’єднання, які підтримують польську релігійну ідентичність і відстоюють принципи католицької етики й моралі. Ще у 1990 р. була створена Рада католицьких рухів, яка нині об’єднує 79 громадських організацій [260].

5. Розвинуте місцеве (територіальне) самоврядування. Ефективні адміністративні реформи, проведені польською владою у 1990–1998 рр., сприяли розширенню повноважень органів територіального самоврядування та зміцненню фінансового потенціалу місцевих громад. Як наслідок, збільшується ефективність захисту політичних та економічних прав громадян на місцях і встановлюється чітке розмежування повноважень між центральними та місцевими органами влади.

6. Допомогу країн Західної Європи у становленні інститутів демократії в Польщі. Країни західної ліберальної демократії активно сприяли поширенню та закріпленню молодої польської демократії протягом 1990-х років. Передусім це виражалось у підтримці провідними міжнародними організаціями європейської самоідентифікації поляків, розвитку наукового, освітнього та громадського співробітництва між Польщею та країнами ЄС [36].

Отже, Польська республіка у період 1990-х – 2000-х років успішно завершила останню стадію демократичного транзиту – консолідацію демократії (див. Додаток А). Про це свідчать, зокрема, зростаючі показники в економіці, членство держави в ЄС, тенденції функціонування громадянського суспільства тощо. Зазначимо, що саме в цей період польська демократія набула рис демократії ліберальної, конституційно вираженої в таких принципах, як:

– конституційний лібералізм, тобто оформлені законодавчо соціальні, політичні, економічні, релігійні та інші права та свободи громадян;

– чіткий розділ влади, ефективна система стримувань і противаг;

– обмеженість компетенції виконавчої влади та її підзвітність, яка забезпечується парламентом, незалежною судовою владою, омбудсменами;

– вільні регулярні конкурентні вибори, результат яких не визначений;

– захист прав культурних, етнічних, релігійних та інших меншин;

– наявність постійних каналів вираження й представництва інтересів і цінностей громадян у вигляді партій, асоціацій, незалежних ЗМІ;

– влада закону, яка забезпечує захист громадян від свавільного арешту, терору, катувань, від невиправданого втручання в їхнє особисте життя з боку не тільки держави, але й організованих антисуспільних сил [55, с. 77].

Зі вступом до НАТО у 1999 р. і до ЄС у 2004 р. основні геостратегічні цілі Польщі було досягнуто, одночасно вони вимагали якісного перегляду зовнішньої політики Польщі та, частково, внутрішньої, адже внутрішньополітичні та міжнародні реалії існування Республіки Польща значно змінилися. Однак, як показує аналіз зовнішньої та внутрішньої політики Польщі після 2004 р., нової стратегічної концепції, яка б об'єднала польську політичну еліту, вироблено не було, а зовнішня політика Республіки Польща продовжувала розвиватися радше в «фарватері» досягнутих стратегічних цілей.

З часом Польща заявила про свою власну позицію всередині ЄС, що ґрунтувалася на принципі рівності прав усіх держав-членів ЄС визначати й формувати тенденції розвитку Союзу. Головний пріоритет європейської політики Польщі в 2004–2009 рр. був зосереджений на питаннях щодо: збільшення можливостей, що виникають з членства в ЄС, а також адаптації до функціонування в якості країни-члена; закріплення за собою статусу впливової країни в ЄС, з амбіціями, пропорційними її розмірам та економічному й соціальному потенціалу; підтримки подальшого розширення ЄС і активного залучення до формування східного напрямку Європейської політики сусідства, намагання утвердитися в ролі «будівничого» Східного виміру політики ЄС; концентрації зусиль на використанні з максимальною користю фінансових можливостей ЄС тощо [59, с. 71].

Водночас зростання іміджу та впливу Польщі на зовнішній арені

супроводжувалося й тими негативними проявами, що мали місце в ЄС і, безпосередньо в Польщі. Економічна криза, криза політики мультикультуральності, посилена проблемою біженців, незадоволеність політикою більш «старих» держав-членів ЄС, а також безпекові виклики на фоні популістських заяв окремих політичних сил породили в польському суспільстві та політикумі плеяду євроскептиків і противників ліберально налаштованої Європи. Ситуація стала настільки серйозною, що Президент Європейської Ради Д. Туск навіть допустив можливість ініціювання процедури виходу Польщі з ЄС [20, с. 23] услід за Великою Британією.

Сприяли такій ситуації й ментальні особливості польського народу, що ґрунтуються на глибоко консервативних соціальних практиках. Зокрема, це традиційна польська амбітність і католицька побожність, які зіштовхуються з процесом становлення більш ліберальних європейських цінностей та вірувань [530]. Крім того, деякі поляки взагалі вважають, що Європа не поважає їхні національні традиції демократії.

Накладання особливостей національної ментальності на певну упередженість, а подекуди й дискримінацію польських найманих робітників (виражену насамперед у нерівності зарплат і темпах їх зростання порівняно з корінними жителями) у Німеччині, Ірландії або Великій Британії стали основою для нарікань поляків на бездіяльність і поблажливість власних політичних лідерів щодо діяльності ЄС та практики «подвійних стандартів». Ці та інші обставини сприяють посиленню правих партій – крайніх націоналістів та релігійних фундаменталістів, які закликають зосередитися лише на власній (польській) історії та враховувати в першу чергу національні, а не союзні проблеми та виклики.

Такий стан речей поступово змінив риси польської демократії в бік соціальної демократії. До їх числа слід, зокрема, віднести:

- захист прав людини;
- принцип рівних прав і можливостей;
- політичний та ідеологічний плюралізм;

– соціально орієнтовану ринкову економіку на противагу абсолютизації вільного ринку;

– обмежене державне регулювання економіки;

– створення ефективних регулятивних механізмів у підприємництві в інтересах робітників та дрібного підприємництва;

– принцип справедливої торгівлі;

– рівноправність і захист усіх форм власності;

– соціальне партнерство між трудящими та роботодавцями;

– співпраця з профспілками;

– скорочення розриву між багатими та бідними;

– підтримку незаможних верств населення;

– створення «держави загального добробуту»;

– систему захисту економічних прав робітників;

– середній або високий рівень оподаткування, необхідний для фінансування державних витрат;

– введення нових законів з охорони природи й навколишнього середовища;

– зняття обмежень щодо імміграції та мирне співіснування культур і цивілізацій;

– секуляризація та відкрита прогресивна соціальна політика;

– захист інтересів трудящих – робітників, селян, фермерів, інтелігенції та середнього класу тощо [126].

Яскравим виразником ідей соціальної демократії в Польщі стала партія «Право і справедливість» (далі – «ПіС»), яка у жовтні 2015 р. здобула рішучу перемогу на парламентських виборах, отримавши абсолютну більшість у Сеймі та свого президента Я. Качинського (див. Додаток Б).

Зауважимо, що, крім Республіки Польща, соціал-демократичні партії брали та продовжують брати участь в урядах Швеції, Фінляндії, ФРН і об’єднаної Німеччини, Франції, Великої Британії, Іспанії, Португалії, Австрії, Бельгії, Нідерландів, Норвегії та деяких інших країн, наприклад, у

посткомуністичних Угорщині та Болгарії [118, с. 370–371].

Прийшовши до влади, «ПіС» здійснила кілька популярних з точки зору польського суспільства змін, наприклад, скасувала ухвалу про підвищення пенсійного віку, збільшила виплати на дітей сім'ям із двома та більше дітьми, мінімальну зарплатню тощо. Така політика польського уряду в ЄС була названа популістською, оскільки не відповідала реальному стану польської економіки та кризовим явищам у Євросоюзі. Водночас вона відображала головні демографічні тренди Польщі, оскільки її населення зменшувалось і старіло, а старші люди вимагають забезпеченості. Поряд із цим слід зважати й на той факт, що Католицька церква у Польщі здавна тиснула на уряд, аби він заохочував подружжя мати більше дітей.

Слід також звернути увагу на те, що фактичне утвердження в межах Польщі ідей соціальної демократії посилило політичний дисонанс із ліберальними урядами в межах ЄС, які сприймають лібералізм як основу союзної, транснаціональної демократії, оскільки саме ліберальні ідеї та цінності стали «основою сучасної західної моделі демократії і привели до кардинального переосмислення сутності принципу гуманності людини, її місця у світі, сформували антропоцентричне, персоналістське світобачення і світосприйняття, в рамках якого людина, її свобода розглядалися як абсолютна найвища цінність …» [111, с. 147].

Проте не особливості популістської соціальної політики привернули до Республіки Польща увагу всієї демократичної спільноти Європи, а криза між урядом і Конституційним Трибуналом, яка, за висловленнями євро політиків, поступово починає загрожувати демократичному державному устрою Польщі [45].

Партія «ПіС» уперше шокувала демократичну Європу після приходу до влади 2015 р., коли відмовилася призначити на посади суддів, яких було призначено урядом партії «Громадянська платформа», що програла вибори. Нові лідери поєднали ці дії з додатковим призначенням двох суддів перед закінченням їхніх каденцій. Конституційний Трибунал відмовився допустити їх до складання присяги. Голова Трибуналу, ставши на бік уряду, зробив це без

урахування позиції інших членів даної судової інстанції. У такий спосіб Польща отримала дві команди суддів. Тоді «ПіС» вирішила змінити регламент Трибуналу, провівши відповідні закони через парламент, у якому мала більшість. Конституційний Трибунал знову зреагував, визнавши ці закони неконституційними. Відтоді між урядом і Конституційним Трибуналом триває протистояння, внаслідок чого функціонування цієї гілки судової влади, власне, паралізовано.

У відповідь ЄС ухвалив резолюцію, в якій назвав такі дії «систематичною загрозою верховенству права в Польщі». На думку представників Брюсселя, Польща порушує ст. 7 Угоди з ЄС, унаслідок чого країна може зазнати санкцій, а її право голосу може бути призупинено [11]. Видання «Financial Times» із цього приводу зауважувало, що зміна складу уряду Польщі, в теорії, мала б стати шансом покращити складні відносини з європейськими партнерами. Але насправді призначення нового Прем'єр-міністра М. Моравецького лише продемонструє, що ця зміна є косметичною [114].

Значний резонанс як у Польщі, так і поза її межами викликало питання контролю за державними ЗМІ. Першим суперечки викликав так званий «малий закон про медіа», підписаний у січні 2016 р., який по суті представляв собою поправки до закону про радіомовлення та телебачення [400]. Він започаткував реформу суспільних мовників Польщі – каналу «TVP», суспільного радіо та інформаційної агенції «PAP». Із «суспільних» вони перетворювалися на «національні», а зміна статусу передбачила збільшення контролю над медіа. Влітку 2016 р. уряд Польщі на підставі окремого закону створив Національну раду ЗМІ [401], яка була наділена правом призначати та звільняти співробітників національних медіа та контролювати їхню роботу: вона хоч і не визначає конкретну тематику, але здійснює контроль за «балансом тем», за тим, як медіа культивують національні традиції, патріотизм і національні цінності. Однією з ініціатив Ради стало виокремлення історії Польщі як пріоритетної теми. Такий підхід цілком закономірно викликає підозри, що реальною метою цієї реформи було й залишається бажання зробити ЗМІ

речником режиму. «На мою думку, ідеться про прибирання до рук урядом громадських медіа, перетворення їх на канал пропаганди. Спільно із рішеннями, прийнятими щодо Конституційного Трибуналу, положеннями Закону «Про державну службу», дозволом стежити за людьми в Інтернеті це виглядає як демонтаж демократії. Це елементи недемократичної системи», – зазначає з цього приводу екс-керівник першого інформаційного каналу «Radio Polskie Jedynka» К. Домброва (цит. за: [5]).

Досі приватні ЗМІ користувалися певним імунітетом, але багатьом спостерігачам здається, що це лише справа часу й що уряд візьметься за них згодом. Особливо європейську спільноту непокоїть, що нове законодавство про медіа обмежує іноземну власність, оскільки за цими статтями уряд скорочує валютну рекламу. Це серйозно послаблює приватні ЗМІ в Польщі та збільшує їх непряму залежність від державного забезпечення ресурсами, адже якщо іноземці не зможуть володіти цими засобами, а держава їх не фінансуватиме, то вони можуть просто зникнути.

На зміни в суспільних медіа гостро відреагували міжнародні медіа-організації. «Репортери без кордонів», «Спілка європейських журналістів», «Європейська федерація журналістів» та «Європейський союз мовників» у день ухвалення закону висловили обурення негайністю його прийняття та відсутністю консультацій [103]. На їхню думку, нова норма «знищує наявні гарантії плюралізму та незалежності управління суспільними медіа в Польщі».

Зміни по-різному оцінили громадські організації в самій Польщі. Так, проурядову позицію з цього питання висловило «Товариство польських журналістів», яке вважає, що така гостра критика міжнародних організацій була висловлена без ознайомлення з основними фактами, оскільки ухвалені 30 грудня 2016 р. зміни є лише перехідним етапом на шляху побудови медіа, які створюватимуть простір для суспільної дискусії з ретельністю та плюралізмом [75, с. 180].

Із цього питання нам імпонує позиція журналіста тижневика «Dziennik Gazeta Prawna» М. Потоцького. За його словами, те, що більшість ЗМІ або підтримують, або виступають активно проти влади, і є найголовнішою

проблемою польської демократії. А справді об'єктивних видань бракує (наведено за: [10]).

Світоглядні розбіжності, відсутність політичної волі, щоб забезпечити незалежність суспільних надбань, а також багаторічні протистояння журналістських середовищ спричинили глибокий дефіцит довіри. І сьогодні будь-які, навіть потрібні кроки викликають застереження і спротив, якщо це – дії опонентів. Водночас автори та прихильники реформи статусу ЗМІ за замовчуванням сприймають будь-яку, хай навіть конструктивну критику противників як саботаж. Такий стан речей найбільше, вочевидь, задовольняє політичні сили обох таборів – опозиційні політики збирають політичні дивіденди на критиці утисків свободи слова, а провладним і надалі вдається зберігати свій вплив на суспільне мовлення. Підтверджує цю думку й польський експерт А. Лельонек, який зазначає, що в Польщі немає загрози демократії, є загроза журналістській об'єктивності [116].

Зі свого боку Гельсінська фундація з прав людини заявила, що ухвалений закон лише поглиблює залежність суспільного мовлення від політики, а це, у свою чергу, становить загрозу для свободи слова в країні. «Таке рішення призводить до очевидного збільшення політичного впливу на медіа, оскільки політик одноосібно призначатиме на найважливіші посади в ЗМІ, – зауважила Д. Бихавська-Сінярська з Гельсінської фундації прав людини, яка стежить за дотриманням свободи слова та станом ЗМІ в Польщі. – Це рішення також суперечить стандартам, згаданим у рекомендаціях Ради Міністрів Ради Європи, згідно з якими призначення керівників повинен проводити колективний орган і на конкурсній основі» (цит. за: [102]).

Майже одночасно з «малим законом про медіа» влада розробляла новий закон, яким змінювався порядок стеження за громадянами. Він упорядковував доступ спецслужб до телекомунікаційних даних громадян. Тепер з дозволу суду силовики отримали можливість стежити, прослуховувати, вивчати кореспонденцію, мати доступ до пошти та отримувати дані з будь-яких носіїв (зокрема комп'ютерів і телефонів) та можуть стежити за особами протягом 18 місяців. Закон набув чинності в лютому 2016 р. [446].

У червні того ж року запрацював ще один закон, пов’язаний із спецслужбами, так зване «антитерористичне законодавство» [383]. Наприклад, документ дозволив затримувати осіб на 14 діб (замість 48 годин раніше) за згодою суду. Представити обвинувачення спецслужби можуть навіть на 14-й день. Змінилися правила діяльності правоохоронців у зоні, де визнано терористичну загрозу. Так, їм дозволили цілодобово проводити обшуки та затримувати підозрілих осіб, обшукувати їх помешкання, одяг, особисті речі та територію, де людину затримано. Раніше силовики могли це робити із шостої ранку до десятої вечора. Зараз на це потрібен лише наказ прокурора. Іноземці, які, на думку правоохоронців, загрожують безпеці Польщі чи її громадян, можуть бути негайно депортовані з країни. Введено обов’язкову реєстрацію телефонних карток тощо.

Значний резонанс у польському суспільстві викликала ініціатива «ПіС» стосовно заборони абортів. У Польщі і так найбільш сурові закони в ЄС з означеної проблематики, але цілковита заборона наразилася на масові протести з боку населення. Вони набували як усталених активних форм, таких як мітинги й демонстрації, так і новаторських – через мережу Інтернет [89, с. 61]. Із цього приводу одна польська дослідниця стверджує, що у боротьбі з приводу абортів йдеться не про аборти, а про роль церкви в політиці [252]. Поляки, пише вона, напрочуд релігійні, але це не означає, буцімто вони хочуть, аби церква «диктувала політику». Тобто з цього питання утворився вододіл у такій глибоко католицькій державі. Хочемо звернути увагу на той факт, що з огляду на масові протести цей проєкт так і не був до кінця реалізований.

Резонансною була також ініціатива «ПіС», запропонована в листопаді 2016 р. Тоді нову хвилю протестів спричинив проєкт закону, що надавав першочергове право на демонстрації владі та церкві. Якщо Президент, уряд чи Костьол вирішують провести акції в одному місці та в один час із іншими організаціями, то останні повинні перенести свої демонстрації на інший час чи до іншої локації, навіть якщо влада чи церква повідомляють про свої демонстрації пізніше. Сейм ухвалив зміни на початку грудня 2016 р. [444].

Підігріла ситуацію й ініціатива влади змінити правила роботи журналістів у Сеймі. Зокрема, пропонували обмежити час відео- та фотозйомки, надати право роботи в парламенті лише п'ятьом ЗМІ та заборонити заміну журналістів протягом сесії. На знак протесту проти цього «Громадянська платформа» заблокувала трибуну Сейму, тож члени «ПіС» зібралися в іншому приміщенні. Там депутати від провладної партії ухвалили декілька законів, зокрема і бюджет Польщі на 2017 р., голосуючи підняттям рук. 17 і 18 грудня журналістам узагалі заборонили входити до парламенту. Однак через протести на початку січня «ПіС» відмовилася від змін до регламенту роботи медіа в Сеймі.

Заради справедливості дискурсу слід зауважити, що певна частина консервативних поляків підтримувала ініціативи нової влади і під час усіх цих подій опозиція не була самотня у своїх акціях. Майже завжди альтернативні демонстрації на захист «добрих змін» у Польщі влаштовували прибічники «ПіС». У даному контексті слід навести такі акції, як «Марш свободи і солідарності» у грудні 2015 р., чи виступи «проти комуністів, злодіїв і перешкод добрим змінам» у грудні 2016 р.

Не сприяє розвиткові демократії у Республіці Польща й сучасна польська інтерпретація історичних подій періоду Другої світової війни. Так, ухвалений польським парламентом закон [445] стосовно ролі Польщі в ті жахливі роки призвів до серйозної та небезпечної в своїй емоційності кризи у відносинах Польщі з Ізраїлем, Німеччиною, США, Україною тощо.

На думку німецького політичного оглядача Р. Везера, «ухвалений обома палатами польського парламенту закон загрожує свободі думки. Тому що це відкриває можливість переносити в судову площину заяви про співпрацю Польщі з німецькими окупантами. Таке було, поряд з героїзмом та спротивом теж, як і скрізь в Європі. Вже під час комуністичної диктатури справжні польські противники режиму розпочали відкриті, часто болісні дебати стосовно темних плям своєї власної історії, які продовжилися вже у вільній Польщі. Польщі це пішло на користь. Позитивно це було сприйнято і її друзями. Всьому цьому з волі варшавської правлячої партії тепер буде

покладено край» [137].

Здебільшого негативно ці зміни в польському законодавстві оцінюють польська опозиція та інтелектуали, які задіяні в польсько-українському діалозі. «Президент, підписуючи цей закон, піддався тискові націоналістичних середовищ, а також середовищу свого політичного табору, тобто партії «Право і справедливість». Маємо справу з законом, який спричинив значну дипломатичну кризу, адже співпраця з такими державами як США, Ізраїль, Україна – це питання нашої національної безпеки», – заявила голова опозиційної партії «Новочесна» К. Любнауер. За її словами, попри підписання суперечливого закону Польщі необхідно співпрацювати з Україною, бо в цьому випадку йдеться про національну безпеку держави на східному напрямку (цит., наведено за: [120]). Необхідно зауважити, що зараз цей закон перебуває на розгляді Конституційного Трибуналу.

Такий стан речей призвів до того, що ще у 2017 р. Польща опустилася з 48-ї на 53-ю сходинку в щорічному «індексі демократії», що складає аналітичний центр Economist Intelligence Unit, пов’язаний із британським виданням «The Economist». Хоча в країні дотримання громадянських свобод і прозорість виборчого процесу не відходять далеко від стандартів найбільш «міцних» західних демократій, рівень політичної культури перебуває в катастрофічному стані, – йдеться у дослідженні [200].

Підсумовуючи, можемо констатувати, що польська демократія навряд чи зруйнується через теперішні виклики, оскільки в Республіці дотепер все ще зберігається рівновага між державною владою та політичною свободою громадян та їх об’єднань і при цьому загальна атмосфера у польському суспільстві залишається відкритою й вільною.

Більше того, вести мову про наявність якоїсь чистої чи то універсальної демократії взагалі неможливо. І саме досвід Польщі нам доводить, що пошук оптимальної моделі демократичної держави так чи по-іншому на різних стадіях демократичного транзиту буде пов’язаний із наявністю рис і лібералізму, і соціал-демократизму.

Щодо *ідентифікації Республіки Польща як правової держави*, то ця

проблематика останнім часом все частіше привертає до себе увагу представників науки конституційного права, зокрема з урахуванням неоднозначності політико-правових рішень чинної польської влади, представленої партією «Право і справедливість». Водночас слід зауважити, що розглядувана проблематика має в польському праві давні традиції. Так, концепція правової держави була відома польській юриспруденції ще на початку XX ст., а сам термін «правова держава» як постулат для конституційного покращення сучасної держави вже визнавався застарілим ще у словнику польської мови під редакцією Я. Карловича, А. Кринського та В. Ніджувського, опублікованому у Варшаві в 1908 р. [562]. Свого ж нормативного характеру вона набула лише 19 грудня 1989 р. після внесення відповідної поправки до Конституції Польської Народної Республіки 1952 р. [298]. Саме тоді вона розумілася як загальне визначення політичного ідеалу, ефемерне за своєю правовою суттю. Даний основоположний принцип виступав у свідомості польських громадян такою собі протилежністю і запереченням принципу державної влади і сили, і він, у спрощеному варіанті, використовувався для опису політичного режиму Польської Народної Республіки [97, с. 5]. При цьому в нормативно-правових актах Польщі «соціалістична республіка» була замінена терміном «демократична правова держава», «суверенітет робітничого класу» – «суверенітетом народу», «імперативний мандат» – «вільним мандатом», «керівна роль Польської об'єднаної робітничої партії» – «політичним плюралізмом» тощо [95, с. 101].

Цей термін також був включений до ст. 1 так званої Малої Конституції 17 жовтня 1992 р., а потім – до Конституції Республіки Польща 2 квітня 1997 р., у ст. 2 якої зазначено: «Республіка Польща є демократичною правовою державою, яка утверджує засади соціальної справедливості» [300]. У такий спосіб на базі оновленого принципу, що відображав новітні цивілізаційні стандарти державного будівництва, були закладені основи державного ладу якісно нової Польської держави.

У своєму мінімальному вимірі він охоплював такі елементи, як суверенітет нації, принцип представництва і мандат вільного представника,

принцип поділу влади, політичний плюралізм, конституціоналізм, індивідуальні та громадянські свободи, принцип легалізму, незалежність судів тощо [470, s. 33]. У поєднанні вказані елементи асоціювалися з баченням держави як системи норм та інститутів, які поширюють свій вплив на всіх людей з метою забезпечення їхніх прав і свобод, а також можливостей реалізації індивідуальних інтересів.

Після прийняття зазначеної поправки в польській конституційній доктрині починають формуватися дві системи (концепції) ознак Республіки Польща як правової держави – матеріальна і формальна. У цьому контексті слід звернути увагу на те, що сьогодні проблема співвідношення матеріальної та формальної інтерпретацій правової держави стала предметом полеміки таких вітчизняних науковців, як О. Скрипнюк, В. Бабкін, Р. Гринюк, Ф. Рудич та ін.

На польському ґрунті указаний процес пов’язується насамперед із практикою Конституційного Трибуналу з означеної проблематики. Так, матеріальна інтерпретація дозволила Конституційному Трибуналу оцінювати матеріальні законодавчі рішення як самі по собі, так і їх обґрунтованість, а також здійснювати пошук низки наступних, більш детальних матеріальних засад, багато з яких у подальшому знайшли своє відображення в Конституції Польщі 1997 р. Серед них слід згадати такі, як право на життя, право на приватність, право на захист гідності, право на суд, право на захист персональних даних тощо.

Друга концепція – формальна – передбачає, що вираз «правова держава» вже містить певні конкретні принципи, що стосуються польської законотворчості і перелік яких є практично вичерпним. Серед так званих формальних принципів явно виражені, наприклад, норми стосуються пропорційності, заборони на зворотну силу дії закону або питання відповідного *«vacatio legis»*. Саме з такої концепції виводиться і правова позиція Конституційного Трибуналу про наявність у державних органів нормативних повноважень [218, s. 126].

Каталог принципів, які Конституційний Трибунал вивів із принципу

демократичної правової держави, надзвичайно великий і, відповідно до вищезгаданої інформації про характер норм, що виділяються, є багатоступінчастим. До них слід віднести такі принципи: довіри громадян до держави та її законів; правової безпеки (правової визначеності); захисту прав, набутих належним чином; неприпустимості зворотної сили закону; визнання злочином лише діяння, передбаченого законом в якості останнього; збереження норм, які пом'якшують відповідальність; забезпечення інтересів сторін у процесі; правової визначеності закону; заборони виведення норм, які мають виключно ілюзорний характер; рівності суб'єктів цивільного права та ін.

Багатоступінчастий характер виділення цих принципів указує, наприклад, на те, що принцип правової безпеки охоплює питання стабільності, ясності й відкритості закону. Принцип довіри громадян до держави та її законів є основою для принципу захисту законно набутих прав, а вони за таких обставин включають принцип захисту майна і заборону зворотної сили закону.

Водночас сучасні польські дослідники відзначають, що здійснити чітке розмежування між цими підходами не так легко, як це здається, оскільки більшість принципів, які Конституційний Трибунал виділив з основ демократичної правової держави, мають певні відтінки, характерні для обох цих концепцій, а тому питання викликає, скоріше, їх пропорція, ніж сутність [305, s. 141], а отже принцип правової держави слід виявляти в поєднанні формального і матеріального аспектів її функціонування на сучасному етапі розвитку. Такий підхід є найбільш виваженим і прийнятним у сучасних умовах формування державного ладу [104, с. 125]

Із цього приводу слід також звернути увагу на наукову позицію Л. Моравського, який взагалі заперечує доцільність такого поділу й обмежується лише вказівкою на конкретні умови існування правової держави:

1) на політичному рівні – переважне право громадян на вибір державного ладу, наявність формальних і реальних гарантій легально діючої опозиції та мирний перехід влади в разі зміни політичної формації;

2) на соціальному рівні – елементарні права та свободи громадян,

свобода слова й об’єднання як основа суспільно-державного ладу;

3) на економічному рівні – наявність приватної власності та вільний ринок як основа економічного ладу [367, с. 322].

Сукупність цінностей, які були покладені в основу грудневої поправки 1989 р., знайшла своє підтвердження та розвиток у Конституції Польщі 1997 р. На підтвердження цієї тези Конституційний Трибунал у своєму рішенні від 25 листопада 1997 р. відзначає, що «… принцип демократичної правової держави не лише був закріплений у новій Конституції Республіки Польща, але також саме формулювання ст. 2 є буквальним повторенням положень ст. 1 попередньої Конституції, введених у наш конституційний лад «…» вже в новому порядку реалізації ладу державного. «…» Отже, основний зміст принципу демократичної правової держави, вираженого в ст. 2 Конституції, може і повинен був розумітися так само, як розумівся сенс цього основоположного принципу при попередньому конституційному порядку» [667].

Практично буквальне повторення обговорюваного положення свідчить про чітко виражений намір конституційного законодавця використовувати форму й розуміння зазначеної основи демократичної правової держави в тому вигляді, як вона сформувалася в конституційній практиці і, особливо, в судовій практиці Конституційного Трибуналу в попередні роки.

Конституційний Трибунал, враховуючи нормативні положення тепер уже нової Конституції, послідовно продовжив свою практику, що ґрунтується на грудневих конституційних змінах. Найважливішою зміною в цьому напрямку, яка відбулася з введенням Конституції Польщі 1997 р., є той факт, що вона практично закрила шлях виведення із засади демократичної правової держави принципів, описаних вище, як матеріальних. Така інтерпретація в подальшому призведе до непотрібності ч. 2 ст. 31, ст. 38, 45, 47 і 51 Конституції, оскільки в тексті Основного закону вже містяться конкретні принципи, виражені безпосередньо, а значить, відпала сама необхідність посилатися на більш загальні положення. Однак сама можливість цього не виключена повністю, що доводить наявність нерозв’язаної і, в певному сенсі,

простої суперечки про поділ принципів на матеріальні й формальні [663].

Підтвердженням цього є позиція Конституційного Трибуналу щодо вичерпності принципів державного ладу, які раніше лише інтерпретувалися з тексту Конституції, а зараз безпосередньо з'явилися в її положеннях: «Однак ні за яких обставин це не може служити підставою «…» стверджувати, що оскільки багато принципів і правил, раніше виведених із клаузули демократичної правової держави, тепер знайшли закріплення в конкретних положеннях Конституції, то відсутність згадки інших правил і принципів у цих положеннях відображає наміри конституційного законодавця позбавити їх конституційного рангу» [669].

Серед польських експертів з правових питань відсутня згода щодо кількості рис, що характеризують державу як правову. Їх обсяг змінюється залежно від точки зору, яку підтримують Конституційний Трибунал і Омбудсмен – від думок про відкритість їх чисельності до позиції прихильників певної кількості ознак або навіть лише однієї ознаки. Наприклад, Л. Моравський вважає, що достатньо, щоб правова держава характеризувалася лише однією рисою – керованістю правом [368, s. 4]. Можна погодитись із думкою науковця, якщо вважати, що правовій державі можна надати багатьох, часто відмінних рис єдиним виразом.

Більші сумніви, натомість, має викликати переконання, що включення до складу терміна «демократична правова держава» характеристики демократичності саме по собі ще не підтверджує існування правової держави. За словами А. Кубяка, наявність демократії не означає, що ми маємо справу з правовою державою, так само як правовий характер держави не впливає на її демократичний характер. Більше того, ці сумніви поглиблює той факт, що змістовне наповнення як терміна «правова держава», так і поняття «демократична держава», змінюється в процесі еволюції держави й як розвиваються паралельно одне одному, так і є взаємозалежними. Водночас науковець зазначає, що «підтримання або зміцнення демократії не завжди є можливим без послідовного та результативного виконання постулатів правової держави» [316, s. 26].

Такий підхід польського колеги по суті перекликається з напрацюваннями українських конституціоналістів, які не схильні поєднувати принцип демократичної держави та принцип правової держави, попри їх взаємну обумовленість у реаліях сучасної республіканської форми правління.

Словник польської мови за редакцією М. Шимчака, опублікований у Варшаві в 1994 р., досить точно передає зміст поняття «правова держава» через її ознаки. «Це політично організоване суспільство, з певними територіальними межами, яке має незалежну форму правління – визначену законом; передбачене правом, юридично обов'язкове, легальне» [561, s. 561].

Досить чітку характеристику поняття «правова держава» в світлі чинної Конституції Польщі надав В. Соколєвіч. Він зазначив, що «конституційне зобов'язання розглядати Республіку Польща як правову державу пов'язане із зобов'язанням усіх органів влади, включаючи законодавчі органи, враховувати і впроваджувати стандарти держави, що характеризується як правова» [570]. До найважливіших стандартів правової держави він відносить: 1) домінування права над усіма іншими (моральними, політичними) нормами (правилами) поведінки; 2) вимогу наявності правової (передбаченої законодавством) підстави для будь-якої дії держави щодо громадян (принцип законності); 3) забезпечення громадянам права на неупереджений, незалежний і справедливий суд; 4) розподіл функцій і повноважень державних органів (поділ влади). Дослідник також зазначає, що вищезазначені вимоги повинні тлумачитись і виконуватись у контексті інших елементів конституційної характеристики держави – її демократичності й утвердження засад соціальної справедливості [570].

Неоднозначність розуміння змісту терміна «правова держава» збільшує множинну наявність різних його мовних контекстів у польському законодавстві та наукових дискусіях із цієї проблематики. Інколи зазначений термін використовується як самостійна правова категорія, а деколи його розуміють як елемент складного поняття (виразу) (наприклад, «засада правової держави», «засади правової держави», «стандарт правової держави», «директиви правової держави», «правила правової держави», «взірці правової

держави», «ідеї правової держави», «умови (założenia) правової держави», «тип правової держави», «постулати правової держави») або як елемент похідного виразу (наприклад, «держава [панування] права», стандарт «держави [панування] права», «верховенство закону», «держава, керована правом»). З огляду на це автори семіотичної інтерпретації змісту терміна «правова держава» Д. Вєчоркєвіч-Кіта і Б. Канарек стверджують, що зміст цього терміна тільки формується, а дану назву правоустановчі та правозастосовні органи та окремі фізичні особи використовують, як їм заманеться [638].

Інколи ця назва (значення, зміст) походить від надання конкретному термінові значення ідентичного чи такого, що засновується на попередніх його значеннях (аналогах, попередниках), наприклад, з виразу *«Rechtsstaat»* чи *«Rule of Law»*. До уточнення змісту розглядуваного терміна прагнуть усі ті, хто приписує йому багато різних обов'язкових характеристичних рис, які не підтверджуються емпіричним дослідженням фактичного функціонування правової держави, на відміну від, наприклад, таких ознак, як верховенство права, демократичність і державний захист основних прав і свобод людини. Усі ці риси мають «інструментальні» властивості і є знаряддями для забезпечення якнайкращого здійснення практичної та устроєвої (теоретичної) концепції правової держави [609].

В означеному аспекті показовою є також позиція Венеціанської комісії, яка у своїй доповіді дійшла висновків, що, «… попри розбіжності в поглядах, існує консенсус щодо стрижневих елементів поняття the Rule of Law (правовладдя), а також стосовно понять Rechtsstaat та État de droit, а самі елементи є не лише формальними, а й також субстантивними чи матеріальними (materieller Rechstaatsbegriff). Такими стрижневими елементами є: (1) законність – включно з прозорою, підзвітною та демократичною процедурою запровадження приписів права; (2) юридична визначеність; (3) заборона свавільності; (4) доступ до правосуддя в незалежних і безсторонніх судах – включно із судовим контролем щодо адміністративних актів; (5) повага людських прав; і (6) недискримінація та рівність перед

законом» [26, с. 9].

Водночас, згідно з висновками дослідників, згаданих вище (В. Соколєвіч, Д. Вєчоркєвіч-Кіта і Б. Канарек), кількість визначальних ознак, приписуваних правовій державі в польській юриспруденції, є вражаюче великою. Ці риси поділяються ними на дві групи – риси необхідні та бажані.

До першої групи віднесено принципи примату конституції, верховенства закону, ієрархії джерел права, наявності та функціонування конституційного та адміністративного судочинства й інституту омбудсмена, відповідальності держави за шкоду, заподіяну її посадовими особами, законності, рівності перед законом, належного характеру здійснюваних процедур, ефективності системи контролюючих органів, доступності закону, *lex retro non agit* і *pacta sund servanda*.

З іншого боку, до бажаних рис (особливостей) належать принципи представництва, толерантності до громадянської (цивільної) непокори, розподілу влади, територіального самоврядування, демократичної легітимізації влади, необхідного полегшення наслідків зміни застосовуваного права, ідеологічної нейтральності та політичного плюралізму.

Загалом необхідні та бажані риси слід розглядати як певні постулати, спрямовані на найбільш точне контекстне розуміння змісту терміна «правова держава» через юридичні визначення або загальнообов’язкове тлумачення права.

Водночас питання «стандартизації» ознак Республіки Польща, як правової держави дотепер залишається відкритим. До уточнення змісту цього терміна, зокрема, прагнуть усі ті, хто приписує йому багато різних обов’язкових характерних рис, які не підтверджуються емпіричним дослідженням фактичного функціонування правової держави на відміну від, наприклад, таких ознак, як верховенство права і демократичність. Усі ці риси мають, швидше, «інструментальні» властивості і є знаряддями для забезпечення найкращого практичного здійснення концепції правової держави [609].

Привертає до себе увагу і те, що дотримання принципів правової

держави є неодмінною умовою захисту всіх основних цінностей, перерахованих у ст. 2 Договору про Європейський Союз, державою-членом якого є Республіка Польща [97, с. 7]. Воно також є обов'язковою умовою дотримання всіх прав і обов'язків, які випливають із договорів і регулюються міжнародним правом. У зазначеному контексті Президент Європейської комісії Ж.-К. Юнкер наголосив: «… Дотримання принципів правової держави в Європейському Союзі не є питанням вибору. Це обов'язок. Наш Союз не є державою, але він повинен бути спільнотою права» [510].

Причиною такого активного використання концепції правової держави в Європейському Союзі є той факт, що в період з 2009 р. Європейська комісія неодноразово стикалася з кризами в окремих державах-членах, у яких виникли специфічні проблеми з верховенством права. У своєму повідомленні про стан Європейського Союзу за 2012 р. Президент Європейської комісії Ж. М. Баррозу нагадав, що політичний союз також означає необхідність зміцнення правової держави як основоположної для ЄС ціннісної ідеї. Ця думка, в кінцевому варіанті, була реалізована через упровадження нових рамок концепції правової держави для Європейського Союзу [525]. Вони покликані доповнювати вже існуючі інструменти, зокрема процедури, згадані в ст. 7, і провадження про невиконання (чи неналежне виконання) зобов'язань державами-членами, порушувані Європейською комісією.

Рамки концепції правової держави є інструментом раннього попередження, призначеним усувати загрози правовій державі в ЄС. Цей інструмент дозволяє Комісії розпочати діалог з державою-членом з метою знаходження оптимального рішення до того, як настане необхідність застосування існуючих механізмів, згаданих у ст. 7 Договору про ЄС.

Хочемо зазначити, що саме приклад Польщі на сьогодні є найбільш показовим з точки зору використання Європейською комісією механізму рамок правової держави. Так, у 2016 р., на думку представників Європейської комісії та багатьох інших міжнародних установ, якість польської демократії погіршилася, що створило загрозу для існування Польщі як правової держави. Причиною цього називають реформи, здійснювані чинним керівництвом

держави – представниками націонал-консервативної партії «ПіС». Польський уряд за цих обставин відкинув звинувачення Європейської комісії про порушення принципів правової держави, наполягаючи на тому, що конституційність у результаті цих змін не була підірвана. Водночас після констатації фактів неодноразових, системних і грубих порушень правових і демократичних цінностей Європейського Союзу Республіці Польща неодноразово надавалися відповідні рекомендації, які вона не виконувала. Отже, з боку Європейської комісії існують реальні передумови для застосування механізму ст. 7 Договору про ЄС. Однак на сьогодні зазначена процедура так і не була реалізована, що за таких обставин ставить на порядок денний питання про те, чи «може європейське співтовариство протистояти державі, яка з ним не рахується» [25]. Крім усього іншого, цей факт говорить і про наявність політичної кризи всередині конкретного квазідержавного утворення.

Підсумовуючи, можемо констатувати, що сучасний зміст принципу правової держави як основоположної засади державного ладу, закріпленої польською Конституцією, характеризується наступним:

1. принцип має програмний характер, зміст якого трансформується залежно від того, які саме чинники визнаються конституційною доктриною та судовою практикою Конституційного Трибуналу домінуючими в конкретний період польського державотворення.

2. Принцип правової держави в Республіці Польща як засада державного ладу доктринально опосередковується через поєднання формального та матеріального підходів (аспектів), а зміщення акцентів із формально-юридичних механізмів на матеріальні (змістовно-соціальні) аспекти виступає змістом і тенденцією розвитку Республіки Польща як правової держави.

3. Принцип правової держави в Конституції Республіки Польща змістовно поєднаний із засадами демократичної та соціальної держави, що вказує на нерозривність їх сприйняття як комплексної засади її державного ладу на нинішньому еволюційному етапі.

4. Основоположний вплив на еволюцію засади правової держави має трансформація розуміння ролі людини у її взаємозв’язку з державою.

5. Суспільною основою Республіки Польща як правової держави виступає громадянське суспільство.

6. Трансформаційний вплив на засаду правової держави має також євроінтеграційний чинник, опосередкований через загальноєвропейські цінності та міжнародні стандарти квазідержавності.

Концепція соціальної держави у польській правовій доктрині. Розпад Радянського Союзу та його політичного блоку посилив системні перетворення в різних регіонах Європи. У результаті успішних реформ більшість країн Центрально-Східної Європи не лише змінили авторитарний політичний режим на демократичний і перейшли від адміністративно-командної економіки до ринкової, але й на конституційному рівні затвердили соціальний вимір власної державності.

Утім у польському науковому середовищі, як зауважує А. Мєтек, питання утвердження засади соціальної справедливості чомусь викликає набагато менше зацікавлення, аніж концепція демократичної правової держави [354, s. 76]. Здебільшого ця засада обговорюється у зв’язку з проблематикою соціальних прав [366, s. 232]. Серед польських дослідників окремі аспекти соціальної політики Республіки Польща досліджували Л. Гарліцький, К. Стржишковський, Е. Моравська, А. Кокошкєвіч, К. Войтишек та ін.

Зауважимо, що в українській правовій літературі вже сама вказівка на сутність соціальної держави свідчить про глибинність зв’язків таких споріднених юридичних категорій, як держава і суспільство, держава і людина. Зокрема, В. Капильцова, досліджуючи соціальні гарантії в період трансформації України в соціальну державу ринкового типу, схиляється до думки, що соціальна стратегія покликана, по-перше, ліквідувати бідність і забезпечити динамічне зростання рівня життя населення; по-друге, гарантувати соціальну стабільність та соціальну безпеку в суспільстві; по-третє, соціалізувати структурні складники економічної політики

держави [35, с. 13–14].

У підручнику «Теорія права і держави» О. Скакун аргументовано й системно доводить, що соціальною є така держава, яка бере на себе турботу про матеріальний добробут громадян, здійснює функцію регулювання економіки з обов'язковим урахуванням екологічних вимог, забезпечує захист суспільних та індустріальних інтересів тощо [128, с. 195].

В означеному контексті нам імпонує думка І. Яковюка, який наголошує на єдності правової, демократичної та соціальної категорій у визначенні сутності держави та прав людини: «Як демократична, вона слугує свободі як вищій цінності, сприяє її піднесенню до рівного доступу до власності, рівних виборів, рівності прав участі у здійсненні політичної влади, забезпеченні багатоманітності політичного та культурного життя. Як правова, – продовжує вчений, – вона забезпечує організацію суспільного і державного життя на принципах права, гарантує правопорядок, сприяє досягненню особистістю самостійності і відповідальності за свої дії, раціональну обґрунтованість юридичних рішень, стабільність правової системи. Як соціальна – визнає людину найвищою соціальною цінністю, надає соціальну допомогу інвалідам, які знаходяться у важкій життєвій ситуації, з метою забезпечення кожному гідного рівня життя, перерозподіляє економічні блага відповідно до принципу соціальної справедливості, а своє призначення вбачає в забезпеченні громадського миру і злагоди в суспільстві» [146, с. 98–99].

Указаний науковець слушно визначив основні принципи соціальної держави, а саме: 1) людської гідності; 2) соціальної справедливості; 3) соціального партнерства або солідарності; 4) автономії суспільних відносин і процесів; 5) субсидіарності; 6) соціальних зобов'язань [146, с. 98–99]. Подібну позицію займають у своїх роботах Б. Ганьба, С. Кириченко, О. Скрипнюк та деякі інші дослідники. Зазначений підхід має стати підґрунтям для визначення політики соціальної держави як умови реалізації конституційного права на соціальне забезпечення.

Передумови становлення й розвитку концепції соціальної держави у польській конституційній доктрині були закладені Конституціями 1921 [301],

1935 [297] та 1952 років [299], які закріпили основні соціальні права польських громадян і розвинули соціальні функції польської держави.

У цьому контексті на особливу увагу заслуговує Конституція Польської Народної Республіки 1952 р. як конституційний акт, що передує офіційному закріпленню Республіки Польща як держави, що «утверджує засади соціальної справедливості». У правовому акті польський законодавець, будучи досить стриманим щодо визначення особистих і політичних прав, досить широко виписав права у соціальній сфері. Такий стан речей частково пояснюється поширеним у ті часи переконанням про декларативність і програмність соціальних стандартів і, відповідно, відсутність потреби приведення соціальної та економічної діяльності держави у відповідність до положень Конституції. Звідси і походять численні норми, які не лише впроваджували різноманітні соціальні права, але й передбачали їх постійний розвиток і змістовне наповнення.

Проте вже починаючи з 1990 р. ситуація в цій сфері починає різко змінюватися. Причиною цього стали політична й економічна кризи в Польщі, які зумовили кардинальну трансформацію всієї системи соціального страхування в бік суттєвого скорочення соціальних гарантій [74, с. 30].

Постійна інфляція викликала необхідність відповідної індексації пенсій та зарплат працівників бюджетної сфери, а наявні фінансові труднощі змушували Польську державу проводити індексацію із запізненням або в неповному обсязі. Нерідко ці проблеми ставали приводом для розглядів у Конституційному Трибуналі – значно частіше, ніж у справах, які стосуються особистих або політичних прав. Так, за період 1990–1997 рр. Конституційний Трибунал розглянув кілька десятків справ, пов’язаних із соціальними правами [16, с. 157].

Характерною рисою судової практики конституційного Трибуналу того часу було досить стримане ставлення до норм про соціальні права і небажання розглядати їх у якості єдиного і основного стандарту для контролю за законодавчою діяльністю. Ці положення, як правило, згадуються поряд із більш розробленими в його судовій практиці засадами демократичної правової

держави чи принципом рівності. У більшості випадків Конституційний Трибунал не знаходив порушень конституційних положень у процесі перевірки поточного законодавства. Рішення про неконституційність законів в основному базувались на інших конституційних засадах, нормах і цінностях.

У практиці Конституційного Трибуналу більш широкий розвиток знайшли лише право на працю, передбачене ст. 58 Конституції Польської Народної Республіки 1952 р. (рішення K 1/86 від 14 липня 1986 р.; K 15/91 від 29 січня 1992 р.; K 14/91 від 11 лютого 1992 р. та ін.) і право на соціальне страхування, закріплене у ст. 60 цієї ж Конституції (рішення K 7/90 від 22 серпня 1990 р.; K 14/92 від 19 жовтня 1993 р.; K 8/96 від 17 липня 1996 р.; K 7/95 від 19 листопада 1996 р. та ін.).

Саме зі змісту ст. 58 Конституції Польської Народної Республіки Конституційний Трибунал виводить право на працю за відповідну винагороду, право на вільний вибір праці, право бути прийнятим на роботу, а також право на матеріальну допомогу у випадку безробіття. Натомість, жодне з указаних прав не знаходило свого підкріплення правом громадянина вимагати його реалізації.

У цьому досить чітко виявлялося небажання Конституційного Трибуналу робити зі змісту ст. 58 Конституції Польської Народної Республіки самостійні правові наслідки. Однак правове значення цього положення полягало передусім у тому, що воно стало відправною точкою при тлумаченні інших конституційних норм і принципів – положення, що викликали сумніви в контексті ст. 58, визнавалися неконституційними, якщо вони одночасно суперечили, наприклад, принципу рівності або принципу захисту набутих прав.

Право на соціальне страхування передбачалось ст. 60 Конституції Польської Народної Республіки 1952 р. У контексті досліджуваної тематики особливо слід звернути увагу на положення, що міститься в абз. 2 п. 1 цієї статті: «Все більш повному здійсненню цього права сприяють: 1) розвиток соціального страхування …» [299]. З нього випливала не лише гарантія самого існування соціального страхування, а й припис розвивати його систему та різні

форми соціального забезпечення.

Зміст ст. 60 Конституції Польської Народної Республіки неодноразово ставав предметом уваги Конституційного Трибуналу. Загалом можна стверджувати, що Конституційний Трибунал розглядав цю норму як загальну гарантію пенсійних прав громадян і у такий спосіб сприймав її як припис зберігати ці права на певному мінімальному рівні. Однак Конституційний Трибунал не розглядав ст. 60 як достатню для індивідуальних вимог підставу і закріплював за законодавцем широку свободу у виробленні конкретних нормативних положень, за умови дотримання інших конституційних принципів, норм і цінностей, таких як принцип соціальної справедливості чи принцип рівності. При цьому підкреслювалося, що зміна рівня чи обсягу соціальних прав належить до сфери політичної відповідальності парламенту перед виборцями, в яку Конституційний Трибунал не повинен втручатись і не має формулювати власне бачення соціальних реформ.

Ухвалення нової Конституції створило абсолютно нову правову ситуацію. Стаття 2 Конституції Республіки Польща 1997 р. передбачила, що «Республіка Польща є демократичною правовою державою, яка утверджує засади соціальної справедливості» [300]. Коментуючи соціальний вимір даної статті, Конституційний Трибунал зазначав: «Зміна контексту державного ладу призвела до того, що [колишні] конституційні положення отримали нове значення. В результаті цього виникла необхідність проведення реформи законодавства про соціальне страхування відповідно до нових конституційних принципів та з урахуванням рівня економічного розвитку держави» [460]. Саме положення означеної статті стали правовою основою для створення нових організаційних форм соціального захисту населення.

Оновлена польська концепція соціальної держави передбачала створення системи багаторівневої соціальної діяльності за допомогою відродження місцевої самоврядності, базованій на суспільній ініціативі, що активізує сім'ю й особистість, добровільні організації, групи взаємодопомоги тощо. Саме ці інституції повинні були стати партнерами як державної адміністрації, так і місцевого самоврядування в забезпеченні та розподілі засобів для діяльності

організацій, що надають суспільні послуги. Партнерство державних, самоврядних і громадських організацій, реалізоване за принципом «взаємного доповнення», першочергово було орієнтовано на підвищення рівня соціального обслуговування і вирішення місцевих соціальних проблем.

Дослідники відзначають, що однією з особливостей соціальної політики, яка реалізовувалася в Польщі після ухвалення Конституції 1997 р., було прагнення послідовності та поступовості реформ у суб'єктно-об'єктній структурі соціальної допомоги (держава – самоврядні організації – профспілки – релігійні організації і конфесії – ринок – сім'я тощо). А численні проєкти реформ окремих сфер соціального обслуговування, зокрема охорони здоров'я, системи пенсійного забезпечення, системи соціального захисту безробітних, захисту сім'ї, дитинства та материнства, протидії бідності, децентралізації прав і обов'язків суб'єктів соціальної політики та ін., було винесено на громадське обговорення [147, с. 125]. При цьому основний акцент державної соціальної політики робився на проведенні активних заходів, зорієнтованих на забезпечення ефективної зайнятості [58, с. 37–38] та подолання негативних соціальних наслідків економічних перетворень.

Характерною рисою змін у сфері соціального обслуговування населення було зменшення частки публічного сектора і зростання недержавних, платних форм надання соціальних послуг. У межах соціальної допомоги з'явилися громадські організації, що опікуються безхатьками, наркоманами, інвалідами й самотніми матерями. З'явилися приватні агентства і в системі працевлаштування безхатченків. Їх роль, як правило, зводилася до спеціального посередництва та вербування на роботу за кордоном.

У такий спосіб сфера соціальних послуг трансформувалася з урахуванням трьох головних тенденцій – внутрішніх структурних змін, децентралізації та комерціалізації. Пріоритетним же напрямом змін у соціальній сфері Республіки Польща на рубежі XX–XXI ст. стала саме децентралізація влади та фінансів, оскільки саме вона створила реальні передумови для кращого вивчення потреб громадян і раціоналізації діяльності у сфері соціальних послуг. У результаті передання частини функцій і коштів з

державного на місцевий рівень було вироблено ефективні механізми боротьби з безробіттям, допомоги сім'ї тощо [23, с. 108]. Як результат, у соціальній сфері Польщі відбулося поєднання елементів двох моделей соціальної політики – консервативної та католицької.

Консервативна модель базується на принципі досягнень, де праця визначає подальше соціальне забезпечення. Вона побудована на взаємних зобов'язаннях найманих робітників і працедавців, на принципі трудової участі (краще забезпечений той, хто більше працює й більше заробляє) і максимальному недопущенні дострокового виходу на пенсію у зв'язку з утратою працездатності.

Головним принципом католицької моделі соціальної політики є ідея допомоги, суть якої полягає в тому, що найближча інстанція повинна завжди намагатися вирішувати виниклі проблеми. Якщо людина не може собі допомогти, то звертається до сім'ї та родичів. Наступною інстанцією буде місцева громада включно з церквою і цивільні організації, а також сусіди і т. д. Якщо і це не допоможе, то індивідууму слід скористатися послугами страхування. Державний сектор виступає останньою інстанцією. У католицькій моделі сім'я та інші інститути громадянського суспільства в місцевій громаді відіграють основну роль [129].

Вступ Республіки Польща до Європейського Союзу в 2004 р. зумовив поширення на її територію моделі соціальної справедливості як уособлення стандартів соціальної політики Європейського Союзу, що стало важливим фактором у покращенні соціальної ситуації держави та життєвого рівня народу. Як результат, соціальна політика в Польщі доповнилася новими інституційними й правовими механізмами її реалізації, а сама польська держава отримала значні додаткові інвестиції для її забезпечення [77, с. 178].

Соціальна політика ЄС реалізується насамперед як політика у сфері зайнятості й соціальних справ і сьогодні охоплює три основні напрями: зайнятість, соціальний захист та соціальне залучення [213].

Політику зайнятості спрямовано на забезпечення максимальної легкості переміщення й пошуку роботи в межах ЄС із гарантуванням прав соціального

захисту. Європейську стратегію зайнятості спрямовано на створення більш якісних робочих місць в усіх країнах ЄС шляхом підтримки наявних і створення нових робочих місць, відновлення динаміки ринків праці, поліпшення системи управління. Важливе значення при цьому відводиться проблемам підприємництва та самозайнятості, гендерної справедливості, охорони здоров'я та безпеки праці, трудового законодавства, соціального захисту, створення умов для зайнятості людей з неблагополучних груп та людей з обмеженими можливостями. Соціальна політика ЄС є також важливим інструментом зменшення диспропорцій регіонального розвитку, що, за такої умови, впливає на структуру розподілу коштів через програми фінансування соціальної сфери.

Сьогодні політика соціального захисту та соціальної інтеграції ЄС ґрунтується на стратегії «Європа 2020», що передбачає подолання бідності та соціального відчуження для 20 млн. людей і збільшення зайнятості населення у віці 20–64 років до 75 %. Для цього створено систему соціального інвестування, що передбачає розвиток навичок і потенціалу людей, підтримку їхньої ініціативи у сферах зайнятості та соціального життя. Основними проблемами у процесі реалізації соціального інвестування є економічна криза та демографічні зміни. З метою подолання цих проблем підвищують ефективність використання соціальних бюджетів, зосереджують увагу на пільгах і послугах, які допомагають людям протягом усього життя і сприяють досягненню позитивних соціальних наслідків, основну увагу приділяють інвестиціям у дітей та молодь [2].

Позитивним моментом у реалізації соціальної політики ЄС у Польщі стало активне залучення роботодавців і профспілок до впровадження нового законодавства у таких сферах, як охорона здоров'я та безпека праці, де польське законодавство демонструвало свою неефективність [34, с. 354].

Слід також зауважити, що соціальна політика Польської держави сьогодні є практично цілковито залежною від європейських дотацій, кінцевий термін надання яких припадає на 2020 р., тож існує велика загроза того, що соціальний популізм чинної польської влади не витримає перевірки часом.

Отже, зміст принципу соціальної правової держави як засади державного ладу Республіки Польща на сучасному історичному етапі полягає в наступному:

1) означена ідея базується на національно-історичних традиціях, концепціях політичного та культурного розвитку, польській ментальності й унормовується у правових формах, на основі Конституції Польської держави й відповідно до її законів;

2) концепт соціальної держави у Польщі виступає якісною змістовною характеристикою та матеріальним її втіленням як правової держави, оскільки її призначення полягає у служінні громадянському суспільству, сприянні його функціонуванню через забезпечення рівноваги між приватними та загальногромадянськими інтересами;

3) принцип соціальної держави у Республіці Польща (як правило, у поєднанні із засадами правової та демократичної держави) реалізується через сукупність принципів другого (більш низького) порядку: а) соціальної справедливості; б) визнання людської гідності; в) солідарності; г) автономії суспільних відносин; ґ) субсидіарності; д) соціальних зобов'язань;

4) принцип соціальної держави виступає важливою конституційною гарантією ефективної реалізації та захисту польської національної системи соціальних прав і свобод людини.

У підсумку концепція демократичної, правової держави, що утверджує засади соціальної справедливості, на польському ґрунті реалізується через систему відповідних принципів, базовими з яких постають принципи демократичної держави, правової держави та соціальної держави, змістовно поєднані в єдину конституційну конструкцію, що вказує на нерозривність їх сприйняття як комплексної засади її державного ладу на нинішньому еволюційному етапі. Саме вони у своїй сукупності виконують роль принципів першого порядку, з яких виводяться принципи другого (деталізуючого) порядку – принципи: соціальної справедливості, людської гідності, солідарності, автономії суспільних відносин, субсидіарності, соціальних зобов'язань держави тощо.

1.3. Форма Польської держави за чинною Конституцією 1997 року

Як і будь-яка інша сучасна держава, Республіка Польща характеризується певною формою, тобто зовнішнім вираженням процесу організації та здійснення державної влади на певній (національній) території, і являє собою складне соціально-політичне явище, що опосередковується національним складом її населення, територіальними розмірами, історичними й культурними традиціями польського народу та іншими факторами.

Як слушно стверджує С. Серьогіна, поняття «форма держави» дозволяє розглядати державу як системну цілісність, що складається з окремих елементів, залежних один від одного. Ці елементи вказують на те, ким і як формується державна влада, як вона розподіляється на території держави та якими методами здійснюється. Від того, яким чином організована державна влада, на які засоби (насильство, переконання, авторитет) вона спирається, значною мірою залежить її ефективність [124, с. 19].

Форма держави є поняттям, яке розкриває організацію державної влади з різних боків. Найперше воно вказує на носія цієї влади – державу в особі її органів. Також воно виявляє порядок створення органів законодавчої, виконавчої та судової влади. Водночас поняття «форма держави» визначає те, як і між ким владу розподілено на території держави. Нарешті, форма держави вказує на методи реалізації влади. Із цього випливає, що форма держави являє собою організацію державної влади, виражену у формі правління, формі державного устрою та формі політичного (державного) режиму [107, с. 74–75].

Конституція Республіки Польща (Третьої Польської республіки) від 2 квітня 1997 р. як основоположний акт, що безпосередньо закріплює критерії, визначальні для окреслення рис польської державності, поєднує в собі практичний досвід державницьких трансформацій, накопичений упродовж 1989–1997 рр. та «найкращі традиції Першої та Другої республік» [67, с. 43].

Хочемо одразу звернути увагу на той факт, що термінологічні підходи в науці конституційного права України та Республіки Польща суттєво різняться, зокрема й у досліджуваній нами тематиці, що створює певні незручності, пов’язані з кореляцією конституційно-правових дефініцій. Так, для української

конституційної теорії характерним є розуміння форми державного правління як способу організації верховної влади, який визначає порядок організації вищих органів державної влади, правовий статус вищих органів держави (насамперед її глави), принципи взаємовідносин між ними, участь громадян в обранні цих органів [44, с. 231]. Відповідно виокремлюють два основні різновиди форми правління – монархію та республіку, які поділяються: монархія – на абсолютну та обмежену (конституційну), а республіка – на президентську, парламентську та змішану. Попри наявність і інших, подекуди більш детальних видових поділів даний підхід залишається по суті класичним в українській конституційно-правовій доктрині.

Натомість, конституційне право Республіки Польща диспонує відмінним від усіх держав радянського блоку (зокрема й України) правовим інструментарієм. Такий стан речей пов'язується із рецепцією польською наукою конституційного права правових підходів, характерних для німецької та французької конституційно-правових доктрин, а також виключно польських наукових і практичних напрацювань у цій сфері. Це часто викликає взаємне непорозуміння навіть у середовищі польських знавців конституційного права та представників польської політичної еліти.

Поняття «форма держави» у польській юриспруденції подекуди виступає *інституціональним* відповідником терміна «політична система» (у польському варіанті «system polityczny», «ustrój polityczny») і означає сукупність усіх інституцій та способів, за допомогою яких ухвалюються політичні рішення. В основі такого підходу, на думку М. Подоляк та М. Жмігродського [476], лежить традиція, започаткована Г. Єлінеком і продовжена М. Вебером. До прибічників такого підходу належать також М. Дюверже, К. Левенштейн, Х. Даалдер, Є. Блондель, Є. Ковальські.

Зауважимо, що польські правники та науковці під час аналізу форми правління найчастіше використовують соціологічні підходи, що у свою чергу не сприймається адептами вітчизняної юриспруденції. Так, у польській науковій (зокрема, соціологічній) літературі (див. праці А. Конопелько [295], К. Войтащука та В. Якубовського [650] та ін.) існує три основні позиції щодо

сутності державного правління (інституціональна, структурно-функціональна, системна). У творчості А. Конопелько можна зустріти ще й четверту, «просторову концепцію». Водночас указані підходи досить часто переплітаються.

Про інституціональну концепцію ми вже зазначали вище. Вона характерна саме для юридичної літератури.

Структурно-функціональна (Г. Алмонд, Т. Парсонс, У. Мітчелл, Р. Даль, Ф. Рішек) концепція. Відповідно до цієї позиції політична система – це динамічний процес, який відбувається всередині певних спільнот чи утворень (держава, політичні партії, профспілки, бізнес-асоціації). Структурними елементами політичної системи є діяльність, ролі, відносини, поведінка осіб та інших утворень.

Системна (кібернетична) концепція (Д. Істон, К. Дойч, М. Каплан, Т. Лангер) розглядає відносини між системою та її оточенням. Вона зводиться до трьох етапів: вхід, обробка (перетворення) та відправлення (вихід) і полягає в тому, що ззовні до системи надходять підтримка системи та вимоги й завдання, висунуті громадою до правителів (соціальні очікування), вони зазнають трансформації всередині владної системи, що у такий спосіб впливає на рішення та програми, які ця система приймає, та надає засоби для її реалізації. Вхід може відбуватися з трьох джерел – від суспільства, політичних еліт і міжнародного середовища. Вихід представлений у вигляді екстракції, врегулювання, дистрибуції та символів. Вони можуть викликати зворотний зв’язок і вплинути на політичну систему.

Просторова (А. Антошевський, Р. Гербут, А. Конопелько) концепція виходить із того, що політична система – це простір, який характеризується специфічною структурою. Тут можна виділити політичну арену (виборчу, парламентську, урядову, адміністративну, корпоративну) та рівні (центральний, регіональний та місцевий). Сформульовано тришарову концепцію соціальної системи. Така модель складається з трьох шарів (площин) – соціокультурних детермінант, інституційних умов і системи політичного суперництва.

На думку інших науковців [344], форма держави являє собою загал способів і методів здійснення влади відповідними владними гілками. Вона містить чотири елементи: форму правління (forma rządów), вид (характер) глави держави (charakter głowy państwa), територіальний устрій (ustrój terytorialny), політичний режим (reżim polityczny) (Додаток В).

Науковці М. Подоляк та М. Жмігродський зазначають, що до найважливіших критеріїв, за якими можна охарактеризувати окрему політичну систему, належать політичний режим, принципи організації державного апарату, територіальний устрій держави [476, s. 14].

Як взаємні формально-правові відносини між вищими державними органами визначає систему державного правління К. Войтащук. З урахуванням критерію організації державного апарату, а також відносин між вищими органами державної влади він поділяє політичні системи на парламентсько-кабінетні, президентські, напівпрезидентські, президентські східні, канцлерські чи парламентсько-комітетні [651, s. 252]. Водночас у польській конституційній доктрині цей термін інколи подається і як синонім терміна «політичний режим» [154; 234, с. 36], чи як його тип [476, s. 15].

На нашу думку, найкращим сутнісним синонімом українського терміна «форма правління» буде польський термін «forma rządów», або «system rządów», який переводиться як «система державного управління» чи як «механізм здійснення влади» [250, s. 129–131] і означає характер взаємовідносин між законодавчою та виконавчою гілками влади [170, s. 436] (див. Додаток В). Саме через ці терміни описуються різновиди республіки у праві Польщі – парламентська, президентська та змішана (модифікована).

З методологічної точки зору польські науковці виділяють принаймні дві площини аналізу механізму здійснення влади, іменованого як «система державного правління», – доктринально-нормативну і практичну (політико-біхевіоральну).

Доктринально-нормативний підхід до державного ладу висвітлює аксіологічні припущення та модельні (насамперед на рівні конституції та законів) рішення щодо належного (і законодавчо вимушеного)

функціонування основних органів державної влади. Відповідно до нього система державного правління, як теоретична конструкція, відображає «ідеальний тип» Вебера, тобто модель здійснення влади в державі в її базовому обсязі» [314, s. 28]. Саме означена ситуація по суті і призводить до часткового ототожнення форми правління чи навіть державного ладу з політичним режимом, характерного для польської юриспруденції. Як уже зазначалося вище, подібний підхід поляками реципійовано із французького державознавства, де монархія та республіка розрізнялися, головним чином, саме як форми правління, а сам термін «політичний режим» вважався частиною категоріального апарата конституційного права і пов'язувався з особливостями поділу державної влади та співвідношенням владних гілок [109, с. 10].

Другий, політико-біхевіоральний підхід полягає у встановленні істотних зв'язків між основними інститутами публічної влади в державі, що виникають на практиці [231, s. 77].

Обидві зазначені площини опису системи державного правління – нормативна (конституційно-правова) та практична (політико-біхевіоральна) – сприймаються польськими дослідниками як взаємопов'язані, оскільки конституційні норми не тільки встановлюють рамки та принципи (обов'язкові правила) функціонування органів публічної влади, але й визначають форми та засоби взаємного впливу цих інституцій. Проте, незважаючи на концептуальне сприйняття даної тези польською наукою, саме поєднання обох цих методологічних підходів постало однією з фундаментальних теоретичних дилем під час парламентських дебатів щодо підготовки Конституції в 1994–1997 рр., коли виникло питання про вибір форми державного правління, яка б найбільш повно відповідала польським державницьким традиціям, сучасним умовам і політичним потребам.

Зазначимо, що в жодному із семи проєктів Конституції, поданих до Національних зборів у 1993–1994 рр., не йшлося про запровадження президентської республіки в чистому вигляді. У більшості з них пропонувалася раціоналізована парламентська система організації влади або ж

змішана, що поєднує елементи раціоналізованої парламентської системи та президентської, з домінуванням першої [322, s. 76]. При цьому найбільше уваги автори майбутньої конституції приділяли пошуку та прийняттю рішень, які створили б умови, що сприяли б стабілізації та ефективності державної системи [312, s. 407]. Це випливало з кількох моментів: як із позитивного, так і з негативного досвіду, отриманого в процесі реалізації вітчизняних традицій, пов'язаних з функціонуванням парламентської системи управління (особливо під час дії Конституції 1921 р.); від спостереження за ходом процесу системної трансформації, ініційованої у 1989 р. (особливо під час дії Малої Конституції 1992 р.), і формування в цей період у польській «неоднорідній» системі державного правління відносин між урядом, Президентом і парламентом; з аналізу побудови та функціонування парламентських систем державного правління в інших країнах; з факту врахування норм міжнародного права; від адаптації польських рішень до майбутнього членства в Європейському Союзі [313, s. 15].

Вищезгадані умови суттєво вплинули на прийнятий у Конституції Республіки Польща остаточний варіант системи державного правління у двох площинах: перша стосується загальних підстав функціонування цієї системи, які вказували на загальну тенденцію сприйняття Конституцією Польщі підходів і рішень, традиційних для парламентсько-президентської (змішаної) моделі з елементами раціоналізації та модернізації; друга виражається в конкретних рішеннях з урахуванням застережень, що випливають із системного досвіду періоду Малої Конституції, включаючи намір блокувати конфліктні ситуації між законодавчою та виконавчою владою, що підривають ефективність функціонування державної системи [229, s. 179–180].

Конституційні основи державного правління в Республіці Польща знайшли своє відображення у значній кількості положень чинного Основного закону. Вони, зокрема, містяться в таких розділах: I «Польська держава» (в якому врегульовано основоположні засади державного ладу), IV «Сейм і Сенат», V «Президент Республіки Польща», VI «Рада Міністрів та державна адміністрація», X «Державні фінанси» (у яких було встановлено певні

відносини між Радою Міністрів, Сеймом та Президентом, особливо ті, що стосуються ухвалення й виконання державного бюджету), XII «Поправка до Конституції» (де врегульовано відносини між Сеймом і Сенатом у процесі внесення змін до Конституції).

У польській конституційній науці переважає думка, що система державного правління, визначена в Конституції Польщі 1997 р., є однією з версій парламентської системи. Це переконання є настільки сильним, що деякі польські науковці взагалі вважають, що міркування над тим, чи є польська владна система парламентською республікою, – це лише «мистецтво заради мистецтва» [602, s. 148–149]. На користь такої думки наводяться різні, часто схожі аргументи. Іноді, не без причини, вважається, що парламентський характер цієї системи демонструється, зокрема, двома її ознаками – політичною відповідальністю уряду перед парламентом (включаючи можливість відкликання шляхом вираження вотуму недовіри) і правом Президента скоротити термін каденції парламенту в передбачених Конституцією випадках [514, s. 368]. Деякі автори (наприклад, Р. Мояк, М. Крук, Є. Шиманек) згадують додаткові особливості, що вказують на парламентський характер польської системи правління [360, s. 33–34]. Більшість із них вважає, що передбачена польською Конституцією система державного управління має гібриду форму та є сумішшю раціоналізованого парламентаризму (канцлерський варіант) з елементами президентського правління. Дехто (наприклад, Р. Мояк [360, s. 47]) вбачає в цій системі деякі риси «прем'єрського» правління, а інші (наприклад, Є. Шиманек [602, с. 125]) дотримуються протилежної думки. Є автори (наприклад, Б. Банащак [163, s. 9] та Б. Опалінський [454, s. 355]), які переконання в гібридності польської системи правління відносять також до відносин усередині виконавчої гілки влади, вказуючи на елітаризм відносин, який у ній панує.

Разом із тим, окремі представники німецьких наукових кіл, аналізуючи Конституцію Республіки Польща 1997 р., наголошують, що попри наявність у польському владному механізмі певних специфічних рис, які не зустрічаються в інших країнах з подібними системами правління, маємо справу з

раціоналізованою парламентсько-урядовою системою [232, s. 211].

З позицій вітчизняного конституціоналізму аналіз польської моделі державного правління дійсно має риси як парламентської (такі риси сформовано відповідно до польських вітчизняних схем і рішень інших європейських держав, передусім Німеччини), так і президентської та напівпрезидентської республіки (запозичено з конституційних систем відповідно Сполучених Штатів Америки та Франції). Це, у свою чергу, дозволяє нам зробити загальний висновок про змішаний, тобто парламентсько-президентський характер Польської республіки. Підтверджують цей висновок і конкретні норми польської Конституції, які у своїй сукупності визначають специфіку форми державного правління польської держави. Умовно їх можна розбити на п'ять блоків відносин:

1) *відносини в межах законодавчої влади, між Сеймом і Сенатом:* а) двохелементна структура законодавчої влади, що складається з Сейму та Сенату (ч. 2 ст. 10, ч. 1 ст. 95); б) закріплення залежності тривалості каденції Сенату від терміну повноважень Сейму (ч. 1 ст. 98); в) повноваження Сейму щодо можливості скорочення власного строку повноважень, яке відповідно до ч. 3 ст. 98 означає одночасне скорочення строку каденції Сенату; г) рівноправне положення палат у процесі ухвалення законів про зміну Конституції (ч. 2 ст. 235); г) нерівне становище палат у звичайному законодавчому процесі, яке виражається в домінуванні Сейму (ст. 121); д) нерівне становище палат у реалізації установчої функції парламенту, з явною перевагою Сейму (кілька положень Конституції); е) визнання виключно за Сеймом (за відсутності аналогічної згадки про Сенат) прав контролю за діяльністю Ради Міністрів (ч. 2 ст. 95);

2) *відносини між Парламентом, його палатами та Президентом:* а) призначення Президентом виборів до Сейму та Сенату (ч. 2 ст. 98); б) призначення Маршалком (спікером) Сейму виборів Президента (ч. 2 ст. 128); в) тимчасове виконання Маршалком Сейму обов’язків Президента у випадку, коли Президент не може виконувати свої повноваження (наприклад, через хворобу) або коли ця посада є незайнятою (наприклад, у випадку смерті

Президента) (ч. 1, 3 ст. 131); г) право Національної асамблеї (об'єднаного Сейму та Сенату) на прийняття постанови про обвинувачення Президента перед Державним Трибуналом у порушенні Конституції чи закону або у вчиненні злочину (ч. 1, 2 ст. 145); ґ) право Президента подати законопроєкт до Сейму, тобто законодавча ініціатива Президента (ч. 1, 2 ст. 118) (при цьому зауважимо, що Президент не уповноважений пропонувати поправки до проєктів законів, ініційованих іншими належними суб'єктами, у процесі їх розгляду Сеймом) [48]; д) підписання Президентом законів, ухвалених парламентом (ч. 2 ст. 122); е) право Президента відмовитися від підписання закону і звернутися до Конституційного Трибуналу для отримання висновку про відповідність цього закону Конституції (ч. 3 ст. 122); є) право Президента на звернення до Конституційного Трибуналу для отримання висновку про відповідність Конституції закону, ухваленого парламентом і вже підписаного Президентом (ч. 1 ст. 191, ч. 1 ст. 188); ж) необхідність згоди Сенату на оголошення Президентом загальнодержавного референдуму (ч. 1 ст. 125);

3) *відносини між Президентом, парламентом і Радою Міністрів:* а) право Президента звертатися перед ратифікацією міжнародного договору до Конституційного Трибуналу для отримання висновку про його відповідність Конституції (ч. 2 ст. 133) (угоди, що потребують ратифікації, подаються Прем'єр-міністром; згідно з ч. 1 ст. 89, ч. 2 ст. 90 Конституції Польщі ратифікація та припинення деяких угод вимагають попередньої згоди Сейму та Сенату, викладеної в законі; б) право Президента звернутися до Конституційного Трибуналу для отримання висновку про конституційність будь-якої міжнародної угоди, що є обов'язковою для Польщі (ст. 191, ч. 1 ст. 188); в) визнання в Конституції Президента як найвищого представника Республіки Польща (ч. 1 ст. 126), що впливає на відносини Президента з органами інших гілок влади;

4) *відносини між парламентом і Радою Міністрів:* а) право Ради Міністрів вносити поправки до кожного законопроєкту, що розглядається під час законодавчого процесу в Сеймі (ч. 1 ст. 119) і можливість впливу в деяких випадках на сам перебіг законодавчого процесу (ст. 123); б) вираження

Сеймом довіри Раді Міністрів за поданням Прем'єр-міністра після його офіційного призначення (ст. 160); в) право Сейму прийняти ухвалу про притягнення члена Ради Міністрів до відповідальності перед Державним Трибуналом за порушення Конституції або закону, а також за вчинення посадового злочину (ст. 156); г) сумісність мандатів депутатів і сенаторів з посадами членів Ради Міністрів;

5) *відносини між Президентом і Радою Міністрів та її членами:* а) контрасигнування офіційних актів Президента лише Прем'єр-міністром (ч. 2 ст. 144); б) право Президента скликати Раду Кабінету, яку утворює Рада Міністрів під головуванням Президента у справах, що мають особливу (надзвичайну) вагу і значення (ст. 141); в) право і обов'язок Президента вносити зміни до складу Ради Міністрів за пропозицією Прем'єр-міністра (ст. 161); г) право Президента відмовитися від прийняття димісії Ради Міністрів у разі відставки Прем'єр-міністра (п. 3 ч. 2, ч. 4 ст. 162); г) обов'язок Президента співпрацювати у сфері закордонної політики з Прем'єр-міністром і відповідним міністром (ч. 3 ст. 133); д) обов'язок Президента в мирний час здійснювати керівництво збройними силами через міністра національної оборони (ч. 2 ст. 134); е) право звернення Президента до Сейму про притягнення члена Ради Міністрів до відповідальності перед Державним Трибуналом (ч. 2 ст. 156).

Зауважимо, що вказані вище практичні рішення владного характеру мають системно різний ваговий вплив на визначення форми державного правління Республіки Польща, проте всі вони в сукупності відображають польські традиції державного врядування та опосередковують специфіку моделі державного ладу Республіки.

У науковій літературі багато уваги приділяється і проблемам раціоналізації системи державного правління, закріпленої в Конституції 1997 р. дослідники, що займаються цими питаннями, не лише визнають наявність у чинному Основному законі Республіки Польща значної кількості елементів раціоналізації системи державного управління, але й зосереджують свій інтерес на цілях та змісті такої раціоналізації, а також на самих

конституційних нормах, які раціоналізують систему державного управління в Республіці Польща.

Цілі раціоналізації системи державного управління, передбачені Конституцією Республіки Польща, сприймаються по-різному. Одні дослідники зазначають, що основним сенсом, суттю такої раціоналізації є «узалежнення сили» Сейму від його здатності сформувати відповідну більшість і захист від так званої негативної більшості, що унеможливлює ефективне виконання урядом своїх конституційних завдань і повноважень [229, s. 180, 184]. Інші мету польської раціоналізації вбачають у прагненні до зміцнення позиції Ради Міністрів та її Президента (Голови) в системі державного управління, з метою забезпечення цій системі стабільності та ефективності дій, але без недемократичного обмеження прав парламенту щодо здійснення його основоположних функцій. Є. Шиманек використовує для цього процесу термін «пожвавлення Ради Міністрів та її Голови» [602, с. 125].

Наукові погляди на конституційні норми, що слугують раціоналізації польської системи державного управління, також різняться. До рішень, які раціоналізують цю систему, усі вчені відносять урегульований у Конституції 1997 р. конструктивний вотум недовіри як основну процедуру, що перешкоджає відкликанню Ради Міністрів Сеймом і у такий спосіб сприяє довговічності уряду. Проте науковці та практики не обмежуються лише цим інститутом. Вони пропонують і інші рішення, що посилюють раціоналізацію польської системи державного управління, причому деякі з них (наприклад, М. Крук [313, s. 48–50] та Б. Опалінський [454, s. 355]) обмежуються виокремленням двох аспектів, а інші (наприклад, Є. Яскєрня [278]) указують на їх більшу або (наприклад, Є. Шиманек [602, s. 151–157]) навіть набагато більшу кількість.

Беручи до уваги різні авторські позиції, вважаємо, що до числа елементів раціоналізації системи державного управління [321, s. 162], передбачених положеннями Конституції 1997 р., можна віднести:

а) поряд із нормативним віднесенням Президента Республіки Польща до виконавчої влади закріплення за ним статусу глави держави, найвищого

представника Польщі і гаранта постійності (неперервності) державної влади (ст. 126 Конституції РП). Зі змісту означеної статті найбільш повно виокремлюється функція політичного арбітражу Президента, яка покликана виконати своє важливе призначення в умовах виникнення небезпечних для конституційних цінностей умов, без будь-якого втручання механізмів функціонування держави та державної влади [66, с. 67];

б) закріплення за Радою Міністрів (відповідно до ст. 146 Конституції) домінуючої позиції в системі вищих органів виконавчої влади (тобто порівняно із Президентом), про що свідчать конституційні функції та повноваження Ради Міністрів (ч. 1, 3, 4), зокрема принцип презумпції домінування компетенції Ради Міністрів щодо державної політики, не закріпленої за іншими державними органами і органами територіального самоврядування (ч. 2). У даному контексті слід зазначити, що закріплені повноваження Президента з питань державної політики подаються саме як виняток із цього принципу;

в) сильну позицію Голови Ради Міністрів як в Уряді (ст. 148), так і в усій системі влади Республіки Польща (ч. 1, 2 ст. 149, ч. 2 ст. 154, ч. 1 ст. 155, ст. 160, 162, ч. 2, 3 ст. 171);

г) передбачення в ст. 154, 155 Конституції такого способу формування Ради Міністрів, який, з урахуванням трьох можливих варіантів призначення Ради Міністрів, передбачених цими нормами, повинен забезпечити його формування та отримання від Сейму «уповноваження на управління», або – у разі безуспішності цих варіантів – скорочення терміну повноважень Сейму (і Сенату) Президентом і призначення нових парламентських виборів (ч. 2 ст. 155);

ґ) сприйняття інституту конструктивного вотуму недовіри як єдиної процедури, за якої Рада Міністрів може піти у відставку за ініціативою Сейму (ст. 158), що суттєво сприяє стабільності уряду;

д) суттєве обмеження можливості дострокового припинення повноважень Сейму (і Сенату) Президентом, який має право робити це лише у двох випадках:

– облігаторно – коли після відставки попередньої Ради Міністрів жоден з трьох можливих варіантів призначення уряду не буде обраний і реалізований (ч. 2 ст. 155),

– факультативно – якщо протягом чотирьох місяців з дати подання законопроєкту про бюджет до Сейму він не буде поданий Президенту для підписання (ст. 225) [514, s. 386].

Також польські науковці та практики підкреслюють, що прийнятий в Основному законі Республіки Польща напрямок раціоналізації є правильним, оскільки він обмежує можливість непорозумінь і конфліктів, протидіє дисфункціональності системи державного управління і в такий спосіб сприяє її стабільності [602, s. 128].

Якнайкраще специфіку форми державного правління Республіки Польща порівняно з іншими державами характеризує використання методу кластерного аналізу як однієї з найбільш перспективних новітніх методик типологізації форм правління, запропонованого С. Серьогіною. В його основу покладається типологізація держав за максимально широким колом показників, що характеризують форму правління. Для цього вченою було застосовано 20 питань, згрупованих у 6 розділів, що відбивають наступні показники: 1) засади державного ладу, які стосуються форми правління; 2) порядок формування вищих органів державної влади; 3) їх відповідальність; 4) загальний статус вищих органів державної влади; 5) компетенцію вищих органів державної влади; 6) характер взаємовідносин між органами державної влади й населенням. З урахуванням того, що окремі питання містили кілька відповідей, загалом було використано 100 політико-правових характеристик (перемінних), які можуть вважатися елементами форми правління [125, с. 651].

Наявність певної ознаки (перемінної) оцінювалося нею як «+», відсутність – як «-». Кожна держава попарно співставлялася з кожною іншою для визначення ступеня спорідненості. Повне співпадіння певної ознаки (перемінної) оцінювалося в 1 бал, часткове (у випадку реальності ознаки в одній державі та її номінального характеру в іншій) – у 0,5 бали. З урахуванням взаємної виключності окремих параметрів максимальний ступінь

тотожності держав не міг перевищувати 65 балів. Узагальнення отриманих коефіцієнтів тотожності дозволило, зокрема, віднести Республіку Польща до числа держав із яскраво вираженими рисами напівпрезидентської республіки; ступінь тотожності між ними є найбільш високим (середній коефіцієнт – близько 50, з них із Україною – 54) (див. Додаток Г).

Підсумовуючи, можна погодитися з думкою Р. Мояка про те, що концепція форми державного правління, прийнята в Конституції Республіки Польща 1997 р., задовольняє соціальні очікування у сфері створення стабільних та ефективних механізмів управління [360, s. 47], оскільки представлені в синтетичній формі положення Конституції Республіки Польща, що стосуються означеної проблематики, формують дієву конституційну модель форми державного правління Республіки Польща. Водночас зауважимо, що в нинішній політичній практиці Республіки Польща означена система може функціонувати або відповідно до цієї конституційної моделі, або – внаслідок різних факторів, які включають, зокрема, існування та діяльність політичних партій – у відмінний від свого нормативного взірця спосіб [322, s. 94], що подекуди спостерігається в умовах політичної домінації партії «ПіС».

Наступним елементом форми держави виступає форма державного (територіального) устрою, яка, зокрема, визначає:

– принцип поділу території держави на складові елементи;

– спосіб організації населення на певній території;

– рівень врахування інтересів національних меншин шляхом надання територіям їхнього проживання певних повноважень щодо територіального самоврядування;

– наявність або відсутність у територіальних складових держави ознак політичної самостійності та державності;

– взаємовідносини між різними рівнями державних органів влади.

За формою державного (територіального) устрою Республіка Польща є унітарною державою, про що зазначається в її чинній Конституції [48]. Це означає, що Польща є єдиною цілісною державою, територія якої поділяється

на адміністративно-територіальні одиниці, що не мають статусу державних утворень і не володіють суверенними правами. На відміну від Конституції Польщі 1921 та 1935 рр., у ній відсутні автономні утворення [82, с. 33], тобто вона є «симетричною» унітарною державою, де всі однорівневі територіальні одиниці мають однаковий статус.

На нашу думку, визначальним критерієм класифікації Польщі як унітарної держави, є ступінь централізації державного управління. Нагадаємо, що за означеним критерієм різновидами унітарної держави є:

– централізована унітарна держава, яка характеризується тим, що управління на всіх субнаціональних територіальних рівнях здійснюється адміністрацією, яка призначається вищим органом виконавчої влади;

– децентралізована унітарна держава, що характеризується тим, що місцеві органи влади формуються незалежно від центральних органів і користуються значними повноваженнями під час вирішення місцевих питань;

– відносно децентралізована унітарна держава, для якої характерним є поєднання прямого державного управління на місцях із місцевим самоврядуванням.

Польща, як і переважна більшість інших держав континентальної Європи, належить до відносно децентралізованих держав, оскільки в ній пряме державне управління на проміжному (воєводському) рівні поєднується з місцевим (у польській термінології – територіальним) самоврядуванням.

Для визначення кваліфікаційної характеристики Польщі як унітарної держави необхідно зупинитися на характеристиках її просторово-управлінської організації. Так, прагнучи, щоб польська держава ефективно та належно виконувала свої функції, її територію поділено на менші одиниці з урахування системно-структурних зв’язків і напрямків здійснюваної політики, а також багатьох інших чинників (характер завдань, що потребують реалізації, стан і перспективи розвитку народного господарства, суспільно-економічні, культурні та географічні умови, комунікативної, релігійної, демографічної, оборонної проблематики тощо) [365, s. 90], що мають різний ступінь впливу та змінюються з плином часу.

Зауважимо, що під територіальним поділом польська конституційно-правова думка розуміє «відносно тривале розчленування простору (території) держави, здійснене для певної групи або лише конкретних організаційних одиниць держави, місцевого самоврядування чи недержавних одиниць, на які покладено виконання державних завдань» [332, s. 370].

У процесі територіального поділу держави в Республіці Польща враховувався позитивний і негативний досвід власного державотворення та досвід інших держав, зокрема з подібно організованим державним ладом.

Засади територіального поділу Республіки Польща випливають з норм Конституції 1997 р. Так, відповідно до ст. 15 територіальний устрій Республіки Польща слугує децентралізації публічної влади, а «засади поділу території держави визначаються законом з урахуванням соціальних, господарських і культурних зв'язків і з метою забезпечення територіальним одиницям здатності виконувати публічні завдання». На наш погляд, уже сама наявність положення щодо необхідності врахування суспільних, господарських чи культурних зв'язків, які забезпечують територіальним органам можливість виконання завдань публічного характеру, дає реальну змогу захистити територіальний устрій від необґрунтованих і поспішних змін, а тому його доцільно ввести й до Конституції України, яка на сьогодні послідовно проводить політику децентралізації. Водночас порівняння децентралізаційних процесів в Україні та Польщі [52] (див. Додаток Ґ) дозволить у подальшому уникнути негативних наслідків означеного реформування.

Що ж стосується безпосередньо територіального поділу Польської держави, то хоча він і охоплює всю територію країни, однак не є однорідним. На сьогодні в Республіці Польща існує три категорії поділу – базовий (основний), допоміжний і спеціальний [448, s. 308].

При цьому саме базовий поділ використовується для структурування території держави та, як наслідок, визначає рівні, на яких у подальшому реалізується діяльність територіальних органів загальної компетенції – територіальних органів урядової адміністрації та одиниць територіального

самоврядування [83, с. 42], які мають основоположне значення для воєводства, повіту та гміни, що є незалежними адміністративно-територіальними одиницями, самостійність яких, згідно з ч. 2 ст. 165 Конституції Польщі, підлягає судовому захисту [100, с. 173]. В основу двох інших поділів покладається не стільки територіальний, скільки функціональний критерій організації влади.

Польське законодавство передбачає три рівні базового (основного) поділу: 1) гміна; 2) повіт; 3) воєводство.

Гміна (ґміна) (від нім. Gemeinde – спільнота, громада) – найменша адміністративна одиниця в Польщі, яка представляє собою місто, село або групу сіл і міст і, як базова одиниця територіального поділу, є неподільною. Водночас зауважимо, що певних стандартів щодо розмірів території гміни та кількості мешканців, які на ній проживають, немає. Зазвичай це визначає держава. Проте за європейською шкалою розміри польської гміни є досить середніми, оскільки вона є значно більшою, ніж, наприклад, французька комуна, але меншою, ніж шведська громада.

Гміна була первинною адміністративною одиницею в довоєнній Польщі (включно з Галичиною та Волинню). На Галичині до 1 серпня 1934 р. вона позначала окреме село (з присілками й хуторами), пізніше – групу сусідніх сіл (поняття стало рівнозначним волості). У 1970-х роках територіальний поділ на гміни було закріплено на рівні законів. Після виходу зі Східного блоку й «шокової терапії» Л. Бальцеровича була проведена перша в демократичній Польщі реформа, під час якої поняття «гміна» знову знайшло своє закріплення на державному (конституційному) рівні. Натомість сучасна гміна не є здобутком самоврядного законодавства 90-х років XX ст., оскільки в 1990 р. без особливих дискусій було прийнято по суті таку форму цих одиниць територіального поділу, якою вона стала ще внаслідок реформи 1972 р. Приписи, які впроваджували закони «Про територіальне самоврядування» і «Про працівників самоврядування» з 1990 р., чітко визначали, що «одиниці територіального поділу держави базового рівня (міста-гміни), які існували на день ухвалення закону, а також столичне місто Варшава, міста Краків і Лодзь

зберігають тогочасну назву, територію, межі й адміністративні будівлі» [513].

Виняток становили територіальні одиниці, в яких спільно діяли органи міста й сусідньої з ним гміни. Запроваджувалися тимчасові спрощені способи співпраці або поділ цих одиниць. Інший виняток містився в законі «Про територіальне самоврядування» щодо міст, в яких на 1 січня 1990 р. існували окремі дільниці. Голова Ради Міністрів отримав право надання цим дільницям у визначеному порядку статусу гміни з тим, щоб дільниці, які є гмінами, створювали загальнообов'язкові об'єднання гмін (ч. 4 ст. 5). Згідно з доповненням 1996 р., завдання і структура такого об'єднання мала визначатися статутом. Цією можливістю скористалися вже в 1990 р., ухвалюючи окремий закон «Про місто Варшаву»; новий закон «Про місто Варшаву» 1994 р. вкотре змінив поділ гмін у цьому місті.

Наявність різних підходів до запровадження (виділення) гмін викликає з точки зору сьогодення значні сумніви в їх доцільності. Адже гміни, незалежно від свого місцезнаходження і характеру (сільські, місько-сільські та міські), становлять сьогодні єдиний вид базової одиниці територіального поділу.

Повіти є найдавнішими адміністративними рівнями Польщі. Так, у ранній п'ястівський період повітом називали територію, в якій мешканців інформували про племінні мітинги й організовували з метою колективної оборони. У період Речі Посполитої «двох народів» повіт був адміністративною одиницею, пов'язаною, у такий спосіб, з функціонуванням земських судів, де юрисдикція такого суду співпадала з адміністративним повітом. Повіт також виконував функцію виборчого округу – в повітовій раді обирали одного – двох депутатів Сейму від цього повіту. У часи розділів Польщі повіти часто існували в незмінній територіальній формі, але під різними назвами. Під владою Пруссії поляки мали справу з «крейс», тобто де-факто німецьким еквівалентом повіту. Під владою Росії це були «уєзди», під владою Австрії аналогами повітів були округи (дистрикти). Після відновлення незалежності протягом міжвоєнного періоду повіти були проміжними адміністративними одиницями між гмінами і громадами та воєводством. У Другій Польській республіці повіти були елементом нагляду центральних органів влади за

громадами гмін, аж до адміністративної реформи 1 червня 1975 р., коли вони були ліквідовані, будучи заміненими поділом держави на 49 воєводств із метою зменшення регіонів для покращення можливостей централізованого управління ними [69, с. 22].

У сучасній Польщі повіти є одиницями територіального самоврядування та адміністративного устрою другого рівня. Їх функціонування регулюється законом від 5 червня 1998 р. «Про повітове самоврядування» [407], який визначає правила їх створення, об'єднання, поділу та скасування. Після ухвалення цього спеціального закону повіт отримав правосуб'єктність. При цьому повноваження щодо створення, об'єднання, поділу та скасування, а також визначення меж повітів, встановлення їх назв та владних повноважень були надані Раді Міністрів.

Міста на правах повіту, як правило, мають найменування, ідентичні назвам міст, які є повітовими центрами (наприклад, Познанський повіт) [656, s. 79]. Однак деякі прикметникові назви повітів були утворені дещо інакше:

– назва також позначає інше місто за межами штаб-квартири владних органів повіту (повіти Біруньсько-Ліддзінський, Чарновсько-Трщянецький, Ропчико-Седзвішувський, Стшелєцко-Дрезденецький);

– назва вказує напрямок розташування повіту по відношенню до адміністративного центру, розташованого в місті на правах повіту (повіти Лодзьський східний, Варшавський західний до грудня 2005 р.);

– назву взято з назви гірського хребта, біля якого є ця місцевість (повіти Бещадський і Татржанський);

– назва походить від сусіднього великого міста, але місцем дислокації повітової влади є інше місто (наприклад, адміністративним центром Гданського повіту є місто Прущ Гданський, а адміністративним центром Варшавського західного повіту з січня 2006 р. є Ожарув Мазовецький).

Десять назв повітів повторюються в різних воєводствах, що може призвести до непорозумінь, – Бельський, Брестський, Гродзіський, Кроснєнський, Новодворський, Опольський, Островський, Средський, Свідницький і Томашувський. З метою уникнення плутанини неофіційно

вказується на воєводство; наприклад, повіт Опольський (воєводство Любельське).

Спосіб, у який було запроваджено в 1998 р. повіти (подекуди керуючись традиціями цих територіальних одиниць періоду, що передував до їх ліквідації в 1975 р.) і воєводства, викликає сумніви з приводу того, чи керувалися при цьому змістом ч. 2 ст. 15 Конституції та міжнародними стандартами. Передусім це стосується способу, в який було здійснено поділ на 16 воєводств, а одночасно – і на регіони. Адже це відбувалося через різного роду політичні торги (хоча при цьому й був досягнутий консенсус щодо відповідності поняття регіону і воєводства), а не через дослідження суспільних, господарських чи культурних зв'язків та здатності до виконання завдань публічного характеру.

Традиційний тип територіального поділу було запроваджено, по суті, єдиний для всієї країни, без урахування характеру певної місцевості, особливо густоти заселення чи основ господарювання, чим відрізнялися окремі регіони й надто великі міські конгломерати. Реалістично, але передусім, віддаючи дань традиції, було виділено лише великі міста з наданням їм права повітів, але це не стосувалося м. Варшави. Окрім 65 міст на правах повіту, було запроваджено 308 повітів, а в 2001 р. – додано ще 7 повітів. До цього числа повітів належать і 46 «розбавлених» територіальних одиниць із більшим міським центром, органи влади яких розташовано на території сусіднього міста на правах повіту. Оцінкою територіального поділу держави, затвердженою Радою Міністрів Республіки Польща 12 грудня 2000 р. і представленою Сеймові, утворення такої категорії повітів визнано найсуттєвішим недоліком нового територіального поділу. Сам же поділ визнано як принципово вдалий, хоча це й може бути предметом окремої полеміки, наприклад у частині визнання повіту базовим рівнем урядової адміністрації.

Також зауважимо, що в період після 1999 р. було проведено певні корективи в територіальній організації Республіки Польща щодо повітів. Найбільш важливою з них було створення 1 січня 2002 р. семи нових повітів. Потім до Вольбжихського повіту було приєднано м. Вольбжих, яке знову

стало міським повітом 1 січня 2013 р.

На думку З. Сірика, саме поява повітів та їх імплементація в практику місцевого самоврядування в Польщі суттєво структурували всю систему організації влади на місцях [127, с. 10] (див. Додаток Д).

Воєводство є найбільшою одиницею територіального устрою в Польщі [345, s. 1033]. Нормативне визначення воєводства міститься в ч. 2 ст. 1 закону від 5 червня 1998 р. «Про воєводське самоврядування» [408], відповідно до якого воєводство означає регіональну самоврядну спільноту, а також відповідну територію.

Стосовно проведення поділу на воєводства то, на нашу думку, крім поточних аспектів політики, польський законодавець частіше керувався потребами органів центральної влади, ніж специфікою регіональних потреб, тобто самих регіонів. З точки зору загальної архітектури держави можна сказати, що регіонів повинно бути якнайменше і вони мають ототожнюватися з воєводствами. Але в Конституції, як зазначалося, не вимагається існування цієї тотожності, крім виняткових ситуацій, коли виконуються обидві вимоги, передбачені в ч. 2 ст. 15, тобто вимоги щодо взаємозв'язків і вимоги здатності до задоволення регіональних потреб; саме тоді належить створювати регіон. З цієї точки зору є підстави для того, щоб вважати, що регіоном є не лише Опольщизна, Любуська Земля або Свєнтокшиська земля (які були визнані одночасно і, на нашу думку, без належного на те обґрунтування воєводствами), але й міське об'єднання Варшави (значно більше від самої Варшави) чи регіон Гурнего Шльонська. Очевидним є те, що, з огляду на завдання воєводи, в тому числі його наглядові повноваження щодо регіонального самоврядування, виокремлюваний у такий спосіб регіон повинен був би повністю входити до складу воєводства.

Слід нагадати, що Конституція Польщі закріпила необхідність упровадження регіонального самоврядування, яке після цього діяло б в адміністративно-територіальній одиниці, яку Основний закон визначає як «регіон». Термінологічно поняття «регіон» відрізняється від поняття «воєводство». «Воєводство» є поняттям «урядовим», оскільки його існування

пов’язується виключно з діяльністю урядової адміністрації (ч. 1 ст. 152: «Представником Ради Міністрів у воєводстві є воєвода»). Це означає, що воєводство саме по собі не є одиницею загального територіального поділу, як і те, що регіон і воєводство не повинні ототожнюватися, хоча й можуть співпадати територіально.

Зауважимо, що безпосередньо поняття «регіон» у польській правовій практиці майже не використовується (крім ще згадки у ч. 2 ст. 164 Конституції Польщі) і його дефініція та характеристика у контексті територіального поділу в польському законодавстві не надається [294, s. 465]. Теоретично кожен з трьох рівнів територіального устрою, запровадженого в Польщі з 1 січня 1999 р., можна назвати сукупністю однорідних регіонів, хоча, здається, що поняття регіону, швидше за все, має стосуватися більших територіальних одиниць, ніж гміна чи повіт. Тому на практиці було прийнято рішення, яке передбачає використання цієї дефініції лише до воєводств [349, s. 110]

При цьому в спеціальній літературі йдеться про те, що Конституція Польщі взагалі не закріплює, що поділ на регіони та воєводства має співпадати [264, s. 147]. Водночас зазначається, що «регіональний поділ тісно пов’язаний із територіальним поділом праці, який може, але при цьому не зобов’язаний відповідати адміністративно-територіальному устроєві» [306, s. 221].

У межах реформи 1998 р., віддаючи данину традиції, було обрано модель ототожнення регіону й воєводства. Закон «Про впровадження основоположного триступеневого територіального устрою держави» від 24 липня 1998 р. чітко визначає, що основними одиницями територіального устрою держави є гміни, повіти і воєводства. Цей поділ сформульований досить чітко і не містить будь-яких конституційних застережень. Але інше ми спостерігаємо відносно деяких визначень у законодавстві щодо устрою Республіки Польща. Так, закон Республіки Польща «Про воєводське самоврядування» від 5 червня 1998 р. у ч. 2 ст. 1 (в період до новелізації 2001 р.) визначав воєводство не лише як «одиницю територіального самоврядування – регіональну самоврядну громаду», але й як «найбільшу одиницю територіального поділу держави з метою виконання завдань

публічною адміністрацією», тобто він також поєднував територіальний поділ із функціонуванням урядової адміністрації. На сьогодні воєводство найбільш правильно визначається як регіональна самоврядна громада і відповідна територія.

Така особлива увага поділу території Республіки Польща на регіони безпосередньо пов'язана з концепцією «Європи регіонів», відповідно до якої саме на регіональному рівні повинна зосереджуватися базова інфраструктура та можливості, необхідні для загальноєвропейського єднання. Водночас зауважимо на необхідності обережного використання інструментів регіоналізації навіть розвинутими держави-членами ЄС, оскільки в умовах глобальних потрясінь замість сприяння демократії та використання інтеграційних переваг наслідками такої політики можуть стати регіональний сепаратизм і розмивання національної державності.

У контексті регіоналізації слід відмітити успішність іще одного польського рішення щодо територіального устрою з 1998 р. – впровадження принципу, згідно з яким територіальні одиниці нижчого рівня мусять повністю включатись до територіальних одиниць вищого рівня. З огляду на це та відповідно до першого варіанту ч. 1 ст. 3 закону «Про повітове самоврядування» повіт як базова одиниця територіального поділу включає в себе територію прилеглих до нього гмін або територію цілого міста на правах повіту. Аналогічний принцип випливає із зміненої в 2001 р. редакції ст. 3 означеного закону.

На підставі закону Республіки Польща «Про запровадження трьохрівневого територіального устрою держави» від 24 липня 1998 р. [431] було визначено назви 16 воєводств, а також міст, що є обласними центрами і в яких розміщуються воєводські сеймики, а також перелік гмін, що входять до складу цих воєводств, а це в поєднанні з цитованим приписом закону «Про повітове самоврядування» і розпорядженням Ради Міністрів Республіки Польща від 7 серпня 1998 р. у справі про утворення повітів [635] означає, що воєводства також складаються з цілих повітів.

Можна зауважити, що у випадку двох воєводств – Любуського та

Куявсько-Поморського – місто, яке є адміністрацією воєводи, не є одночасно адміністрацією маршалка воєводства. Так, у Любуському воєводстві адміністрацією воєводи є м. Гошув Вєлькопольський, а адміністрацією сеймика воєводства – м. Зельона Гура; у Куявсько-Поморському воєводстві адміністрацією воєводи є м. Бидгощ, а адміністрацією сеймика воєводства – м. Торунь. Також зазначимо, що Голова Ради Міністрів шляхом оповіщення оголошує перелік гмін і повітів, які входять до складу, із одночасним зазначенням назв і центрів розміщення владних органів одиниць територіального самоврядування, актуалізуючи їх перелік у випадку проведення змін кордонів, назв і центрів розміщення владних органів або утворення чи ліквідації таких одиниць (ст. 2 закону Республіки Польща «Про запровадження базового трьохрівневого територіального устрою держави»).

Чинне законодавство Республіки Польща не містить загальних вимог щодо способу зміни територіального устрою держави. Ці вимоги сформульовано окремо для кожного рівня територіальних одиниць: для гміни та повіту – у відповідних базових законах про територіальний устрій, а для воєводства – у законі про базовий територіальний поділ держави.

Згідно з першою редакцією ч. 1 ст. 4 закону «Про гмінне самоврядування» [406] питання створення, об’єднання, поділу й ліквідації гмін, встановлення їх меж і назв, а також місця знаходження органів влади вирішувалися за розпорядженням Ради Міністрів Республіки Польща після проведення консультацій з мешканцями; що стосується консультацій, то всі питання, пов’язані з визначенням способів їх проведення, ст. 5а указаного закону відносить до прерогатив гмінних рад. Частина 2 ст. 4 закону декларує принцип, згідно з яким під час запровадження відповідних змін слід прагнути, щоб гміна включала територію по можливості однорідну з точки зору заселення та громадських суспільних і господарчих зв’язків, що забезпечують виконання завдань публічного характеру. Водночас після внесення змін у 2001 р. у згаданій статті зникли слова «утворення, об’єднання і припинення діяльності гмін», а сам припис (тепер це ч. 3 ст. 4) було відредаговано у спосіб, що наближався до конституційного формулювання. Аналогічний припис

міститься й у ч. 3 ст. 3 закону «Про повітове самоврядування» в редакції 2001 р. До вищезгаданих приписів відсилає також ч. 4 ст. 1 закону «Про устрій міста-столиці Варшави» від 25 березня 1994 р. [625].

Сучасна редакція ст. 4, 4а і 4б закону «Про гмінне самоврядування» більш детально визначає випадки ухвалення розпорядження і спосіб його видання (вимога врахування точки зору зацікавлених рад, підкріпленої консультаціями з мешканцями, а у випадку запровадження змін на пропозицію ради гміни – точки зору воєводи). Рада Міністрів була уповноважена видавати розпорядження, яким визначала процедуру внесення відповідних пропозицій.

Автори реформи 1998 р. хотіли заблокувати на деякий час найбільш радикальні територіальні зміни щодо гмін. Згідно зі ст. 104 Впроваджуючих приписів, з 1998 р. до 30 червня 2000 р. було виключено можливість поділу гміни з метою створення нових гмін (при некоректній редакції цього припису, де йдеться про «поділ гмін з метою утворення нової гміни»), а редакція 2001 р. подовжила термін дії цього мораторію аж до 31 грудня 2005 р.

Подібно до ч. 1 ст. 4 закону «Про гмінне самоврядування», ч. 2 ст. 3 закону «Про повітове самоврядування» передбачає, що Рада Міністрів шляхом винесення розпорядження створює, з'єднує, ділить і ліквідує повіти після консультації із зацікавленими радами гмін, повітів і сеймиків воєводств. Але не передбачається проведення жодних консультацій із населенням. Цей припис був одночасно підставою для розпорядження Ради Міністрів «Про утворення повітів» у 1998 р. На сьогодні у ст. 3 і 3а згаданого закону детально визначено підстави та спосіб розробки розпорядження Ради Міністрів – спосіб, який є характерним для гмін.

Закон «Про повітове самоврядування», на відміну від закону «Про гмінне самоврядування», зобов'язав (ч. 4 ст. 3) Раду Міністрів визначити підстави та спосіб складення заяв у справах про створення, сполучення, поділ і ліквідацію повітів, а також визначення їх меж. На підставі цього Рада Міністрів 15 квітня 1999 р. видала відповідне розпорядження [637]. Подібне уповноваження, як уже відзначалося, міститься також і в законі Республіки Польща «Про гмінне самоврядування» у редакції 2001 р.

Але вищевказані приписи необхідно зіставити зі ст. 5 Європейської хартії місцевого самоврядування, згідно з якою кожна зміна меж територіальної громади, в тому числі створення, ліквідація чи поділ гміни й повіту, вимагає попереднього проведення консультації із зацікавленим населенням, можливо шляхом референдуму, якщо закон це дозволяє [27].

Європейська хартія і закон Республіки Польща «Про гмінне самоврядування», а сьогодні – й закон Республіки Польща «Про повітове самоврядування» – окремо одне від одного декларують ті ж самі засади. Але між ст. 5 Хартії та вказаними приписами гмінного і повітового законів усе-таки є, як мінімум, три відмінності:

1) приписи обох законів стосуються лише змін, які запроваджуються на їх основі, тобто шляхом розпоряджень Ради Міністрів, тоді як Хартія стосується змін, які запроваджуються в будь-який спосіб, передбачений правом, у тому числі законом (що може мати практичне значення щодо варшавських гмін);

2) у Хартії йдеться про проведення консультацій із зацікавленим населенням, що означає запровадження такої системи, за якої надається можливість висловлювання думки цілій територіальній громаді, тоді як обидва закони уможливлюють нижчий стандарт (консультації лише з мешканцями, із залишенням раді гміни визначення підстав і способу консультацій);

3) Хартія запроваджує обов’язок проведення консультацій шляхом референдуму («можливо, якщо це не заборонено законом»), якщо національному праву інститут референдуму відомий, тоді як закони не вимагають проведення референдуму.

У підсумку постає запитання: чи є інститут консультацій з мешканцями, про який ідеться в законі Республіки Польща «Про гмінне самоврядування», консультацією із зацікавленим населенням? Відповідний інститут був відомий польському праву ще до втілення в життя закону «Про референдум» від 29 липня 1995 р. [403]. Йдеться про «громадські консультації», передбачені законом «Про громадські консультації та референдум» від 6 травня 1987 р. [387], скасований Законом від 29 липня 1995 р. Стосовно гмін закон від

6 травня 1987 р. перестав діяти на підставі закону «Про гмінний референдум» від 11 жовтня 1991 р. [403] (який також утратив чинність після ухвалення закону «Про місцевий референдум» від 15 вересня 2000 р. [404]).

У цій ситуації можна обстоювати тезу про те, що стосовно здійснення територіальних змін у гмінах Хартія зобов'язує провадити консультацію у формі референдуму. Але з цього приводу Вищий адміністративний суд Республіки Польща висловився негативно (рішення від 24 листопада 2001 р.). На думку означеного Суду, референдум може бути проведений лише з питань, віднесених до компетенції відповідних одиниць територіального самоврядування, а зміни в територіальному поділі держави до їх компетенції не належать. Ця думка нам не здається вмотивованою, оскільки раду гміни наділено установчим правом визначати підстави та спосіб консультацій, які в цьому випадку є обов'язковими. Якщо в статуті буде закріплено обов'язок з'ясування поглядів зацікавлених із цього приводу рад гмін, то не буде жодних сумнівів у тому, що ради зможуть діяти залежно від наслідків референдуму.

Варто відзначити, що система організації території Республіки Польща на рівні гмін, створена майже 25 років тому, і нині трансформується. Так, у 2015 р. Рада Міністрів Республіки Польща ухвалила зміни щодо адміністративного поділу держави, в результаті яких шляхом поділу двох гмін, утворилося ще дві нові – гміна Щава (воєводство Малопольське) і гміна Ґрабувка (воєводство Подляське). У такий спосіб Рада Міністрів, усупереч попереднім запереченням Міністерства адміністрації та цифризації, вирішила підтримати ініціативу жителів знизу та провести поділ двох гмін (Супрасль та Камєніца), про що було ухвалено відповідну постанову, оголошену на виїзному засіданні польського уряду у Вроцлаві 28 липня 2015 р. [37].

Що стосується воєводств, на які дія Європейської хартії місцевого самоврядування не поширюється, то закон «Про запровадження базового трирівневого територіального поділу держави» від 24 липня 1998 р. у ст. 5 передбачав, що зміна меж воєводств, у тому числі пов'язана з утворенням, об'єднанням, поділом чи ліквідацією повітів, провадиться шляхом видання розпорядження Радою Міністрів Республіки Польща після консультації з

органами одиниць територіального самоврядування, яких ця зміна стосується. Це означало, що створення і ліквідація воєводств могли провадитись у такій формі, в якій воєводство було утворено в 1998 р., тобто шляхом ухвалення закону. Оскільки ст. 5 втратила свою силу 30 вересня 2000 р. внаслідок рішення Конституційного Трибуналу від 14 грудня 1999 р. [672], а законодавець не замінив ст. 5 іншим приписом, який би відповідав Конституції Польщі, то будь-які територіальні зміни, що стосуються воєводств, вимагають ухвалення окремих законів. Отже, виникла додаткова, крім передбачених, перешкода для змін при поділі на нові територіальні одиниці, утворені в 1998 р.

Новелізацією 2001 р. до закону від 24 липня 1998 р. було внесено ст. 5а, яка повторює зміст колишньої ст. 5, із додатком, що «при зміні меж воєводств необхідно прагнути поліпшення умов виконання завдань публічного характеру на рівні воєводства, а також збереження регіональних громадських, господарських і культурних зв'язків» [431]. Це твердження повністю відповідає змісту ч. 2 ст. 15 Конституції Польщі.

У контексті забезпечення територіального поділу Польської держави необхідно також згадати ухвалення Закону «Про публічну статистику» від 29 червня 1995 р., яким голова Головного міністерства статистики зобов'язувався вести державний урядовий реєстр територіального устрою держави [416], а також визначалася сама назва цього реєстру – територіальний реєстр. Ця друга назва, з нашої точки зору, більше відповідає змістові реєстру, який включає не лише одиниці територіального поділу, але й місцевості та статистичні райони, а також систему адресної ідентифікації вулиць, будинків і квартир. Видане на підставі п. 49 цього закону розпорядження Ради Міністрів Республіки Польща «Про порядок ведення, застосування і оприлюднення державного урядового реєстру територіального поділу держави та пов'язаних із цим обов'язків органів урядової адміністрації й одиниць територіального самоврядування» від 15 грудня 1998 р. [634] охопило системою ідентифікації та назв одиниць територіального поділу, крім воєводств, також міста в міsько-сільській гміні, сільську територію в міsько-сільській гміні, дільниці

Варшавської гміни-центру та дільниці інших міських гмін.

На підставі п. 40 ст. 2 зазначеного закону, який фактично не відповідає Конституції, було ухвалено низку істотних приписів стосовно територіального поділу, наприклад, розпорядження Ради Міністрів Республіки Польща «Про запровадження Номенклатури територіальних одиниць для статистичних цілей» (NTS) від 13 липня 2000 р. [636]. Номенклатуру (NTS) було опрацьовано на базі NUTS Європейського Союзу. У зв'язку з цим вона повинна була служити основою не лише регіональної статистики, а й проведення регіональної політики в аспекті держави та користування інструментами структурної (регіональної) політики Союзу. Відповідно до прийнятої європейської класифікації NUTS номенклатура передбачала п'ять рівнів територіального устрою Польщі починаючи з травня 2004 р. [30, с. 107]: три регіональні (територія держави – як рівень перший, воєводство – як рівень другий, базовий з точки зору Євросоюзу, підрегіон – як рівень третій) і два локальні рівні (повіт і гміна). У результаті для завдань статистики, а також з метою регіонального розвитку виокремлюється одиниця, визначена як підрегіон. Існувало 44 підрегіони. Однак поділ на підрегіони не брав до уваги великих міських конгломератів, оскільки окремі підрегіони виступали як адміністративні території найбільших міст чи їх передмістя. Означене розпорядження Ради Міністрів також неодноразово змінювалося – 14 листопада 2007 р. [636] та 7 квітня 2017 р. [621].

Відповідно до сучасної національної статистичної класифікації станом на 1 січня 2019 р. у Республіці Польща нараховується [477]:

одиниць 1-го рівня – 16 воєводств;

одиниць 2-го рівня – 380 повітів, у тому числі:

66 міст на правах повіту – гмін зі статусом міста, які виконують завдання повіту («міські повіти»);

314 повітів – вони об'єднують від декількох до десятка сусідніх гмін («земські повіти»);

одиниць третього рівня – 2477 гмін, у тому числі:

302 міські – гміни в адміністративних кордонах міст (включаючи 66

гмін, які також є містами на правах повіту);

638 змішаних (місто-село) – гміни, до складу яких входить місто та декілька сіл;

1537 сільських – гміни, які на своїй території не мають міста (з них 158 таких гмін у містах).

Основний поділ території Польщі доповнює допоміжний поділ. Він здійснюється за потреби «основних» територіальних органів. Допоміжний поділ і допоміжні одиниці після реформи 1998 р. залишилися лише на рівні гміни. Закон від 8 березня 1990 р. «Про гмінне самоврядування» [406] не визначає підстав цього поділу, але він визначає види цих одиниць: солецтва (солтиства) у так званих сільських гмінах, дільниці (райони) у містах і осілості (поселення) у змішаних гмінах, а також місто, розташоване на території гміни. Проте робить він це для прикладу, вказуючи на можливість існування інших допоміжних одиниць, таким способом упроваджуючи можливість створення «допоміжних одиниць більш низького ряду», що означає ймовірність подальшого ускладнення цих поділів. При цьому закон не передбачає обов'язку створення допоміжних одиниць.

Нарешті, спеціальний поділ проводиться незалежно від базового поділу для потреб органів з особливою компетенцією (так званої «приєднаної адміністрації»). Такий підхід є своєрідним перенесенням на територію Польщі досвіду створення спеціальних округів, звичайних, наприклад, для США, де є округи шкільної чи пожежної адміністрації, які не збігаються з одиницями територіального поділу, запровадженого в цілях розвитку місцевого самоврядування [145].

Спеціальні поділи враховують специфіку тих завдань, для виконання яких вони проводяться. Зауважимо, що найбільш правильною є та ситуація в державі, коли кількість таких спеціальних поділів є незначною і коли одиниці спеціального адміністрування є достосованими до базового територіального поділу [83, с. 42–43].

Підсумовуючи можемо констатувати, що державний устрій Республіки Польща є унітарний, відносно децентралізований з тенденцією до подальшої

децентралізації, що підтверджується не лише наявністю територіального самоврядування на усіх рівнях її територіального поділу, але й реальною децентралізацією владних функцій держави та подальшою передачею їх на місця.

До числа характерних ознак унітарності польської держави можемо, зокрема, віднести:

1) повну політичну єдність на всій її території;

2) єдину систему вищих органів державної влади (глава держави, парламент, уряд, судові органи та ін.), яким підпорядковані й підконтрольні місцеві органи;

3) єдиний адміністративно-територіальний поділ; відсутність відокремлених територіальних утворень, що мають ознаки суверенності;

4) єдину для всієї держави система законодавства, інтегровану в систему права ЄС;

5) управління єдиними збройними силами та правоохоронними органами здійснюється Президентом як верховним головнокомандувачем Збройними Силами та, за окремих умов, парламентом;

6) єдине громадянство;

7) єдине представництво від усієї держави у міжнародних відносинах на рівні держав.

Перш ніж перейти до аналізу *державного (політичного) режиму* як складової форми Польської держави, зауважимо, що, як ми згадували раніше, сам термін «політичний режим» є досить контроверсійним у польській правовій доктрині і не завжди відповідає українській термінології. Водночас, як зазначають М. Подоляк та М. Жмігродський, «політичний режим – це система як формальних (правових), так і неформальних принципів і механізмів, які регулюють функціонування центральних органів політичної влади та шляхи їх зв'язку з суспільством» [476, s. 15]. Аналогічне визначення дає у своїх наукових працях і К. Шидивар-Грабовська [596, s. 117].

Із характеру політичного режиму можна зробити висновок, хто має доступ до центрів ухвалення рішень і при використанні яких процедур, а

також як політики, що приймають владні рішення, намагаються налагодити відносини з рештою політичної спільноти [155; 156]. Тому політичний режим є специфічною формою організації, що відіграє особливу роль у процесі стабілізації політичної системи, зокрема й демократичної стабілізації.

Польські дослідники, на відміну від українських, у своїй переважній більшості дотримуються думки, що демократичний режим опосередковується через відповідні форми державного правління (парламентську, президентську та змішану) [233; 475]. Інколи такий підхід є характерним і для вітчизняних науковців. Як зазначає С. Серьогіна, іноді ними допускається невиправданий вихід за межі обсягу поняття «державний режим» шляхом включення до його елементного складу тих ознак, які належать іншим частинам форми держави [123, с. 8].

Ю. Оборотов розкриває зміст державного режиму через взаємодію законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, а також через установлення органу, який є центром ухвалення рішень у державі (як ми бачимо, такий підхід повністю відповідає польській конституційно-правовій думці з означеної тематики). Однак ці ознаки є елементами форми правління. Тому й не дивно, що в результаті такого підходу види державного режиму за Ю. Оборотовим майже повністю збіглися з видами форм правління: парламентарний режим – у парламентській монархії та парламентській республіці, президентський режим – у президентській республіці, режим асамблеї – у республіках радянського типу, авторитарні режими – в абсолютних і дуалістичних монархіях [108, с. 38–40].

Різновидом такого підходу також можна вважати класифікацію, яку дає Р. Гербут. У своїх працях він поділяє політичні режими на демократичні та недемократичні, де до перших належать парламентарно-кабінетні, президентські та напівпрезидентські, а до інших режимів – авторитарні й тоталітарні [258].

Досить своєрідним у визначенні особливостей політичних режимів є теоретико-методологічний підхід М. Прокоп, яка зазначає, що коли держава втрачає особливості, характерні для одного її типу, одночасно приймаючи

принципи типу з іншого боку континууму, то в такому випадку з'являється категорія гібридних режимів [512].

Зважаючи на неоднозначність і певну вразливість польських концепцій демократичного режиму, у своєму дослідженні конституційно-правових основ політичного (державного) режиму ми спиратимемось на підходи, усталені у вітчизняній науці конституційного права. Відповідно до них демократія – політичний режим, при якому єдиним джерелом влади визнається народ, а влада здійснюється за волею народу і в його інтересах. На польському ґрунті принцип суверенітету народу, виражений в абз. 1 ст. 4 Конституції Республіці Польща від 2 квітня 1997 р., реалізується під час здійснення повноважень вищого рівня безпосередньо або опосередковано (абз. 2 ст. 4 Конституції).

Конституція 1997 р., як і переважна більшість конституцій інших держав світу, не вказує на конкретний різновид демократичної форми політичного режиму, обмежуючись її констатацією як демократичної, втім системний аналіз ст. 2, 20, 24, 67–72 цього документа дає підстави стверджувати, що ним закріплено режим соціальної демократії, притаманний фактично всім державам-членам Європейського Союзу.

Існує чимало поглядів на співвідношення прямої та представницької демократії, висловлених різними польськими авторами. Наприклад, В. Кулеша та П. Вінчорек у своїй праці під назвою «Демократія наприкінці 20 століття» представляють демократію участі та представницьку демократію як конкурентні способи її втілення, не здатні до співпраці між собою [328, s. 39–40]. Водночас, на нашу думку, саме поєднання обох цих підходів дозволяє якнайкраще реалізовувати демократичний потенціал будь-якої держави.

Основними формами безпосередньої демократії в Польщі, як і в Україні, виступають референдум і вибори.

Конституція Республіки Польща передбачає два види референдуму – загальнодержавний та місцевий. Перший з них являє собою «процедуру загального голосування, під час якої громадяни Польщі висловлюють свою волю щодо способу вирішення конкретного питання» [174, s. 147]. На сьогодні питання, пов'язані з інституцією національного референдуму, регулюються

ст. 125, абз. 3 ст. 90 та абз. 6 ст. 235 Конституції Республіки Польща та законом від 14 березня 2003 р. «Про загальнодержавний референдум» [405]. Відповідно до положень цих нормативних актів національний (загальнодержавний) референдум може проводитися з питань, що мають особливе значення для Польської держави. До числа суб'єктів, уповноважених на його скликання, належать Сейм Республіки Польща та Президент Республіки Польща після отримання згоди Сенату, наданої шляхом ухвалення рішення абсолютною більшістю голосів у присутності не менше половини від загального числа сенаторів.

Принагідно слід зазначити, що Сейм, ухвалюючи рішення про винесення певного питання на загальне голосування, може діяти як за власною ініціативою, так і за поданням Ради Міністрів, Сенату або групи зі щонайменше 500 000 громадян. Водночас таке подання уповноваженою особою не означає (на відміну від конституційного референдуму) зобов'язання призначати референдум [239, s. 72]. У разі відмови Сейму призначати загальнодержавний референдум спікер цієї палати зобов'язаний повідомити про це суб'єкта подання. Варто підкреслити, що подання громадян про референдум із конкретного питання не може стосуватися питань державної оборони, амністії, доходів і витрат держави, зокрема податків та інших державних зборів [239, s. 53]. У разі референдуму, призначеного Президентом Республіки Польща, останній представляє Сенату питання та варіанти їх вирішення, а також вказує дату його виконання, а друга палата парламенту ухвалює рішення про голосування або відхилення його протягом 14 днів з дня подання проєкту рішення Президента Республіки Польща [533].

Загальність формулювання ст. 125 Конституції щодо предмета референдуму неодноразово піддавалася критиці з боку польських науковців. Ними, зокрема, резюмується, що на референдум, у чинному його формулюванні, можуть бути винесені лише загальні питання, які «без заміщення діями компетентних державних органів мають визначати пізніший зміст дій, здійснених цими органами» [266, s. 12], оскільки конституційне твердження «питання, що має особливе значення для держави» важко

інтерпретувати у конкретних випадках. Водночас, виходячи зі змісту ст. 125 Конституції, предмет загальнопольського референдуму не може стосуватись лише якоїсь певної категорії громадян або частини території Польської держави – тобто не стосуватись держави в цілому, оскільки такі питання не вписуються в перелік, яким можливо опосередкувати волю суверена, висловлену через голосування народу [641, s. 149].

Абзац 3 ст. 90 було сформульовано творцями польської Конституції з метою врегулювання ключових позицій процесу європейської інтеграції. Норма передбачає, що згода на ратифікацію міжнародного договору, яким Республіка Польща передає міжнародній організації чи міжнародному органові компетенцію національних органів у певних питаннях, може надаватися шляхом проведення загальнодержавного референдуму [472, s. 153].

Натомість абз. 6 ст. 235 Основного закону Польщі присвячений конституційному референдуму, під час якого загальним голосуванням затверджуються зміни, внесені до положень розділів I «Республіка», II «Свободи, права і обов'язки людини і громадянина», а також XII «Зміна Конституції». Різниця між «класичним» загальнодержавним референдумом і конституційним полягає як у суб'єкті, який є його ініціатором (у випадку останнього – це Голова Сейму), так і в групі суб'єктів, які наділені правом його скликати: відповідно до та абз. 6 ст. 235 Основного закону суб'єкти, передбачені абз. 1 ст. 235 (1/5 від статутного складу палати депутатів (92 депутати), Сенат і Президент Республіки Польща), вправі протягом 45 днів із дня ухвалення закону Сенатом вимагати проведення референдуму для його затвердження. З поданням щодо цього питання суб'єкти звертаються до Маршалка Сейму, який, не маючи права на вільну (власну) оцінку підстав такого скликання, невідкладно призначає проведення референдуму протягом 60 днів із дня звернення з поданням [533, s. 13]. Необхідно також зауважити, що на відміну від загальнопольського референдуму з питань, що становлять особливий інтерес для цієї держави, референдум конституційний є чинним незалежно від явки: зміна Конституції відбудеться, якщо за неї проголосує більшість тих, хто брав участь у референдумі [238, s. 104]. Означена процедура

спрямована на те, щоб трансформація змісту Основного закону залежала від волі громадян, зацікавлених у проведенні правових змін, а не блокувалася пасивною частиною електорату [9, с. 72].

Водночас привертає до себе увагу той факт, що польський законодавець не заохочує громадян використовувати інструменти безпосередньої демократії у процесі державного управління, про що свідчить відсутність обов'язкових референдумів у положеннях Основного закону, а також фактичне позбавлення народу як суверена права брати участь у провадженні, спрямованому на внесення змін до Конституції Республіки Польща: громадяни не володіють ні правом народної конституційної ініціативи, ні можливостю ініціювати референдум про затвердження змін до неї [628, s. 35].

Відповідно до змісту абз. 1 і 2 ст. 62 Конституції громадяни Польщі, яким на день голосування виповнилося 18 років, мають право брати участь у голосуванні. Не мають права брати участь у референдумі й права обирати особи, які за правочинним судовим рішенням визнані недієздатними або позбавлені публічних чи виборчих прав.

Голосування проводитися протягом одного-двох днів (у першому випадку – у вихідний день, у другому – також за день до цього). Одноденне голосування відбувається з 6.00 до 22.00, а дводенне – з 6.00 до 20.00 щодня. Голосування на референдумі проводиться на постійних виборчих дільницях, визначених на підставі положень Виборчого кодексу від 5 січня 2011 р., а також на окремих дільницях, створених у лікарнях, установах соціального забезпечення, пенітенціарних установах, установах попереднього слідства та ув'язнення і зовнішніх дільницях для польських громадян, які перебувають на польських морських суднах, а також на виборчих дільницях, створених для громадян Польщі, які перебувають за кордоном. Також допускається створення виборчих дільниць у студентських гуртожитках та їх комплексах, якщо в день голосування присутні щонайменше 50 осіб, які мають право брати участь у референдумі, а ректор закладу вищої освіти, якому належить студентський гуртожиток, не заперечує проти цього.

Законом Республіки Польща «Про загальнодержавний референдум» від

14 березня 2003 р. передбачено трирівневу систему органів, компетентних у справах щодо національного референдуму – Державна виборча комісія, виборчі комісії та окружні виборчі комісії для проведення референдуму.

Центральний виборчий орган здійснює нагляд за підготовкою референдуму та дотриманням правил щодо його виконання, роз'яснює способи голосування, розглядає скарги на діяльність членів виборчих комісій, займається підготовкою звітів про перебіг голосування, а також надає публічний доступ до результатів референдуму й оприлюднює їх в «Офіційному віснику Республіки Польща».

До компетенції членів виборчих комісій належать: забезпечення – у співпраці з територіальними органами самоврядування – належної підготовки та проведення референдуму, перевірка на відповідність положенням закону «Про загальнодержавний референдум» діяльності окружних комісій і розгляд скарг на їхню діяльність, надання окружним виборчим комісіям бюлетенів, визначення результатів голосування та їх передача до Державної виборчої комісії.

Окружні комісії для референдуму призначаються сільським, міським головою з числа осіб, що мають право на участь у референдумі, постійно проживають на території гміни, у складі 4–8 осіб у разі одноденного голосування і 6–10 осіб у випадку дводенного голосування. В обох ситуаціях до складу окружної комісії додатково призначається одна особа, визначена виконавчим органом гміни: для постійних виборчих дільниць – із місцевих державних службовців, а у випадку окремих дільниць, створених у лікарнях, установах соціального забезпечення, в'язницях, слідчих ізоляторах та студентських гуртожитках – зі службовців цих установ. Окружні комісії несуть відповідальність за проведення голосування, забезпечення дотримання положень закону «Про загальнодержавний референдум» у встановлений час та у визначеному місці для голосування, визначення результатів голосування на окрузі та оприлюднення та передачі протоколу голосування компетентному члену виборчої комісії.

Витрати, пов'язані з організацією та проведенням національного

референдуму, покриваються з державного бюджету. Вони включають, зокрема, витрати, пов’язані з виконанням завдань Державної виборчої комісії, Державного виборчого бюро, виборчих комісій та окружних виборчих комісій, а також кошти, витрачені у зв’язку з виконанням обов’язків органів державної адміністрації та їх центральних органів, а також із завданнями, що виконуються органами місцевого самоврядування.

Протягом періоду дії Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 р. відбулися два загальнодержавні референдуми. Перший з них стосувався схвалення ратифікації Договору про вступ Республіки Польща до Європейського Союзу (проведений 8 червня 2003 р.). Було вирішено провести голосування протягом двох днів – 7 та 8 червня 2003 р. – через характерні для польських виборів та референдумів проблеми із забезпеченням високої явки. У референдумі про приєднання взяли участь 59 % тих, хто має право голосу, що визначило його обов’язковий характер. Переважна більшість (77 %) висловилася за приєднання Польщі до ЄС, що дозволило Президенту Республіки провести урочисту ратифікацію Договору про вступ 23 липня 2003 р.

Другий референдум відбувся за ініціативи Президента Польщі 6 вересня 2015 р. Під час його проведення перед виборцями були поставлені 3 запитання: 1) Чи підтримуєте ви введення одномандатних виборчих округів на виборах до Сейму? 2) Чи підтримуєте ви збереження існуючого способу фінансування політичних партій з державного бюджету? 3) Чи погоджуєтеся ви із запровадженням загального правила розв’язання сумнівів щодо тлумачення податкового права на користь платника податків?

Що стосується першого і останнього запитань, то відповіді «за» були явно переважними: 78,75 % і 94,52 % голосів, відповідно, у той же час на друге запитання учасники референдуму відповіли негативно (82,63 % голосів). Проте, незважаючи на однозначну позицію виборців у справах, винесених на референдум, його результати не могли вважатися обов’язковими через незабезпечення необхідної явки – 7,8 % тих, хто володів правом голосу, брали участь у плебісциті, що було найгіршим результатом серед усіх європейських

загальнодержавних голосувань, що проводилися після Другої світової війни [462].

Наступним різновидом референдуму, передбаченим у польському правовому порядку, є місцевий референдум. Суть місцевого референдуму у чинному польському законодавстві подається аналогічно суті функціонування загальнодержавного (всепольського) референдуму і являє собою волевиявлення громадян у питаннях, що стосуються певної одиниці територіального поділу [318, s. 244].

Конституційне регулювання (ст. 170) у цьому випадку є дуже загальним – воно лише передбачає: «Члени самоврядної спільноти можуть на референдумі вирішувати питання, що стосуються цієї спільноти, включаючи дострокове припинення повноважень органу територіального самоврядування, обраного на прямих виборах. Принципи і порядок проведення місцевого референдуму визначаються законом».

Конкретизує зазначене конституційне положення закон від 15 вересня 2000 р. «Про місцевий референдум», згідно зі ст. 3 якого в голосуванні можуть брати участь лише особи, які є членами даної територіальної самоврядної громади, які постійно проживають на території відповідної одиниці територіального самоврядування у місцевості та володіють правом голосу на виборах до установчого органу конкретної самоврядної одиниці [404].

Слід пам’ятати, що право на участь у голосуванні на місцевому референдумі надається не лише громадянам Польщі, але й громадянам Європейського Союзу, віком не молодшим 18 років, які мають постійне місце проживання на території даної самоврядної одиниці та внесені до постійного реєстру виборців не пізніш як за 12 місяців до моменту голосування [318, s. 245].

Предметом місцевого референдуму може бути припинення діяльності установчого органу цієї самоврядної одиниці або війта, бурмістра чи президента міста, самостійне оподаткування жителів для громадських цілей, що підпадають під сферу завдань і повноважень відповідної самоврядної одиниці (стосується лише гмін), питання, що стосуються певної гміни, повіту

чи воєводства, що підпадають під сферу завдань і повноважень цієї самоврядної одиниці та інші важливі соціальні, економічні та культурні питання (ст. 3 закону «Про місцевий референдум»).

На істотну різницю між місцевим референдумом і загальнодержавним референдумом указує Б. Банащак – перший з них може стосуватися всіх питань, пов'язаних з функціонуванням місцевої самоврядної громади, а не лише питань, що мають особливе значення. Також він розділяє місцеві референдуми аналогічно поділу одиниць місцевого самоврядування, а тому розмежовує референдуми на гмінні, повітові та воєводські. Крім цього, вчений допускає виділення обов'язкового референдуму (якщо голосування стосується припинення діяльності установчого органу чи війта, бурмістра або президента міста, а також у разі самостійного оподаткування жителів) та необов'язкового – в усіх інших випадках [174, s. 157–159].

Право ініціативи щодо проведення місцевого референдуму належить установчому органові гміни, повіту чи воєводства та 10 (у випадку гміни та повіту) або 5 (у випадку воєводства) відсоткам мешканців, які мають право голосу (ст. 4 закону Польщі «Про місцевий референдум»).

Польський законодавець також врегулював питання про чинність місцевого референдуму. Так, голосування визнається дійсним, якщо в ньому взяли участь мінімум 30 відсотків осіб, які мають право голосу. Винятком є голосування щодо припинення діяльності установчого органу певної самоврядної одиниці або війта, бурмістра чи президента – референдум вважається дійсним, якщо в ньому взяли участь щонайменше 3/5 кількості осіб, які мають право на участь у виборах до цього органу. Рішення, ухвалене шляхом референдуму, вважається прийнятим, якщо його підтримає більш ніж половина виборців. Виняток становить голосування за самооподаткування мешканців – для введення нового податку на громадян певної самоврядної одиниці рішення повинно прийматися більшістю, що становить не менше 2/3 дійсних голосів виборців.

Явка у випадку місцевого референдуму в Польщі відіграє величезну роль, оскільки більшість голосувань, які відбулися за останні роки, не

відповідали вищезазначеним критеріям і референдум визнавався недійсним.

Конституційне визнання Республіки Польща демократичною правовою державою, що утверджує принципи соціальної справедливості, зумовлює необхідність визнання виборів невід'ємним і найважливішим елементом політичної системи сучасної Польської держави. При цьому в Республіці Польща органами, що формуються шляхом виборів, є Сейм, Сенат, Президент, польські депутати до Європейського парламенту, а також – на місцевому рівні – ради гмін, ради повітів, сеймики воєводств, а також війти й бурмістри (президенти міст) [492, s. 194].

Основні засади організації та проведення виборів визначено в Конституції Республіки Польща та Виборчому кодексі від 5 січня 2011 р. [291]. Саме завдяки останньому документу вдалося уніфікувати основні норми чинного виборчого законодавства, що містились у різних законах, привівши їх у чітку та зрозумілу систему. Норми вищеозначених актів також конкретизуються положеннями різноманітних актів, виданих на виконання Виборчого кодексу. Крім того, практично значимими, особливо для інтерпретації виборчого законодавства, є висновки Конституційного Трибуналу, Верховного Суду, Вищого адміністративного суду, а також рішення Державної виборчої комісії.

Відповідно до польського виборчого законодавства (ст. 10 Виборчого кодексу) право обирати (активне виборче право) належить:

1) на виборах до Сейму та Сенату й на виборах Президента Республіки Польща – громадянам Польщі, яким на день голосування виповнилося 18 років;

2) на виборах у Республіці Польща до Європейського парламенту– громадянам Польщі, яким на день голосування виповнилося 18 років, і громадянам Європейського Союзу, що не є громадянами Польщі та яким на день голосування виповнилося 18 років і які постійно проживають на території Республіки;

3) на виборах до установчих органів місцевих органів влади:

а) до ради гміни – громадянам Польщі та громадянам Європейського

Союзу, що не є громадянами Польщі та яким на день голосування виповнилося 18 років і які постійно проживають на території цієї комуни;

б) до повітової ради та ради воєводства – громадянам Польщі, яким на день голосування виповнилося 18 років і які постійно проживають на території цього повіту та воєводства;

4) на виборах війта в гміні – особам, які мають право обирати до ради цієї гміни.

Натомість не володіють активним виборчим правом особи:

1) позбавлені публічних прав за остаточним рішенням суду;

2) позбавлені виборчих прав за остаточним рішенням Державного Трибуналу;

3) визнані недієздатними за остаточним рішенням суду.

Право обиратися (пасивне виборче право) у Республіці Польща мають:

1) на виборах до Сейму – громадяни Польщі, які мають право голосувати в цих виборах та яким на день виборів виповнився 21 рік;

2) на виборах до Сенату – громадяни Польщі, які мають право голосувати в цих виборах, яким не пізніше як у день виборів виповнюється 30 років;

3) на виборах Президента Республіки Польща – громадяни Польщі, яким на день виборів виповнилося 35 років та які володіють повним виборчим правом до Сейму;

4) на виборах у Республіці Польща до Європейського Парламенту – особи, які мають право обирати на цих виборах та яким не пізніше ніж у день голосування виповнюється 21 рік і які постійно проживають у Республіці Польща або на території іншої держави-члена Європейського Союзу не менше 5 років;

5) на виборах до установчих органів місцевого самоврядування – особи, які мають право обирати ці органи;

6) на виборах війта – громадяни Польщі з правом голосу на цих виборах, яким не пізніше ніж у день голосування виповнилося 25 років, за винятком того, що кандидату не потрібно постійно проживати в комуні, в якій він

балотується.

Не може бути обраною особа:

1) засуджена остаточним вироком до позбавлення волі за умисний кримінальний злочин чи умисний податковий злочин;

2) проти якої було винесено остаточний вирок суду, що підтверджує втрату права бути обраним, про яке йдеться у ч. 2а ст. 21а закону від 18 жовтня 2006 р. «Про розголошення інформації про документи органів державної безпеки за 1944–1990 рр. та змісту цих документів» [424].

Бути обраним також не може громадянин Європейського Союзу, який не є громадянином Польщі, позбавлений права голосу в державі-члені Європейського Союзу, громадянином якої він є.

Немає права бути обраним на виборах війта в гміні особа, яка раніше уже обиралася війтом двічі на виборах війта в цій гміні, ініційованих у порядку ст. 474 Виборчого кодексу.

Достатньо цікавою, на наш погляд, видається і система виборчих органів Польщі, передбачена ст. 152 Виборчого кодексу, яка вказує, що постійними виборчими органами є Державна виборча комісія, яка є постійним найвищим виборчим органом із проведення виборів і референдумів, та виборчі комісари, які є представниками Державної виборчої комісії на території воєводства або його частини.

Виборчими органами, що скликаються у зв’язку з призначенням виборів, є відповідно окружні, районні й територіальні виборчі комісії (воєводські, повітові і гмінні), а також обласні виборчі комісії.

Особи, які входять до складу виборчих комісій, користуються правовим захистом, передбаченим для посадових осіб державних органів влади, і несуть відповідальність на рівні цих посадових осіб. На нашу думку, оригінальним рішенням у польській виборчій практиці стало створення Державного виборчого бюро, яке як постійно діюча установа виборчої адміністрації є допоміжним апаратом виборчих органів. Державне виборче бюро обслуговує Державну виборчу комісію, виборчих комісарів, а також інші виборчі органи в обсязі та порядку, визначених Виборчим кодексом та іншими законами. До

завдань Державного виборчого бюро належить забезпечення організаційно-адміністративних, фінансових і технічних умов організації та проведення виборів і референдумів.

Іще однією поширеною в Польщі формою безпосередньої демократії є народна законодавча ініціатива, яка є досить близькою з точки зору її перебігу до австрійського взірця через упровадження двоетапного ініціативного процесу. Так, з метою створення ініціативного комітету громадянам необхідно отримати 2000 підписів виборців на підтримку народної законодавчої ініціативи, що є частиною необхідної кількості 100 000 підписів виборців, після чого ініціативний комітет набуває статусу юридичної особи.

Правом на внесення готового законопроєкту до польського парламенту відповідно до закону від 24 червня 1999 р. «Про реалізацію громадянами законодавчої ініціативи» [434] володіє ініціативний комітет у кількості 15 осіб, який отримав не менше ніж 100 000 підписів громадян на підтримку народної законодавчої ініціативи (ст. 118 Конституції Польщі), зібраних протягом трьох місяців. Це приблизно 0,3 % від загальної кількості зареєстрованих виборців. Тож вимоги щодо отримання необхідної кількості підписів не є занадто високими, але строк для збору цієї кількості підписів – 3 місяці – є досить коротким.

На відміну від законодавства низки європейських країн, до Парламенту Польщі одночасно з народним законопроєктом подається пояснювальна записка, яка має містити: обґрунтування необхідності ухвалення такого законопроєкту, інформацію про соціальні, економічні, фінансові та правові наслідки ініціативи, відомості про джерела фінансування законопроєкту, вказівку на відмінності між чинним і пропонованим правовим механізмом, декларацію про відповідність народного законопроєкту праву Європейського Союзу та пропозиції щодо основних дій щодо втілення законопроєкту.

Окрім цього, на організаторів народної законодавчої ініціативи покладається обов’язок документувати свої витрати й подавати фінансові звіти про свою діяльність міністру фінансів протягом трьох місяців з моменту подачі законопроєкту Маршалку Сейму. У разі порушення цих вимог

ініціативний комітет має бути розпущений. Перше читання народного законопроєкту має бути проведено в межах тримісячного строку з дня фактичного подання законопроєкту Маршалку Сейму Польщі. Проте народний законопроєкт не розглядається як «терміновий законопроєкт» у польському парламенті.

На практиці народна законодавча ініціатива досягла у Польщі неабияких результатів. Так, з 1999 р. було ініційовано майже 105 народних законодавчих ініціатив, із них 81 ініціатива досягла стадії збору підписів, 38 ініціатив отримали 100 000 підписів і всього 8 народних законодавчих ініціатив стали законами, які зазнали певних змін у представницькому органі Польщі [99].

Предмет народних законодавчих ініціатив у Польщі стосується головним чином поліпшення програми підготовки вчителів країни, підвищення державних пенсій, основ національної освіти, заборони пропаганди насильства у засобах масової інформації, зміцнення законів про охорону навколишнього середовища та запобігання або зменшення обсягів утворення відходів.

Незважаючи на поширеність прямої демократії в Республіці Польща, все ж домінуючою формою демократії залишається представницька. У правовому аспекті під поняттям «представницька влада» узвичаєно розуміти сукупність повноважень, делегованих громадянами шляхом виборів на певний строк своїм представникам в органах державної влади та місцевого самоврядування, а також система самих цих органів [144, с. 107].

Сьогодні основою представницької демократії є право людини на участь в управлінні державними справами, гарантоване ст. 21 Загальної декларації прав людини [29] та ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [98]. Преамбула Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод ставить «дієву політичну демократію» в основу найкращого способу забезпечення прав людини [38].

Основними формами представницької демократії в Польщі виступає індивідуальне представництво та колективне представництво інтересів і позицій у публічному управлінні. Як нами же зазначалось, у Республіці

Польща органами, що формуються шляхом виборів та, відповідно, опосередковують владні функції народу як суверена, є Сейм, Сенат, Президент, польські депутати до Європейського парламенту, а на місцевому рівні – ради гмін, ради повітів, сеймики воєводств, а також війти й бурмістри (президенти міст) [492, s. 194].

До числа основних критеріїв функціонування представницької демократії в Польщі слід віднести:

1) критерії формування представницьких органів публічної влади: вимоги щодо чесних, прозорих виборів з рівними можливостями щодо участі в них, періодичність проведення виборів, наявність вільних ЗМІ, розвинуту партійну систему, що сприяє політичному плюралізму;

2) критерії функціонування представницького органу: професійні та моральні якості депутата (представника), демократичність законодавчого процесу, наявність парламентських привілеїв (депутатський імунітет та індемнітет), чітко визначені Конституцією та законами повноваження органу (реалізація конституційної законності), наявність парламентської опозиції та урахування її думки;

3) критерії контролю: наявність зрілого громадянського суспільства що через свої інститути здійснює ефективний контроль за діяльністю представницьких органів, можливість дострокового припинення повноважень виборних органів, наявність особливого органу контролю – Державного Трибуналу.

Підсумовуючи, слід зазначити, що Польщі судилося стати першою країною, яка спрямовувала свої зусилля на ліквідацію старої комуністичної еліти та створювала всі умови, необхідні для утримання політичної стабільності. Зміна існуючого ладу відбулась мирним шляхом за широкої участі інститутів громадянського суспільства, зокрема католицької церкви – традиційно впливового його інституту, причому не лише в соціальній, а й у політичній сфері суспільства [96, с. 91]. Демократичні перетворення, що мали місце в Польщі після 1989 р., наклали свій відбиток на закріплену в Конституції Республіки Польща 1997 р. форму польської держави. Аналіз

польської моделі державного правління дозволяє нам зробити загальний висновок про її змішаний, тобто парламентсько-президентський характер. У свою чергу, державний устрій Республіки Польща є унітарний, відносно децентралізований з тенденцією до подальшої децентралізації, що підтверджується не лише наявністю територіального самоврядування на всіх рівнях її територіального поділу, але й реальною децентралізацією владних функцій держави та переданням їх на місця. Нарешті, за формою державного (політичного) режиму Республіка Польща є соціальною демократією, що в інституційному плані проявляється через конституційне закріплення влади польського народу як суверена і на практиці знаходить своє втілення через поєднання форм прямої та представницької демократії.

1.4. Конституційний принцип поділу влади в Республіці Польща

Принцип поділу влади на сучасному етапі державотворення є основою побудови державного ладу більшості сучасних держав. Він виступає тією функціональною основою, яка забезпечує не просто нормальну, але й ефективну діяльність державного механізму, сприяє оптимальному розвиткові відносин у суспільстві. А тому й не дивно, що сьогодні особливе зацікавлення серед науковців та політиків викликає проблематика трансформації принципу поділу влади під час реалізації різного роду інтеграційних програм. Для України, зокрема, актуальним є дослідження цього питання в розрізі вступу до Європейського Союзу як до квазіфедеративного об’єднання держав. На цьому тлі небезпідставними здаються також певні сумніви щодо способів вирішення в національному законодавстві загалом і в Основному законі зокрема питання розподілу компетенції органів публічної влади в межах окремих гілок влади.

Зважаючи на територіальну та демографічну подібність, спільні історичні витоки й сусіднє географічне розміщення, для дослідження цього питання вважаємо за доцільне звернутися до досвіду вирішення подібної проблематики саме в польській доктрині права.

Підставою для закріплення принципу поділу влади в Конституції Республіки Польща стало «занепокоєння щодо можливих наслідків надмірної

концентрації влади в одних руках» [475, s. 113] і бажання в такий спосіб гарантувати права та свободи громадян. При цьому законодавець вирішив не зважати навіть на той факт, що поділ влади, як правило, ускладнює функціонування інституцій держави, оскільки «користь від попередження державного деспотизму не має ціни» [642, s. 36].

До 1989 р. у польській юридичній, зокрема конституційній, літературі висловлювалися думки про те, що такий суттєвий принцип, як принцип поділу влади, не повинен безпосередньо закріплюватись у Конституції, оскільки його відображенням може слугувати сама структура Конституції або так званий інституціональний чи доктринальний контекст принципів державного устрою [169, s. 391]. Проте на момент ухвалення Конституції Польщі 1997 р. законодавець остаточно дійшов висновку про те, що, оскільки принцип поділу влади є одним з фундаментальних, які характеризують державний лад Третьої Польської республіки, і що взагалі ця ідея – фундамент сучасного конституціоналізму демократичних держав, універсальна основа конституційної демократії, яка належить до основних канонів правил так званої «хорошої держави» [644, s. 75–76], то він повинен бути *explicite* сформульований у конституційних нормах, а найбільш елементарні його конструктивні частинки повинні бути виражені в нормах Основного закону [453, s. 64].

На думку польського вченого Р. Мояка, у процесі розробки творці Конституції 1997 р. насправді не мали вибору між запровадженням або відхиленням принципу поділу влади, оскільки вони мали намір підтвердити систему принципів, обов’язкових для демократичної правової держави [360, s. 69], а політична система Республіки Польща, як указано у преамбулі Конституції 1997 р., мала відображати європейські стандарти й відповідати очікуванням громадян, які знайшли вираження у прагненні до права суверенно й демократично вирішувати долю своєї Батьківщини. Більше того, обов’язковість принципу поділу влади як засади державного ладу була підтверджена судовою практикою Конституційного Трибуналу [459], що передувала ухваленню Основного закону в 1997 р.

Сучасна наукова література з конституційно-правової тематики не містить єдиного, уніфікованого підходу щодо сутності поділу влади, згадуваного в чинній польській Конституції, оскільки «не існує ані класичної, ані універсальної концепції такого поділу» [343, s. 85]. Однак «існує значний обсяг літератури про органи розділених гілок влади, деякі механізми, що формують систему стримувань і противаг, а також інструменти та процедури співпраці органів поділених влад» [317, s. 22]. Із цього приводу В. Маліняк ще у 1936 р. зауважував, що «в питаннях змістовної сутності поділу влади навіть у теорії панує просто неймовірний хаос» [342, s. 5].

Так, В. Волпюк і Є. Кучинський, спираючись на зміст ст. 10 та інших статей Конституції 1997 р., дещо штучно представляють сутність поділу влади в Республіці Польща за допомогою таких тез:

1) у державі влада поділяється на три гілки – законодавчу, виконавчу, судову, що означає впорядкування найбільш важливих функцій держави шляхом їх об'єднання у певні однорідні групи;

2) кожній із трьох гілок влади відповідає конституційно визначена діяльність певних державних органів: законодавчій владі – Сейму і Сенату, виконавчій – Президента і Ради Міністрів, судовій владі – судів і трибуналів;

3) гілки влади не можуть поєднуватися, тобто кожна з них реалізується через окремий державний орган (органи). Такий підхід також означає неприпустимість суміщення пов'язаних із цим державних посад;

4) гілки влади повинні бути рівні та незалежні одна від одної, що досягається шляхом упровадження комбінації рішень, які забезпечують як роздільність гілок влади, так і їх взаємний вплив одна на одну;

5) серед трьох гілок влади лише судова влада повинна бути аполітичною, оскільки однією з основних засад діяльності законодавчої та виконавчої гілок влади є реалізація певної політики держави [323, s. 304–305].

Під поділом влади у державі П. Сарнецький розуміє наявність трьох основних груп повноважень (компетенцій), поєднаних у три основні функції державної влади:

1) законодавчу функцію, що містить повноваження щодо ухвалення

правових приписів, які регулюють питання, які до цього не були врегульовані або які частково змінюють стан права, що існує;

2) функцію правосуддя, яка передбачає повноваження вирішувати різноманітні юридичні суперечки незаангажованим органом;

3) третя функція включає повноваження, які реалізуються різними органами у двох випадках: а) коли метою такої діяльності є реалізація законів уповноваженими суб'єктами протягом усього строку їх чинності та діяльність уповноважених суб'єктів у межах правових норм; б) якщо відсутнє законодавче врегулювання певного кола питань, але, з огляду на державні інтереси або суспільні потреби, вчинення певних дій є необхідним з урахуванням того, що такі дії повинні не суперечити закону. Звичайно, кожну діяльність, яка належить цій третій групі, можна реалізовувати в обох випадках. Проте чи є це можливим, вирішується відповідно до положень конституційних і законодавчих норм згідно з принципом легалізму.

Третю функцію інколи ще називають виконавчою. Проте, на думку П. Сарнецького, це не правильно, оскільки в такому випадку вона має передбачати допустимість діяльності лише з метою реалізації законів, так як вона є допустимою й у сферах, які не врегульовані законами, а також з огляду на той факт, що виконанням законів, хоча і в іншому аспекті, займаються також органи правосуддя. Учений підкреслює, що сформульований у ст. 10 Конституції Польщі принцип поділу влади доповнено вимогою забезпечення рівноваги влад, яка означає, що кожна з трьох гілок державної влади повинна мати відповідні значні повноваження й визначений правовий статус, який би не дозволяв появи у відносинах між ними зверхності та підпорядкування.

Науковець також зауважує, що правильне розуміння принципу троїстого поділу влади не означає його тлумачення як абсолютного розмежування повноважень і повного розділення влад. На його думку, розмежування повноважень на основі поділу влади необхідно тлумачити як створення презумптивності трьох різновидів повноважень. Така презумптивність повноважень виступає певним генеральним правилом, яке вказує, що дана функція апріорі виконується означеним органом, але при цьому вона може

мати певні винятки. Так, Конституція може містити спеціальні норми, що передбачають такі винятки, які функціонують на рівних засадах із загальною нормою. Тобто, якщо Конституція передбачає необхідність врівноваження влад, то в принципі кожен «привілей» однієї з влад – який полягає у повноваженнях, що виходять за межі власної функції органу й обмежують повноваження іншої влади, – повинен урівноважуватися аналогічними повноваженнями для гілки влади, повноваження якої було обмежено [497, s. 80–83].

Польський конституціоналіст Р. Малайни вважає, що основний зміст принципу поділу державної влади опосередковується через:

а) поділ правових сфер діяльності держави;

б) структурування державного апарату на відповідні групи органів (мінімум дві) відповідно до поділу на ці сфери;

в) базування відносин між цими органами на принципах незалежності й рівності;

г) вимогу взаємного стримування окремими групами органів, яке при цьому повинно призводити до відносної рівноваги та співпраці між ними;

ґ) те, що кожна група органів повинна реалізовувати насамперед свою власну правову сферу діяльності й мати відносно обмежену можливість втручання в діяльність інших груп [188, s. 175].

У трьох аспектах розглядає поділ влади і Б. Банащак:

1) функціональний (об’єктний) аспект, коли діяльність держави здійснюється у трьох різновидах сфер діяльності, що сприяє збереженню єдності державної влади в руках суверена (народу) та, одночасно, втіленню цієї влади у функції та органи, які ці функції реалізують. При цьому окремі гілки влади не є самостійними, а виконують свої функції, спираючись на повноваження, які їм надано конституцією, ухваленою сувереном, який стоїть понад ними. До таких функцій належать: а) законодавча, яка полягає у виданні загальнообов’язкових правових приписів; б) виконавча, яка полягає в реалізації завдань держави у конкретних випадках, за винятком спірних ситуацій; в) правосудна (судова), яка полягає у вирішенні правових суперечок;

2) організаційний (суб'єктний) аспект, коли три функції розподілено між різними державними органами (групам органів): а) законодавчою – парламентом; б) виконавчою – урядом і підпорядкованими йому адміністративними органами; в) правосудною (судовою) – загальними, спеціальними та конституційними судами (там, де вони існують);

3) персональний аспект, який полягає в тому, що поділ влади в організаційному аспекті був би неефективним, якби та сама особа (група осіб) могла обіймати посади в різних державних органах, які виконують різні функції (принцип несуміщення). З поділом влади поєднується принцип взаємного впливу окремих влад одна на одну, який має різний обсяг (наведено за: [148, с. 158]).

Утім, польський науковець застерігає, що з точки зору поділу влади, недопустимим є абсолютне розділення трьох влад, оскільки це може призвести до розладу у функціонуванні держави як єдиного цілого або до домінування одного органу чи групи органів, що було б запереченням самої ідеї поділу влади. Б. Банащак підкреслює, що органи однієї влади можуть впливати на органи іншої влади лише такою мірою, якою це не порушує сутності повноважень іншої влади: «В Польщі Конституція не лише закріплює поділ і рівновагу влад (ст. 10), але і конкретизує їх окремі елементи в наступних положеннях, окреслюючи повноваження, порядок обрання й організації та функціонування окремих органів держави. Рівновага влади не розуміється в абсолютний спосіб, Конституція надає законодавчій владі певну перевагу над іншими владами» [171, s. 415–417].

Польська правова доктрина, крім сприйняття класичної тричленної, або у польському варіанті «троїстої», форми, знає й інші підходи. Так, А. Сильвестшак вважає, що впровадження до Конституції розділу, який присвячений органам державного контролю та охорони права, призвело до розширення каталогу «влад» шляхом створення нової гілки влади. Отже, запропонований Ш.- Л. Монтеск'є троїстий поділ влад був розширений, внаслідок чого виникла формула конституційного поділу влад типу «три плюс один», який означає поділ на чотири гілки. На думку А. Сильвестшак, такий

підхід допускає можливість пошуку внутрішньої класифікації в межах цих чотирьох влад. За такого підходу, на думку вченого, в межах широко зрозумілої законодавчої влади з неї можна виділити дві групи – а) державотворчу владу; б) традиційну законодавчу владу. Виконавчу владу можна поділити на такі три групи: а) представницьку владу президента; б) виконавчу владу уряду; в) владу самоврядування. В межах судової влади необхідно вирізняти: а) владу трибуналів; б) владу судів. Контрольна влада ділиться на дві групи – а) контрольну владу Верховної палати контролю; б) контрольну владу двох уповноважених – з громадянських прав і прав дитини; до цієї групи додається також Національна рада з телерадіомовлення [585, s. 125].

Виділяє четверту гілку влади і С. Олівняк, зауважуючи, що сучасний аналіз принципу поділу влади вимагає врахування нових факторів, які впливають на наявні відносини між владами, особливо між законодавчою та виконавчою владами. Зокрема він пропонує звернути увагу на влив засобів масової інформації на формування громадської думки, що призводить до того, що вони все частіше називаються «четвертою владою» [450, s. 649].

Як зазначає з цього приводу А. Пулло, «ті автори, які використовують лише термін «розподіл влади», схоже, не визнають того, що існують інші доктрини поділу влади, ніж у Ш. Монтеск'є. Для теорії відокремлення влад із самого початку була важлива не стільки натуральна кількість правових сфер функціонування держави, скільки той факт, що можна було виділити та відокремити принаймні дві з них» [518, s. 20].

Водночас деякі вчені, наприклад В. Соколєвич, піддають сумніву погляд, що правова держава повинна структурно базуватися на троїстому поділі влади [573, s. 24]. Категорично проти того, щоб вважати принцип поділу влади принципом функціонування демократичної держави, виступили Ф. Сєменський [548, s. 111] та А. Гвіждж [254, s. 298].

За основу польська конституційна доктрина бере той факт, що суттю поділу влади є виділення трьох фундаментальних функцій держави та передача їх до рук відокремлених і незалежних від себе структур. Проте, як

слушно зазначає Е. Лентовська, на сьогодні важко знайти державу, державний устрій якої реалізував би чисту форму теорії поділу влади [339].

На підставі аналізу наукових поглядів польських учених-конституціоналістів щодо реалізації принципу поділу влади в сучасній Польщі можемо виокремити спільні для них бачення:

а) розуміння правильності поєднання функціонального та організаційного підходів щодо поділу влади (з урахуванням похідного характеру організаційного поділу від функціонального);

б) виділення трьох основних (законодавчої, виконавчої та судової) сфер реалізації державної влади;

в) визначення (в межах організаційного поділу) системи органів, які реалізують ці три сфери влади;

г) сприйняття відносності характеру поділу повноважень між окремими гілками влади;

ґ) обмеження можливостей втручання кожної з гілок влади у повноваження інших владних гілок (механізм стримувань і противаг);

д) заборона об’єднання гілок влади (вимога несуміщення державних посад в органах окремих гілок влади);

е) необхідність урівноваження гілок влади як суттєва ознака реалізації принципу поділу влади;

є) поєднання принципів поділу та рівноваги гілок влади загальною вимогою співпраці між ними;

ж) визнання засади поділу влади головною ознакою існування Польщі як демократичної держави;

з) визнанням залежності якості реалізації принципу поділу влади від співвідношення політичних сил (насамперед партій) в органах влади;

и) дуалістична структура кожної з влад (законодавча влада – Сейм і Сенат; виконавча – Президент і Рада Міністрів; судова – суди та трибунали).

Зауважимо, що зазначені вище тези вже знаходять своє правове втілення через безпосереднє закріплення у законодавстві (передусім у Конституції Республіки Польща) положень, що визначають порядок формування та

компетенцію державних органів у межах відповідних гілок влади. Водночас реалізація принципу поділу влади конкретизується в інших конституційних нормах, які регулюють питання повноважень кожного з органів кожної з гілок влади – аналіз повноважень кожного з органів у системі поділу влади показує, що в Республіці Польща була реалізована парламентсько-кабінетна модель республіки з домінуючою роллю законодавчої гілки влади (насамперед через значний вплив Сейму на Раду Міністрів).

Таке домінування законодавчої влади тісно пов'язане з роллю, яку законодавець відвів Конституції в галузі забезпечення прав і свобод особи. Відповідно до п. 3 ст. 31 Конституції лише закон може обмежувати права та свободи особи; ці обмеження мають бути необхідними в демократичній державі з огляду на загальні блага, передбачені в Конституції, і не повинні порушувати саму сутність прав і свобод. Указана стаття побічно посилює роль і значення Конституційного Трибуналу, який за таких обставин стає гарантом Конституції та суддею законодавчого органу, що неминуче веде до виникнення певного дисбалансу між гілками влади. Для недопущення цього Конституційний Трибунал (абз. 2 ст. 10 Конституції Республіки Польща) як орган судової влади не повинен втручатися в повноваження парламенту щодо свободи законотворчості, крім випадків доведення тяжких порушень, передбачених законом, які свідчать про вихід за межі цієї свободи. Відправною точкою для здійснення конституційного контролю щодо такого права виступає раціоналізм законодавця і відповідність законів Конституції [478, s. 74]. При цьому Конституційний Трибунал стверджує, що його втручання є обґрунтованим навіть тоді, коли норми відповідають усім формальним критеріям правильності, проте законодавець явно порушує правила раціоналізму [671].

Зауважимо, що характерною рисою ухвал Конституційного Трибуналу, винесених у зв'язку з положеннями чинної ст. 10 Конституції, є факт поєднання цього принципу з іншими нормами Конституції, зокрема з принципом правової демократичної держави [85, с. 150]. Положення про поділ влади Конституційний Трибунал незмінно вважає одним з основних принципів

державного устрою, що відповідає приписам, які містяться в перших розділах Конституції. Конституційний Трибунал також зазначає, що мета принципу поділу влади серед іншого полягає в «захисті прав людини завдяки унеможливленню зловживання владою будь-яким з органів, що її реалізує» [459].

Така позиція Конституційного Трибуналу має глибоке наукове обґрунтування. Так, Є. Бучковський вважає, що принцип троїстого поділу влади загальноприйнято вважати однією з найвагоміших гарантій існування демократичної правової держави, основною метою якої є захист прав людини шляхом унеможливлення зловживання владою будь-яким державним органом. До ідейних аргументів цього принципу дослідник відносить той факт, що він: 1) протидіє надмірній концентрації влади в руках одного суб'єкта, що може призвести до появи патологічних явищ у функціонуванні держави; 2) ускладнює можливість виникнення антидемократичного урядування; 3) створює можливості повної реалізації принципу верховенства влади народу; 4) забезпечує принципи демократії шляхом створення умов функціонування принципу політичного плюралізму; 5) становить основну передумову для дієздатного, раціонального функціонування держави.

Спираючись на польську практику формування державного устрою, Є. Бучковський зауважує, що чітка, послідовна реалізація засади поділу влади є справою складною. Простим у реалізації є лише принцип функціонально-організаційного виокремлення гілок влади, а їх абсолютна відокремленість є неможливою, оскільки кожна з них впливає на функціонування інших. Це саме ми можемо віднести і до передбачуваної еквівалентності різних видів влади – певний розклад політичних сил у суспільстві та сформована ними партійна схема призводить до того, що цей постулат також має більше характер доктрини, ніж факту існування подібної закономірності у практиці державного устрою [8, с. 104].

Аналогічної точки зору дотримується й С. Олівняк, який розглядає поділ влади як один з базових принципів державного устрою демократичної держави, що передбачає функціональне та організаційне відокремлення різних

видів влади з метою кращої реалізації їх взаємного контролю. Він підкреслює, що «такий поділ дає можливість більшою мірою забезпечити свободу особи. Кожна із сучасних моделей державного устрою застосовує принцип поділу влади, і він становить загальновизнану ідею демократичної держави. Спосіб реалізації принципу залежить від обраної моделі правління» [451, s. 112].

Як зазначає В. Соколєвіч, принцип поділу влади вважається невід'ємною складовою системи принципів правової демократичної держави [684, s. 69]. Більше того, він вважається універсальною основою для конституційної демократії, а тому відступ від формули, що пов'язує конституціоналізм і принцип поділу влади, можливий лише як виняток і лише за умови, що принцип неподільності влади у конкретному випадку не становитиме загрози для демократії [261, s. 170]. Проте це не означає, що такий підхід до розуміння принципу поділу влади визначає конкретні системні рішення і відносини в державі чи міжнародній організації [466].

Концепцію поділу влади через поділ компетенції обґрунтовує у своїй практиці і Конституційний Трибунал. Відповідно до цієї концепції принцип поділу влади передбачає включення до системи органів держави внутрішніх механізмів протидії концентрації та зловживанню державною владою, забезпечуючи її здійснення у відповідності до волі народу й поваги до прав і свобод людини. Вимога поділу влади означає, за визначенням Конституційного Трибуналу, що кожній з трьох гілок влади повинна належати мінімально необхідна компетенція, що матеріально відповідає її сутності. При цьому законодавець, формуючи повноваження цих органів держави, не може порушувати «сутнісний обсяг» цієї влади [666].

Указаний «сутнісний обсяг» повноважень кожної з гілок влади в Польщі визначається конкретними функціями, що їх виконують органи кожної з гілок влади. Так, функції законодавчої влади в системі поділу влади опосередковуються через функції парламенту. Проте обсяг функцій польського парламенту, зокрема з позиції поділу влади у державі, і досі є предметом запеклих дискусій науковців і практиків. Б. Банащак [171, s. 435–437] та Л. Гарліцький [223, s. 229–231] до основних функцій польського

парламенту відносять законодавчу, контрольну та установчу. Водночас П. Сарнецький [497, s. 261], Є. Кучинський та В. Волпюк [323, s. 309] виділяють державотворчу (формування державного устрою), законодавчу, установчу (організаційну або інституційну) та контрольну функції польського парламенту.

Певне резюме в процесі виділення основних функцій польського парламенту підводить Г. Куца, вказуючи на формування у польській правовій доктрині двох основних підходів щодо класифікації функцій законодавчої влади – традиційного (або класичного) та сучасного (новітнього).

Відповідно до класичного підходу розрізняють законодавчу та контрольну функції парламенту, тоді як сучасний підхід, поряд із традиційними функціями, враховує також інші функції законодавчої влади, які напряму виникають з положень конституції і перелік яких може бути різноманітним. Найчастіше перелік традиційних функцій доповнюється державотворчою, установчою та іншими функціями [317, s. 127]. До числа інших функцій парламенту здебільшого відносять бюджетну функцію.

Отже, до числа основних функцій законодавчої гілки влади, які суттєво впливають на реалізацію як принципу поділу влади, так і механізму стримувань і противаг у Республіці Польща, слід віднести такі функції: а) формування державного ладу (державотворчу); б) законодавчу; в) установчу; г) контрольну.

Питання обсягу та кількості функцій виконавчої влади у польській конституційній доктрині також не є вирішеним остаточно. Досить часто науковцями висловлюється думка про те, що виконавча влада опосередковується через складний комплекс багатогранної за своїм характером діяльності органів, що є носіями виконавчої влади. Таке розпливчате визначення продиктоване тим, що функції виконавчої влади не зводяться виключно до виконання положень законів та ухвалення підзаконних нормативних актів. Як слушно зазначає Є. Кучинський, «ця діяльність реалізується виконавчої владою, але не обмежується нею. Органи виконавчої влади завжди реалізовували і будуть реалізовувати завдання, які стоять перед

державою, незалежно від того, передбачені вони законодавчими актами чи виникають з інших джерел та потреб» [320, s. 38–39].

Систематизуючи функції, які відповідно до Конституції Республіки Польща реалізуються в межах виконавчої влади, можемо поєднати їх у три блоки:

1) функції, пов'язані з реалізацією внутрішньої та зовнішньої політики Польської держави;

2) функції адміністрування, які визначають спосіб реалізації завдань, що стоять перед державою та всіма органами виконавчої влади;

3) нормативні функції, під якими належить розуміти ухвалення обов'язкових до виконання нормативних актів індивідуального або загального характеру з метою досягнення поставлених у законах цілей.

Подібну класифікацію надають і польські вчені Є. Кучинський та В. Вольпюк. Узагальнюючи компетенції органів виконавчої влади, вони поділяють їх на функції:

1) правління, під яким належить розуміти реалізацію державної політики, як внутрішньої, так і закордонної, в конституційно окреслених межах;

2) управління, під яким належить розуміти спосіб реалізації завдань, що стоять перед державою та всіма органами виконавчої влади;

3) адміністрування, під яким належить розуміти ухвалення обов'язкових до виконання нормативних актів індивідуального або загального характеру в межах процесу застосування органами, що належать до виконавчої влади, законодавчих актів [323, s. 310–311].

Характеристика функцій судової влади Республіки Польща, які вона виконує в межах поділу влади та механізму стримувань і противаг, безпосередньо ґрунтується на дуалізмі судових інституцій – судів і трибуналів. З огляду на це до основних функцій судової влади належить:

а) відправлення правосуддя (здійснюється загальними, адміністративними та військовими судами). Певною мірою на реалізацію цієї функції може впливати Конституційний Трибунал у випадку, коли внаслідок

ухвалених ним рішень суди зобов'язані відновити провадження у справах, у яких рішення ухвалювалися на підставі норм права, які були пізніше визнані неконституційними;

б) встановлення відповідності чи невідповідності законів та міжнародних договорів чинній Конституції (належить до компетенції Конституційного Трибуналу, в окремих випадках – до адміністративних судів, які можуть ухвалювати рішення про визнання недійсними підзаконних нормативних актів);

в) ухвалення рішень про притягнення до конституційної відповідальності (належить до компетенції Державного Трибуналу, а в окремих випадках – до компетенції Конституційного Трибуналу).

Отже, роль судової влади в державному механізмі Республіки Польща опосередковується через такі основні функції: а) гарантування державного ладу; б) інтерпретаційну; в) превенційну; г) контрольну; ґ) відновну.

Конституція Польщі 1997 р. у якості рівноправного доповнення базового конституційного принципу поділу влади на окремі гілки закріплює їх рівновагу й розподіляє повноваження гілок влади в такий спосіб, щоб дотримання такої рівноваги було можливим. Це лише підтверджує той факт, що сам по собі поділ влади, як організаційна і системна процедура, не є достатнім. Тому для забезпечення реальної незалежності згаданих видів влади, як слушно помітив Б. Банащак, він повинен бути доповнений механізмом взаємного збалансування сил, який при цьому не призведе до порушення обсягу компетенції жодної з влад, та взаємним контролем між цими видами влади [165, s. 83].

«На тлі однозначної конституційної декларації ідеї рівноваги менш суттєвою виглядає проблема її іманентного зв'язку з поділом влади, натомість проблема значущості реального збалансування влади виглядає більш вагомо … Іншими словами, рівновага влади не завжди означає еквівалентність влади …», – вторить йому К. Екхардт [24, с. 133].

Проте далеко не всі польські науковці погоджуються з тим фактом, що вимоги рівноваги та взаємодії є складовими принципу поділу влади. Так,

А. Пулло у своїх працях неодноразово підкреслював, що принцип поділу влади не містить у собі постулату рівноваги [517, s. 44; 590, s. 58; 521, s. 177]. Він вважав, що «це два різних правила, а сучасні системи правління являють собою менш або більш оригінальну їх комбінацію» [590, s. 58] і зауважував, що сама концепція поєднання принципів поділу і рівноваги влади належить творцям Конституції США, які «вирішили об'єднати ідеї поділу та рівноваги лише на підставі негативного досвіду окремих штатів, які раніше у своїх конституціях закріплювали поділ влади у вигляді чистої сепарації» [521, s. 172–173].

Водночас, даючи трактування ст. 10 чинної Конституції, Конституційний Трибунал у такий спосіб ставить крапку в суперечках на цю тему, безпосередньо виділяючи рівновагу та взаємодію як складову принципу поділу влади: «суттю принципу поділу та взаємодії влади є не стільки функціональний поділ влади, скільки забезпечення рівноваги між різними видами влади для забезпечення пошанування компетенції кожної з них і створення підстав для стабільної діяльності механізмів демократичної держави» [680]. У цьому рішенні Трибунал надає також тлумачення поняття «взаємного збалансування», визначаючи його як взаємовплив різних видів влади, який передбачає взаємне доповнення органами своїх функцій і виражається як у співпраці різних видів влади між собою, так і у взаємному контролі, а також можливості діалогу між ними.

Зауважимо, що практика Конституційного Трибуналу з означеного питання є досить послідовною, оскільки подібне рішення ухвалювалося ще до моменту прийняття Конституції Республіки Польща 1997 р. У постанові від 9 листопада 1993 р. він заявив: «З принципу поділу влади випливає, що законодавча влада, виконавча і судова поділені, а тому між ними повинна панувати рівновага і вони повинні співпрацювати між собою» [459]. Аналогічне рішення містить і його постанова від 22 листопада 1995 р. [460].

У цьому контексті, як зазначає Є. Кучинський, аналіз змісту Конституції дозволяє говорити про два основні способи забезпечення рівноваги в польській системі троїстого поділу влади: 1) шляхом «співпраці влад», про яку

безпосередньо вказано у преамбулі до Конституції; 2) шляхом взаємного стримування влад [320, s. 67].

Так, у відносинах між законодавчою і виконавчою владою можливі різні форми взаємодії та співпраці; також допускається існування галузей, в яких повноваження органів, що належать до двох цих влад, «перетинаються» або «перекриваються» [460]. Як приклад Конституційний Трибунал наводить делеговане законодавство чи бюджетний закон. «Бюджет хоча й має форму закону, проте за своїм змістом наближений до конкретного розподілу завдань між окремими органами Уряду … Про специфіку бюджету говорить те, що він має характер політичного компромісу між законодавчою та виконавчою владою» [666].

Положення Конституції, що стосуються відносин між суб'єктами виконавчої влади, а рівно й між Президентом Республіки і Парламентом, також слід інтерпретувати передусім з урахуванням принципу співробітництва влади, закріпленого у преамбулі Основного закону Польщі. Інше тлумачення, особливо з точки зору досвіду дії Основного закону на практиці, може призвести до безвихідної ситуації, особливо в умовах політичних конфліктів.

На думку Конституційного Трибуналу, принцип поділу влади передбачає особливе врегулювання відносин між судовою та іншими владними гілками. Так, відносини між судовою та іншими владами повинні бути засновані саме на принципі «сепарації». Отже, необхідним елементом системи поділу влади є незалежність судової влади та суддів [678]. У її випадку не може йтися про такі винятки з принципу поділу та рівноваги влади, які допускаються у відносинах між іншими видами влади. Жодна влада не має права втручатися в справи організації чи діяльності судової влади, за винятком випадків, прямо передбачених у Конституції.

Підсумовуючи зауважимо, що Конституція Республіки Польща дещо «вільно» підходить до визначення принципів і способів співпраці між гілками влади, проте на підставі аналізу змісту конкретних конституційних норм можемо зробити висновки про те, що:

а) вимога співпраці стосується органів усіх трьох гілок влади, хоча

співпраця з органами судової влади, з огляду на посилені гарантії їх незалежності, має свою специфіку;

б) метою співпраці між гілками влади є забезпечення добросовісної і, головне, ефективної діяльності публічних інституцій;

в) співпраця між гілками влади може мати різний характер і форми: наприклад, послідовні дії органів різних гілок влади чи спільні дії двох або більше органів різних гілок влади.

Привертає до себе увагу те, що вимога співпраці, з огляду на дуалізм органів усіх трьох гілок польської влади, по суті постає не лише втіленням механізму стримувань і противаг усередині самих гілок державної влади Республіки Польща, а й одним із базових критеріїв досягнення ефективності реалізації конкретної основної функції держави.

На превеликий жаль, на сьогодні в межах законодавчої та судової гілок влади практично відсутні механізми такої співпраці. Проте певну увагу в зазначеному контексті привертає до себе практика діяльності так званого Парламентського комітету асоціації (Спільної парламентської комісії), який мав бути форумом для проведення зустрічей і обміну думками членів польських Сейму і Сенату та Європейського парламенту. Його існування, поряд з іншими організаційно-правовими системами інтеграції Польщі з ЄС, передбачено в окремій частині (IX) Договору про асоціацію Польщі з ЄС (підписаний 16 грудня 1991 р., набув чинності 1 лютого 1994 р.), де у ст. 102–122 йдеться про створення Ради асоціації, Комітету асоціації та Парламентського комітету асоціації [135, с. 100–101].

На необхідність запровадження механізмів ефективної співпраці в межах виконавчої влади вказує, зокрема, й практика Конституційного Трибуналу щодо вирішення суперечки між Президентом Польщі та Радою Міністрів щодо реалізації представницьких функцій Республіки Польщі на засіданнях Ради Європи. Так, Конституційний Трибунал підтвердив, що Президент як верховний представник держави має право прийняти рішення про свою участь у конкретному засіданні Ради Європи. Проте детальний аналіз положень Конституції стосовно компетенції Ради Міністрів переконав Конституційний

Трибунал, що саме вона визначає позицію Польщі на засіданнях Ради Європи; натомість Голова Ради міністрів представляє Польщу на форумі міжнародних організацій, у стосунках з іншими державами та оголошує офіційну позицію [484].

Конституційний Трибунал також наголошує на обов'язкові Президента Республіки Польща взаємодіяти у сфері зовнішньої політики з Головою Ради Міністрів і відповідним міністром з метою забезпечення єдності в діяльності, яка ведеться від імені держави у відносинах з ЄС і його інституціями.

При цьому для співпраці між вищими виконавчими органами в Польщі використовується такий «майданчик для співпраці та обміну думками», як Рада Кабінету. Вона є інститутом політичної системи, яка надає Президенту можливість ініціювати й спрямовувати дії уряду щодо реалізації державної політики. Також Рада Кабінету є майданчиком для вирішення конфліктів усередині виконавчої влади, особливо в період співіснування та співпраці між виконавчими органами, члени яких належать до різних політичних сил. Необхідність взаємодії між Президентом та урядом Польщі на чолі з Прем'єр-міністром є результатом віднесення цих органів до того самого сегменту влади (влади виконавчої), чиї справні й послідовні дії є необхідними для забезпечення політичної стабільності в державі [76, с. 140].

Рада Кабінету, згідно зі ст. 141 Конституції Польщі, може скликатися Президентом Республіки для вирішення питань, які мають особливу вагу. Її утворює Рада Міністрів під керівництвом Президента Республіки Польща. Право скликати Раду Кабінету законодавець визнав лише за Президентом, що дозволило уникнути труднощів тлумачення, які існували під час дії Малої Конституції 1947 р. Це зовсім не означає, що ініціатором засідань цього органу може бути виключно глава держави, оскільки законодавчо відсутні перешкоди відповідних ініціатив з боку Прем'єр-міністра чи будь-якого іншого члена уряду. Проте остаточне рішення стосовно скликання Ради Кабінету належить Президенту й не вимагає контрасигнації Прем'єр-міністра. Президент може скористатися своїм конституційним правом, коли виникає потреба обговорення з урядом питань «особливої ваги», концепція яких дотепер

залишається невизначеною.

Слід визнати, що законодавець визначив характер цього інституту в загальних рисах, без урахування організаційних і процедурних аспектів, що стосуються скликання та проведення засідань Ради Кабінету. Питання щодо часу, місця й порядку денного засідання кожен раз визначає Президент, при цьому він надсилає листа голові Ради Міністрів з інформацією щодо цього питання. Водночас Прем'єр-міністр доводить цю інформацію до інших членів уряду. Юридично не визначеними залишаються повноваження Президента, пов'язані з головуванням на засіданнях Ради Кабінету. На нашу думку, такі повноваження є типовими і до них варто віднести відкриття засідань та їх проведення, право ставити питання, надання права виступу чи його припинення, оголошення перерви тощо.

Спробу врегулювати пов'язані з цим проблеми зробив Президент А. Кваснєвський актом внутрішнього характеру. Канцелярія Президента підготувала проєкт регламенту засідань Ради Кабінету, що викликав суперечку, чи може Президент самостійно, без попередньої домовленості з урядом розробляти проєкти врегулювань такого типу. При цьому Президентові закидали, що він прагне з Ради Кабінету зробити підпорядковану йому Президентську раду.

Тодішній Прем'єр-міністр Є. Бузек відмовився скріпити цей акт власним підписом, мотивуючи своє рішення невідповідністю цього проєкту Конституції та закону «Про Раду Міністрів». Як наслідок, проєкт регламенту був відкликаний. На нашу думку, прийняття регламенту засідань Ради Кабінету шляхом ухвалення внутрішньо-розпорядчого акта є цілком припустимим як з огляду на принцип поділу влади у державі, так і з точки зору конституційної доктрини загалом. Проте, зважаючи на інтегративний характер цього інституту, такий документ має розроблятися за безпосередньої участі представників Президента й уряду.

Варто відзначити, що, крім конституційно визначених суб'єктів, у засіданнях Ради Кабінету неодноразово брали участь і інші особи, які не належать до виконавчої влади, зокрема держсекретарі з Президентської

канцелярії, статс-секретарі від Канцелярії Прем'єр-міністра, секретар Комітету з питань європейської інтеграції, голова Національного банку Польщі, голова Комітету з наукових досліджень і керівник Політичного кабінету Голови Ради Міністрів. Адже такі ситуації Конституцією не заборонені. Зрештою, законодавець не застерігає, що Раду Кабінету утворює виключно Рада Міністрів, яка засідає лише під керівництвом Президента. Проте кожного разу, коли в засіданні Ради Кабінету беруть участь особи, не віднесені Конституцією до складу Ради, їхня присутність має бути виправданою з огляду на обставини конкретного засідання.

Із пункту 1 ст. 146 Конституції випливає, що Рада Міністрів відповідає за проведення внутрішньої та зовнішньої політики Республіки Польща. З урахуванням цього предметний обсяг питань засідань Ради Кабінету має опиратися на функції Ради Міністрів, викладені в цій статті Конституції Республіки. Водночас засідання цього органу не мають обмежуватися виключно питаннями національної політики. Законодавець чітко вказує, що вони повинні мати «особливу вагу» для держави, при цьому не передбачаючи жодних додаткових критеріїв і вимог до предмета обговорення. При цьому законодавець чітко передбачає, що Рада Кабінету не має підміняти Раду Міністрів (п. 2 ст. 141 Конституції Республіки Польща), оскільки Рада Кабінету не є органом, уповноваженим на ухвалення рішень, а лише дорадчо-консультативним органом. Проте висновки, зроблені під час засідань, можуть стати вирішальними під час прийняття урядом подальших рішень.

Ця норма є виправданою та заслуговує схвалення з декількох причин. Саме Рада Міністрів, а не Президент, несе відповідальність за реалізацію державної політики. Водночас такий формат співпраці запобігає виникненню ситуації, коли Президент за допомогою Ради Кабінету може спробувати змусити уряд ухвалити певні рішення, у такий спосіб впливаючи на його діяльність. Крім того, підкреслюється політична відповідальність членів уряду за прийняті рішення.

Оскільки Президент не несе аналогічну відповідальність, то в разі, якщо Раді Кабінету були б надані повноваження щодо ухвалення рішень, уся

відповідальність за прийняті рішення була б сконцентрованою в одному сегменті влади. Такий підхід відповідає польській системі правління, тенденція розвитку якої спрямована на модель «канцлерського» уряду при сильній позиції прем'єр-міністра. У ході засідання Ради Кабінету поглинання Президентом компетенції Прем'єр-міністра не уявляється можливим, оскільки будь-які політичні рішення можуть бути ухвалені лише після завершення цього засідання. Привертає до себе увагу й питання щодо можливості скликання засідання Ради Кабінету Маршалком Сейму, який тимчасово виконує функції Президента Республіки (ст. 131 Конституції) [215, s. 197].

У польській конституційній доктрині також підкреслюється, що було б доцільним, аби Президент через інститут Ради Кабінету звернув увагу Ради Міністрів на ті напрями її діяльності, які до цього часу (за його оцінкою) залишалися осторонь інтересів Уряду.

Рада Кабінету як одна з інституційних форм співпраці є цінним інструментом для забезпечення взаємодії між суб'єктами влади. Водночас ця установа не може вважатися постійною формою співпраці глави держави та уряду, а, швидше, є спеціальною та ситуативною, і саме так вона повинна використовуватися. Законодавством чітко передбачено, що кожне скликання Ради Кабінету має бути пов'язане з появою справ «особливої ваги». На нашу думку, польські президенти вірно інтерпретували це відносно розпливчате поняття, присвячуючи засідання Ради Кабінету важливим справам у сфері як внутрішньої, так і зовнішньої політики. Як показує практика використання в Польщі різних механізмів оптимізації співпраці між главою держави та урядом, найбільш дієвим і необхідним серед них є саме Рада Кабінету. Хоча і її діяльність не буде ефективною, якщо в представників правлячої еліти не буде достатньо політичної культури, готовності до співпраці та правильного розуміння особливостей національного й державного розвитку.

Отже, взаємне стримування між гілками влади передбачає наділення органів однієї з гілок влади можливостями впливу на реалізацію повноважень органами іншої гілки (чи гілок) влади. Тобто в певних ситуаціях орган однієї з гілок влади конституційно наділяється повноваженнями:

а) *оцінювати «легальність» правових підстав діяльності органів іншої гілки влади.* Так, саме парламент ухвалює профільні закони, що регулюють позицію Ради Міністрів, Президента, судів і трибуналів у державному механізмі та сферу й обсяг їх компетенції.

Голова Ради Міністрів, заступники Голови Ради Міністрів і міністри складають присягу перед Президентом Республіки (ст. 151 Конституції РП). Водночас Президент Республіки вступає на посаду після складення присяги перед Національними Зборами (ст. 130 Конституції).

Дійсність виборів до Сейму та Сенату (ч. 1 ст. 101 Конституції РП), виборів Президента (ч. 1 ст. 129 Конституції) підтверджується Верховним Судом.

Конституційний Трибунал оцінює «легальність» правових підстав діяльності органів законодавчої та виконавчої гілок влади, зокрема через перевірку їх на відповідність Конституції;

б) *впливати на склад чи порядок формування органів іншої гілки влади.* Так, вибори до Сейму та Сенату призначаються Президентом Республіки на день не пізніше ніж за 90 днів до закінчення чотирьох років від початку строку повноважень Сейму та Сенату з установленням дати виборів на неробочий день, що припадає на 30-денний період до закінчення чотирьох років від початку строку повноважень Сейму та Сенату (ч. 2 ст. 98 Конституції РП).

Вибори Президента Республіки призначаються Маршалком Сейму на день не раніше ніж за 100 днів і не пізніше ніж за 75 днів до закінчення строку повноважень чинного Президента Республіки, а у випадку дострокової вакансії посади – не пізніше ніж на 14-й день після відкриття відповідної вакансії, з установленням дати виборів на неробочий день, що припадає на період у 60 днів з дня призначення виборів (ч. 2 ст. 128 Конституції РП).

Як зазначалось у попередньому підрозділі, два з трьох зазначених у Конституції варіантів формування уряду передбачають, що після відставки Ради Міністрів (ч. 1, 2 ст. 162 Конституції РП) наступний її склад формально призначається Президентом (ч. 1 ст. 154, ч. 1 ст. 155 Конституції). Проте вона також повинна отримати від Сейму відповідне «уповноваження на

управління», що виражається у прийнятті (затвердженні) Сеймом складу та програми уряду, а отже, вираженні йому вотуму довіри (ч. 2 ст. 154 і ч. 1 ст. 155 Конституції), або через обрання Прем'єр-міністра та інших членів уряду самим Сеймом, що передбачено в першому резервному варіанті формування уряду (ч. 3 ст. 154 Конституції).

Президент Республіки за поданням Голови Ради Міністрів вносить зміни до персонального складу Ради Міністрів (ст. 161 Конституції РП). Він призначає на визначений строк начальника Генерального штабу і командувачів видами Збройних Сил (ч. 3 ст. 134 Конституції). На час війни Президент Республіки за поданням Голови Ради Міністрів призначає Головнокомандувача Збройними Силами (ч. 4 ст. 134 Конституції).

Судді призначаються Президентом Республіки безстроково за поданням Загальнопольської судової ради (ст. 179 Конституції РП).

Першого голову Верховного Суду призначає Президент Республіки строком на 6 років з кандидатів, запропонованих Загальними зборами суддів Верховного Суду (ч. 3 ст. 183 Конституції).

Голову Вищого адміністративного суду призначає Президент Республіки строком на 6 років з числа кандидатів, запропонованих Загальними зборами суддів Вищого адміністративного суду (ст. 185 Конституції).

До складу Конституційного Трибуналу входять 15 суддів, яких обирає Сейм індивідуально строком на 9 років з осіб, що вирізняються своїми юридичними знаннями. Голову й заступника голови Конституційного Трибуналу призначає Президент Республіки з кандидатів, запропонованих Загальними зборами суддів Конституційного Трибуналу (ст. 194 Конституції);

в) *впливати на зміст діяльності органів іншої гілки влади* (наприклад, щодо порядку функціонування, обсягу повноважень тощо).

Сейм здійснює контроль за діяльністю Ради Міністрів в обсязі, визначеному приписами Конституції та законів (ч. 2 ст. 95 Конституції РП).

Парламент законодавчо уповноважує органи виконавчої влади – Президента, Раду Міністрів або окремих міністрів – видавати нормативні приписи виконавчого характеру, тобто розпорядження (ст. 92, 142, п. 2 ч. 4

ст. 146, п. 3 ст. 148, ст. 149 Конституції Республіки Польща) і постанови (ч. 1, 2 ст. 93, ст. 142 Конституції РП). Рада Міністрів може ініціювати парламентські законодавчі процедури шляхом подання законопроєктів до Сейму (ч. 1 ст. 118 Конституції).

Якщо Президент Республіки не може виконувати обов'язки, він повідомляє про це Маршалка Сейму, який тимчасово бере на себе обов'язки Президента Республіки. Якщо Президент Республіки не в змозі повідомити Маршалка Сейму про неможливість виконувати свої обов'язки, про наявність перешкод виконанню обов'язків Президентом Республіки за пропозицією Маршалка Сейму вирішує Конституційний Трибунал. У разі визнання неможливості виконання обов'язків Президентом Республіки Конституційний Трибунал доручає Маршалку Сейму тимчасово виконувати обов'язки Президента Республіки (ч. 1 ст. 131 Конституції РП). Якщо Маршалок Сейму не може виконувати обов'язки Президента Республіки, ці обов'язки перебирає Маршалок Сенату (ч. 3 ст. 131 Конституції).

З поданням щодо справ, передбачених ст. 188 Конституції Республіки Польща, до Конституційного Трибуналу уповноважені звертатися: 1) Президент Республіки, Маршалок Сейму, Маршалок Сенату, Голова Ради Міністрів, 50 депутатів, 30 сенаторів, Перший голова Верховного Суду, голова Вищого адміністративного суду, Генеральний прокурор, голова Верховної палати контролю, Уповноважений з громадянських прав; 2) Загальнопольська судова рада у сфері, визначеній у ч. 2 ст. 186 Конституції Республіки Польща; 3) представницькі органи одиниць територіального самоврядування; 4) загальнопольські органи профспілок, а також загальнопольські органи організацій працедавців і професійних організацій; 5) церкви та інші релігійні організації; 6) суб'єкти, визначені в ст. 79, у встановленому ст. 191 Конституції РП обсязі.

З поданням щодо справ, передбачених у ст. 189 Конституції, до Конституційного Трибуналу можуть звертатися Президент Республіки, Маршалок Сейму, Маршалок Сенату, Голова Ради Міністрів, Перший голова Верховного Суду, голова Вищого адміністративного суду і голова Верховної

палати контролю (ст. 192 Конституції РП) тощо;

г) *ускладнювати набрання чинності рішень органів іншої гілки влади.* Сенат надає згоду на призначення Президентом загальнодержавного референдуму (ч. 2 ст. 125 Конституції РП).

Президентові Республіки Польща належить право відмовитися від підписання законопроєкту, ухваленого парламентом (Сеймом і Сенатом), і звернутися до Конституційного Трибуналу (ч. 3 ст. 122 Конституції РП).

Акти управління Президента Республіки, за виключенням випадків, передбачених ч. 3 ст. 144 Конституції Польщі, потребують контрасигнації з боку Голови Ради Міністрів.

У період дії депутатського мандата і після закінчення цього періоду депутат не може бути притягнений до відповідальності за свою діяльність у здійснення депутатського мандата. За таку діяльність депутат відповідає виключно перед Сеймом, а у випадку порушення прав третіх осіб може бути притягнений до відповідальності перед судом лише за згодою Сейму. Із дня оприлюднення результатів виборів і до закінчення періоду дії мандата депутат без згоди Сейму не може бути притягнений до кримінальної відповідальності (ч. 1, 2 ст. 105 Конституції РП) тощо;

д*) визначати відповідальність органів та посадових осіб іншої гілки влади.* Так, за порушення Конституції або закону, пов’язані з обійманням посади або зі здійсненням своїх повноважень, конституційну відповідальність перед Державним Трибуналом несуть Президент Республіки, Голова Ради Міністрів, члени Ради Міністрів, голова Національного банку Польщі, голова Верховної палати контролю, члени Національної ради з телерадіомовлення, особи, яким Голова Ради Міністрів доручив керівництво міністерством, а також Головнокомандувач Збройними Силами. Конституційну відповідальність перед Державним Трибуналом несуть також депутати й сенатори в обсязі, визначеному у ст. 107 (ч. 1, 2 ст. 198 Конституції РП).

Члени Ради Міністрів несуть солідарну відповідальність перед Сеймом за діяльність Ради Міністрів.

Члени Ради Міністрів несуть також індивідуальну відповідальність

перед Сеймом за діяльність у межах їх компетенції або здійснювану за дорученням Голови Ради Міністрів (ч. 1, 2 ст. 157 Конституції РП). Зауважимо, що попри численні спроби скасувати індивідуальну політичну відповідальність членів Ради Міністрів перед Сеймом і можливість висловлення їм цією Палатою вотуму недовіри, на користь їх збереження свідчить те, що завдяки цим інституціям Сейм отримує додатковий і легший для реалізації, а водночас і менш жорсткий, ніж конструктивний, вотум недовіри для уряду, засіб виконання результатів парламентарного контролю [8, с. 110]. При цьому дуже важливу роль відіграють і політичні аргументи, а саме:

1) критична оцінка Сеймом політики, що проводиться в межах одного відомства, не повинна замінюватися на критику політики уряду та Прем'єр-міністра, а висловлений міністру вотум недовіри не повинен призводити до припинення діяльності всього уряду, урядової кризи і повинен запобігати можливій кризі в державі;

2) у випадку сформування коаліційного кабінету Прем'єр-міністр отримує можливість ініціювати проведення кабінетних змін через своїх прихильників у Сеймі навіть при стриманому ставленні до цих змін окремих членів коаліції;

3) наявність індивідуальної та колективної відповідальності членів Уряду створює додаткові можливості впливу опозиції на склад уряду, що підтверджується досвідом польського парламентаризму, починаючи з періоду Березневої Конституції 1921 р. [568, s. 29].

Президент Республіки Польща уповноважений на облігаторне (ч. 2 ст. 155 Конституції РП) і факультативне (ст. 225 Конституції) скорочення терміну повноважень Сейму та Сенату.

Президент Республіки здійснює помилування. Помилування не здійснюється щодо осіб, засуджених Державним Трибуналом (ст. 139 Конституції РП).

На підставі викладеного доходимо висновку, що польський варіант поділу влади передбачає набір механізмів та інструментів, що виходить далеко

за межі, окреслені Ш.-Л. Монтеск'є. Він передбачає значно більше інститутів і механізмів, які служать стримуванню органом (системою органів) однієї влади органів інших влад відповідно до потреб сучасного етапу розвитку парламентської системи управління. Лише судова влада має у своєму розпорядженні інститути й механізми стримування органів обох інших влад, тим часом, як законодавча та виконавча влади можуть застосовувати інструменти стримування лише стосовно одна одної [320, s. 76].

Проте така оцінка не є справедливою, якщо розглядати виключно конституційні інститути та механізми стримування. Практика роботи Сейму та Сенату чинної каденції та дії Президента і Ради Міністрів показують, що існує багато інших позаконституційних механізмів, які дають можливість законодавчій та виконавчій владі ефективно стримувати, наприклад, орган судової влади – Конституційний Трибунал, що призводить до значної деформації реалізації принципу поділу влади в сучасних умовах політико-правової дійсності [148, с. 170].

До речі, стримуючим фактором у цій ситуації стали громадські та наддержавні інституції, що вказує і на наявність позаконституційних гарантій системи стримувань і противаг у Республіці Польща. З цього приводу професор Б. Банащак говорить, що наднаціональні інституції часто втручаються у внутрішню компетенцію держав-членів. Це призводить до зміцнення контролю за внутрішніми органами держави незалежними від них наднаціональними органами [165, s. 85].

Водночас Конституційний Трибунал вкотре підкреслив той факт, що принцип поділу влади та рівноваги є принципом саме внутрішнього устрою Польської Республіки, оскільки саме з цієї причини даний принцип не знайшов безпосереднього застосування у відносинах між органами влади Спільнот і Європейського Союзу [676]. При цьому він указує на «рефлексний» вплив членства Республіки Польща в європейських структурах на внутрішні стосунки. Так, в одному з рішень Конституційний Трибунал навіть указав, що обмеження ролі Сенату у творенні законодавства ЄС становить порушення принципу поділу влади. Він підкреслив, що передача частини повноважень

суверенної держави інституціям ЄС не змінює того факту, що Сенат є представником Народу як суверена і органом законодавчої влади, необхідної для виконання більшості функцій цієї влади [675].

У цьому контексті слід згадати П. Вінчорека, який зауважує, що, оскільки Польща, будучи членом Європейського Союзу, передала повноваження своїх державних органів з деяких справ (абз. 1 ст. 90 Конституції Республіки Польща), то слід визнати, що поділ влади виходить за межі державного рівня однієї країни [585].

Отже, проблематика поділу влад у польській правовій доктрині на сьогодні не є цілковито усталеною і характеризується пошуком нових підходів до теорії поділу влади та спробами постійної модернізації як ідейно-теоретичних засад реалізації принципу поділу влади (від ухвалення Конституції 1997 р. до Сейму було внесено 16 законодавчих ініціатив змін до неї з означеної тематики), так і практичних механізмів.

До числа таких новел у польській правовій доктрині можна віднести і пропонований А. Сильвестшаком поділ влади у державі на 1) владу правлячу, 2) владу опозиційну та 3) «нейтральну» владу.

До «правлячої влади» автор зараховує інститути, які перебувають у розпорядженні партії (коаліції партій), яка має перевагу в парламенті, в уряді та в інших інституціях, які підпорядковуються уряду. При цьому, на його думку, при такому розумінні «правлячої влади» попередній традиційний поділ влади немає вже такого істотного значення, оскільки, наприклад, троїстий поділ влади, за Ш.-Л. Монтеск'є, вже не відіграє такої істотної ролі.

Опозиційній владі він відводить роль «гаранта прав і свобод», оскільки будь-яке посягання на свободу партій означає посягання на право бути в опозиції. Внаслідок цього активний контроль проходить у площині боротьби між «правлячою владою» і «опозиційною владою», і такий контроль можна назвати «політичним контролем». У цьому значенні опозиційна влада творить правові інститути, які дають можливість вести опозиційну діяльність, що включає громадянське право на критику. Сконструйований у такий спосіб обсяг правового інструментарію, який використовується партією або

громадянами під час здійснення опозиційної діяльності, стає фактором, який динамізує всю політичну систему.

На думку А. Сильвестшака, діяльність опозиції вже є реальним втіленням «опозиційної влади», тобто делегованих прав і, в кінцевому підсумку, суспільства, на критику «правлячої влади». Метою такого способу реалізації свободи є не лише представлення суспільству слабких сторін уряду, а й прийняття оптимальних рішень, які найбільш наближені до філософської «рівноваги» функціонування держави.

Третя (нейтральна) влада, на думку науковця, покликана виконувати арбітражну функцію. До «нейтральної влади» повинні належати загальні суди, Конституційний та Державний Трибунали, Уповноважений з громадянських прав, органи контролю. До нейтральної влади можуть також належати інші державні органи, які діють поза правлячою та опозиційною владами. Найкращим вирішенням було б, щоб Президент залишався арбітром по відношенню до всіх влад, будучи чистиною (складовою) «нейтральної влади». У результаті гарантії свободи опозиції загалом стають гарантіями свобод, а державотворча роль «нейтральної влади», особливо судів, полягає у забезпеченні дотримання цих принципів.

При закладенні такої тріади досягається в єдності динаміка конкуренції при шануванні стабільності й рівноваги цілого, стаючи новим змістом «правової держави», зазначає вчений [585, s. 135–136].

З урахуванням підходу, вираженого А. Сильвестшаком, зауважимо, що чинна Конституція Республіки Польща, з точки зору можливостей поділу влади, містить, з одного боку, гарантії діяльності політичних партій, а з іншого – передбачає запобігання захопленню ними управління в державі, яка повинна служити загальному благу, серед іншого, захищати права меншин і опозиційних груп.

Конституція вирішує це важливе питання, в першу чергу, через забезпечення аполітичності органів державного контролю й охорони права, неупередженості та політичної нейтральності державної служби, а також незалежності центрального банку. Судді, в тому числі й Конституційного

Трибуналу, не можуть належати до політичних партій і профспілок. Конституція гарантує їх незалежність, зокрема, від виконавчої влади, підтверджуючи гарантії недоторканності. Імунітет надається також голові Верховної палати контролю, Уповноваженому з прав людини, депутатам (послам) і сенаторам.

Це рішення покликане захистити незалежність указаних посадовців від можливих загроз з боку органів здійснення політичного контролю за силовими структурами (зокрема й поліцією), які можуть використовувати свою владу для усунення політичних опонентів. Отже, існування різного роду імунітетів забезпечує належне функціонування конституційного принципу поділу влади.

Принцип поділу влади знаходить своє відображення і в конституційних гарантіях щодо дотримання Збройними Силами Польщі нейтралітету в політичних питаннях і їх підпорядкування громадському контролю. Таке рішення, закріплене в Конституції Польщі, не є довершеним, оскільки Основний закон прямо не зобов'язує безпосереднього керівника Збройних Сил підтримувати нейтралітет у політичних питаннях, а також не встановлює такої вимоги до міністра національної оборони. Конституція лише частково регулює питання контролю за спецслужбами, закріплюючи статус Ради національної безпеки як консультативного органу при Президентові Республіки Польща з питань внутрішньої та зовнішньої безпеки держави.

Особливу роль у системі поділу влади відіграє польський Національний банк, який відповідно до Конституції має виключне право на здійснення кредитно-грошової політики. На думку Конституційного Трибуналу, незалежність центрального банку є раціональним рішенням, яке обмежує втручання політиків у діяльність цього органу. Цей постулат є цілком виправданим з точки зору історичного, порівняльно-правового та практичного досвіду взаємодії політичної влади й центрального банку [679].

Особливий статус польського Національного банку як центрального банку держави базується, з одного боку, на незалежності від органів держави, а з іншого – на «політичній нейтральності» банку. На думку Трибуналу, польський Національний банк працює у сфері публічних фінансів, проте його

повноваження є відокремленими від компетенції уряду. Хоча в Конституції прямо не закріплено принцип незалежності центрального банку держави, та реалізація польським Національним банком конституційно покладених на нього завдань значною мірою вимагає його фінансової, функціональної та інституційної незалежності [673]. Але при цьому Конституція Польщі не надає польському Національному банкові права навіть підзаконної, зокрема правозастосовної, нормотворчості. Це негативно впливає на розробку механізмів реалізації принципу поділу влади, тим більше, що, на думку Конституційного Трибуналу, незалежність центрального банку *implicite* (неявно) гарантована ст. 227 Конституції Республіки Польща.

Подібно до польського Національного банку, Національна рада з телерадіомовлення, хоча й відповідає характеристиці виконавчого органу, та залишається поза досяжністю виконавчої влади. На думку Конституційного Трибуналу, Національна рада з телерадіомовлення є конституційним органом, винесеним поза схему поділу влади на три гілки. Її внутрішня структура забезпечує – в галузі реалізації конституційно визначених завдань – рівновагу між законодавчою та виконавчою владами [678].

Хоча завдання Національної ради з телерадіомовлення значною мірою пов’язані з адміністративно-виконавчою діяльністю, вона позиціонується як би між виконавчою та законодавчою гілками влади з одночасним дистанціюванням від уряду. На думку Конституційного Трибуналу, завдання Ради визначають її місце в системі органів держави так, щоб вона й надалі мала характер незалежного органу [617]. Це знайшло своє відображення як у приписах Конституції Польщі, так і в нормах законів, які регулюють призначення і звільнення членів Ради та призначення голови Ради. Результатом такого підходу є цілковита автономія Національної ради з телерадіомовлення по відношенню до Ради Міністрів та її Голови.

Елементом конституційної конструкції поділу влади, передбаченим в Основному законі, є також поділ між органами публічної влади та громадськими організаціями, до яких ст. 12 Конституції Польщі відносить профспілки, соціально-професійні організації фермерів, асоціації, рухи

громадян, інші громадські об’єднання й фонди. Те ж саме по суті відноситься й до корпорацій, про які йдеться в ст. 17 Конституції Польщі, а саме професійні асоціації осіб, які практикують «професії суспільної довіри».

Конституційний Трибунал неодноразово намагався визначити й місце органів самоврядування в системі поділу влади. Однак ця проблема так і не була повністю розв’язана, оскільки серед польських науковців домінуючою є точка зору про те, що цей принцип має застосування в системі основних органів держави і не стосується безпосередньо системи територіального самоврядування. Проте, відповідно до позиції Конституційного Трибуналу, органам самоврядування належить гарантована Конституцією частка в реалізації влади, яка полягає у виконані передбачених законами державних завдань. Конституційний Трибунал визнає, що у трикутнику влади в Польщі органи самоврядування представляють виконавчу владу [678].

Підсумовуючи вищесказане, звертаємо увагу, що одним із завдань Конституції Республіки Польща 1997 р. було, зокрема, уникнення ризиків спрощеного підходу до розуміння демократії як всемогутності парламентської більшості. Закріплення в Конституції Республіки Польща концепції конституційної демократії і, зокрема, принципу поділу влади як її невід’ємної складової дозволило створити універсальну основу для побудови як сучасної правової держави, так і прогресивного громадянського суспільства, поєднаного спільними європейськими цінностями.

Запровадження принципу поділу влади не було самоціллю для польського законодавця, а стало лише засобом, покликаним служити демократичним цінностям, які для простого громадянина є дорожчими за найвищу владу, навіть ту, яка здатна результативно вирішувати проблеми без шкоди для прав громадян. Звертаємо увагу і на те, що сучасні темпи політико-правового життя зумовлюють потребу не лише постійного уточнення принципу поділу влади, а, можливо, навіть модифікації його змісту та наповнення.

Висновки до розділу 1

Проведене дослідження засад державного ладу Республіки Польща дає підстави зробити такі висновки:

1. Державний лад Республіки Польща являє собою нормативно врегульовану та гарантовану систему суспільних (суспільно-політичних) відносин з організації та владної діяльності держави, опосередковану через основні державні й самоврядні інституції (органи), що зумовлюється рівнем державницького розвитку польського суспільства.

Державний лад Республіки Польща є відображенням форми цієї держави у вигляді певної системи суспільних відносин, а відтак характеризує: 1) інституційно-функціональну організацію державної влади (форму державного правління); 2) політико-територіальну організацію державної влади (форму державного устрою); 3) методи та способи здійснення влади (форму державного або політичного режиму). Він не тільки включає в себе характеристики державного апарату, а охоплює державний механізм у цілому, в тому числі й систему місцевого (територіального) самоврядування, коли воно є долученим до виконання державно-владних функцій і повноважень.

2. Усі відносини, що характеризують державний лад Республіки Польща, отримують правове закріплення, формуючи відповідні генеральні інститути її конституційного права. При цьому з-поміж відповідної системи правових норм виокремлюється низка декларативних норм (норм-принципів), що мають базовий, вихідний характер для всіх елементів форми держави, а відтак називаються засадами державного ладу. У Республіці Польща як у конституційній державі ці принципи зафіксовані в Основному законі й становлять невід'ємну частину засад її конституційного ладу.

4. Засади державного ладу слугують ідейним каркасом польської державності. Умовно їх можна поділити на дві підсистеми: 1) загальні засади організації та здійснення влади в державі; 2) спеціальні засади організації та здійснення влади в державі.

До загальних засад державного ладу Республіки Польща належать

засади: спільного (загального) блага (добра), демократизму, правової держави, соціальної держави, унітаризму (неподільності держави), верховної влади (суверенітету) народу, республіканізму.

Спеціальні засади організації та здійснення влади в державі можуть бути розподілені на три групи: 1) основоположні принципи побудови апарату публічної влади (поділ влади, доповнений системою стримувань і противаг; структурний дуалізм публічної влади (державна влада і територіальне самоврядування); ієрархічність органів державної влади); 2) основоположні принципи функціонування апарату публічної влади (поєднання представницьких і безпосередніх форм здійснення влади народом, законності, дотримання норм міжнародного права, самоврядність, муніципальний дуалізм, субсидіарність); 3) основоположні принципи взаємодії органів державної влади з іншими суб'єктами конституційно-правових відносин (співпраця гілок влади, їх органів та органів самоврядування; децентралізація влади; часткове роздержавлення владних функцій).

5. Наріжним каменем та основою державного ладу Республіки Польща виступає концепція демократичної правової держави, що утверджує засади соціальної справедливості.

Ідентифікація Польської держави як держави демократичної включає такі аспекти: а) аспект історичний, який вказує на витоки та традиції польської демократії, обумовлює її ментальні особливості; б) аспект правовий, який відображає фактичну рецепцію системних рішень у сфері здійснення влади, характерних для Німеччини та Франції як держав, що свого часу поширювали свою владу на окремі території сучасної Польщі; в) інтеграційний аспект, обумовлений вимогами європейської інтеграції та такий, що характеризує польську демократію як складову транснаціональної моделі демократії.

Дослідження сутнісних рис польської демократії на сучасному етапі доводить домінування в ній ідей соціальної демократії. До їх кола слід, зокрема, віднести захист прав людини, принцип рівних прав та можливостей, політичний та ідеологічний плюралізм, соціально орієнтовану ринкову економіку на противагу абсолютизації вільного ринку, обмежене державне

регулювання економіки, співпрацю з профспілками тощо.

Сучасний зміст принципу правової держави як основоположної засади державного ладу, закріпленої польською Конституцією, характеризується наступним: а) програмним характером, зміст якого трансформується залежно від того, які саме чинники визнаються конституційною доктриною та судовою практикою Конституційного Трибуналу домінуючими в конкретний період польського державотворення; б) доктринальним поєднанням формального та матеріального підходів (аспектів) правової державності; при цьому зміщення акцентів із формально-юридичних механізмів на матеріальні (змістовно-соціальні) аспекти виступає змістом і тенденцією розвитку Республіки Польща як правової держави; в) змістовним поєднанням принципу правової держави в Конституції Республіки Польща із засадами демократичної та соціальної держави, що вказує на нерозривність їх сприйняття як комплексної засади її державного ладу на нинішньому еволюційному етапі; г) основоположним впливом на еволюцію засади правової держави трансформації розуміння ролі людини в її взаємозв'язку з державою; ґ) визнанням громадянського суспільства суспільною основою правової державності Республіки Польща; д) трансформаційним впливом євроінтеграційного чинника на зміст правової державності Польської республіки.

Зміст принципу соціальної правової держави як засади державного ладу Республіки Польща на сучасному історичному етапі полягає в наступному: 1) означена ідея базується на національно-історичних традиціях, концепціях політичного та культурного розвитку, польській ментальності й унормовується у правових формах, на основі Конституції Польської держави й відповідно до її законів; 2) концепт соціальної держави в Польщі виступає якісною змістовною характеристикою та матеріальним її втіленням як правової держави, оскільки її призначення полягає у служінні громадянському суспільству, сприянні його функціонуванню через забезпечення рівноваги між приватними й загальногромадянськими інтересами; 3) принцип соціальної держави в Республіці Польща (як правило, у поєднанні із засадами правової та демократичної держави) реалізується через принципи другого (більш

низького) порядку – соціальної справедливості, людської гідності, солідарності, субсидіарності, соціальних зобов'язань держави тощо.

6. З позицій вітчизняного конституціоналізму аналіз форми польської держави передбачає надання якісної характеристики трьох її основних елементів – форми державного правління, форми державного устрою та форми політичного режиму. Аналіз польської моделі державного правління дозволяє нам зробити загальний висновок про її змішаний, тобто парламентсько-президентський, характер. Аналіз чинного законодавства та практики регулювання правового статусу території Польської держави доводить, що державний устрій Республіки Польща має унітарний, відносно децентралізований характер з тенденцією до подальшої децентралізації, що підтверджується не лише наявністю територіального самоврядування на всіх рівнях її територіального поділу, але й реальною децентралізацією владних функцій держави та переданням їх на місця. Зі свого боку сутність демократичного режиму проявляється через конституційне закріплення влади польського народу як суверена, що на практиці знаходить своє втілення через поєднання форм прямої та представницької демократії.

7. Модельне втілення в Конституції Республіки Польща засади поділу влади передбачає її доповнення принципом їх рівноважності та обов'язком співпраці органів усіх трьох гілок влади, хоча співпраця з органами судової влади, з огляду на посилені гарантії їх незалежності, має свою специфіку. Вимога співпраці, з огляду на дуалізм органів усіх трьох гілок польської влади, по суті постає не лише втіленням механізму стримувань і противаг усередині самих гілок державної влади Республіки Польща, але й одним із базових критеріїв досягнення ефективності реалізації конкретної основної функції держави.

Основні положення й висновки, відображені в розділі 1 цієї дисертації, оприлюднено в таких публікаціях автора: [66, с. 67; 67, с. 43; 69, с. 22; 73, с. 36; 74, с. 30; 75, с. 180; 76, с. 140; 77, с. 178; 82, с. 33; 83, с. 42–43; 85, с. 150; 86, с. 117; 89, с. 61; 93, с. 23; 95, с. 101; 96, с. 91; 97, с. 7].

РОЗДІЛ 2.
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

2.1. Особливості конституційно-правового статусу парламенту Республіки Польща

З позицій системного аналізу сьогодні привертає до себе увагу той факт, що майже всі країни Центральної та Східної Європи запровадили двопалатні парламенти, і лише Болгарія, Словаччина та Угорщина залишилися однопалатними легіслатурами. При цьому всі ці країни за адміністративно-територіальним поділом є унітарними державами, в яких традиційно запроваджується однопалатний парламент.

Інститут бікамералізму в цій групі країн виник унаслідок політики посилення місця та ролі регіонів у політичній системі новоутворених демократій. Цей критерій тісно пов’язаний з централізацією та децентралізацією в країнах, у межах чого розгорнулися наймасштабніші реформи, спрямовані на децентралізацію влади в країнах Центральної та Східної Європи [106, с. 60]. Цілком і повністю такий підхід знайшов своє втілення й у Конституції Республіки Польща, яка свого часу вже мала неодноразовий досвід (починаючи ще із XV ст.) використання двопалатного парламенту [19, с. 106–107].

Визначаючи засади національного парламентаризму, автори Конституції Республіки Польща 1997 р. закладали в її положення певну перевагу законодавчої влади над іншими з огляду на можливість значного її впливу на інші через ухвалення відповідного законодавства [525, s. 130]. Водночас ми вважаємо, що такий стан речей пояснюється також прагненням законодавця компенсувати сильні позиції виконавчої влади в польському владному механізмі, зумовлені належністю до неї Президента Республіки Польща. Подібної думки дотримується, зокрема, s польська дослідниця О. Казальська [282, s. 107].

Положення ч. 1 ст. 10 чинної Конституції Польщі уточнює ч. 2, де

зазначається, що законодавча влада в державі належить Сеймові та Сенатові, виконавча – Президентові Польської Республіки та Раді Міністрів, а судова – судам і трибуналам. У такий спосіб Конституція Республіки Польща 1997 р., у розвиток концепції поділу та збалансування влади, спеціально впроваджує у державний механізм одночасно два органи, Сейм і Сенат, доручаючи їм здійснення законодавчої влади [204, s. 47].

Формування палат польського парламенту. Відповідно до ст. 98 Конституції Республіки Польща Сейм і Сенат обираються строком на 4 роки. При цьому строк повноважень Сейму та Сенату починається в день зібрання новообраного Сейму на перше засідання і триває до дня, що передує дню відповідного зібрання Сейму наступного скликання. 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 та Сенату зі встановленням дати виборів на неробочий день, що припадає на 30-денний період до закінчення чотирьох років від початку строку повноважень Сейму й Сенату.

Сейм складається з 460 депутатів, які обираються шляхом загальних, рівних, прямих виборів за пропорційною виборчою системою шляхом таємного голосування (ст. 96 Конституції РП). Сенат складається зі 100 сенаторів, вибори до Сенату є загальними, прямими і відбуваються шляхом таємного голосування (ст. 97 Конституції). Дійсність виборів до Сейму та Сенату підтверджується Верховним Судом.

Зауважимо, що чисельність палат польського парламенту відображає певні закономірності сучасних парламентів та їхніх палат – на кількісний склад нижніх, як правило, впливає кількість населення тієї чи іншої держави.

Найбільша чисельність однопалатного парламенту є в Китаї (не може перевищувати 3000 депутатів). Кількість депутатів у нижніх палатах парламентів: США – 435, Росії – 450, Японії – 512, Франції – 577, Італії – 630, Великої Британії – 650, ФРН – 662 депутати (у Польщі, як зазначалося, – 460). Верхні палати парламентів складають, наприклад, у Японії – 252, Італії – 315, Франції – 319 депутатів (у Польщі, відповідно, – 100) [119].

Відповідно до ст. 99 Конституції Польщі обраним до Сейму може бути польський громадянин, який має право голосу і не пізніше ніж на день виборів досяг 21 року. Натомість обраним до Сенату може бути польський громадянин, який має право голосу і не пізніше ніж на день виборів досяг 30 років.

Кандидатів у депутати й сенатори можуть висувати політичні партії, а також виборці. Балотуватися до Сейму й Сенату одночасно не можна. Принципи і порядок висування кандидатів і проведення виборів, а також умови дійсності виборів визначаються окремим законом (із 2011 р. – Виборчим кодексом).

Оскільки принцип бікамералізму польського парламенту виражає основні конституційні цінності, впливає на політичний устрій, то доктриною та судовою практикою він визнається основоположною засадою Конституції, яка характеризується найбільшим ступенем загальності та значущості. Із цього випливає низка інших конституційних норм, які дозволяють точніше визначити спосіб функціонування та здійснення влади в державі. Із означеної засади випливає також загальна конституційна характеристика інституту парламенту. Саме це і надає Сейму та Сенату статус найвищих державних органів – палат політичного представництва, які безпосередньо представляють суверенну польську націю [72, с. 23].

Проте закріплена Конституцією Республіки Польща двопалатна модель парламенту, яка передбачає спільне здійснення законодавчої влади Сеймом і Сенатом (ч. 2 ст. 10, ст. 95 Конституції), має настільки загальний характер, що вже із самого початку її запровадження виникла реальна потреба у далекосяжному її звуженні та конкретизації, здійснюваних як доктриною, так і практикою конституційного права, зокрема й через постулати парламентського права [601, s. 129].

До основних тенденцій польського парламентаризму трансформаційного періоду (1989–1997 рр.) слід віднести як ідеї закріплення нерівноправного становища палат парламенту Республіки Польща, так і ідеї ліквідації Сенату як окремої палати взагалі.

Зауважимо, що закріплення певних преференцій за Сеймом уже було характерною рисою польського парламенту в період Другої Польської республіки, а також після 1989 р., коли було вирішено замінити однопалатний парламент двопалатним. При цьому процес створення другої палати (Сенату) в польському парламенті у 1989 р. спирався, з одного боку, на традиції польського конституціоналізму, а з іншого – на прагнення реально задіяти принцип «стримувань і противаг», який покладався в основу політичної системи Польщі [19, с. 107]. Водночас означена модель двопалатності польського парламенту і, зокрема, питання доцільності існування Сенату викликала численні суперечки. Перші аргументи на користь його ліквідації почали з'являтися вже у 1990 р., тобто через півроку з моменту відновлення його діяльності. Це пов'язується із припиненням роботи Польської об'єднаної робітничої партії, що була однією із сторін засідання Круглого столу домовленостей. Тоді, з формальної точки зору, виконання досягнутих угод перестало мати предметний характер, а відтак стало недоцільним. Цікаво, що аргументи на користь унікамералізму першого періоду трансформації були слабкішими, ніж у більш пізній період.

Після 1989 р. у програмах польських політичних партій все частіше констатувалося, що ліквідація Сенату з часом постає все більш необхіднішою, і водночас імовірність реалізації цього постулату знижувалася. Питання збереження Сенату як окремої палати польського парламенту вперше категорично постало у 1993–1997 рр., коли в парламенті домінували Альянс лівих демократів (який виступав за ліквідацію Сенату) та Польська народна партія (яка прагнула здійснити його реорганізацію в далекосяжній перспективі). Проте з огляду на необхідність підтримання конституційного компромісу між правлячими партіями та Унією свободи й Профспілкою, а також обставини, пов'язані з процесом ухвалення нової польської Конституції, це питання було вирішено на користь збереження та дотримання принципу бікамералізму. Як указував Я. Окржезік, «вкотре Сенат виявився дитиною політичного компромісу, а не результатом реалізації продуманої системної концепції» [449, s. 113].

Варто також зазначити, що з часу ініціювання створення Сенату не відбулося жодних змін ані в статусі сенатора, ані в порядку його обрання, ані у сфері повноважень, хоча з 1989 р. Польща і провела низку важливих трансформацій, включаючи адміністративно-територіальну, і реформувала політичні відносини, що закріплювалося в Конституції.

Процес формування рівного правового статусу Сейму та Сенату було фактично закінчено з ухваленням 17 жовтня 1992 р. так званої Малої Конституції – Конституційного закону про взаємовідносини між законодавчою та виконавчою владою Республіки Польща та про місцеве самоврядування. У ньому вперше було чітко сформульовано, що Сенат спільно із Сеймом є органом законодавчої влади. Із Конституції було вилучено запис, який визначав лише Сейм найвищим органом державної влади, змінивши в такий спосіб його одноосібну керівну позицію серед державних органів. Пізніше компетенція Сенату поступово розширюється – за ним визнається право участі у призначенні членів Національної ради юстиції, внесення скарг до Конституційного Суду, розгляду звітів Омбудсмена, отримання сенаторами інформації про діяльність від органів державної адміністрації тощо.

До найважливіших положень Малої Конституції слід віднести засаду, згідно з якою постанова Сенату про неприйняття закону або про внесення поправки Сенату до закону вважалася ухваленою, якщо Сейм не відхилив її абсолютною більшістю голосів. Отже, було знижено межу більшості голосів, необхідних для подолання вето Сенату: із 2/3, зазначених у домовленостях Круглого столу, до абсолютної більшості [226, s. 396–399].

Зазначимо, що в період дії Малої Конституції в 1992–1997 рр. (до ухвалення чинного на сьогодні Основного закону) не спостерігалося зазіхань на сферу впливу й місце парламентаризму в політичній системі Польщі [39, с. 52]. А отже, зміни до Конституції, внесені у квітні 1989 р., слід інтерпретувати не як намір створення двопалатного парламенту, а лише як створення іншого органу представницького характеру, який би доповнював чинну систему представницьких органів [456, s. 59–60].

Функції та повноваження парламенту були доповнені та конкретизовані

в Конституції Польщі 1997 р. У ній, як уже зазначалося, було визначено модель двопалатного парламенту, яка характеризується наявністю двох окремих органів законодавчої влади – Сейму та Сенату. При цьому Сеймові було відведено «умовно невизначену домінуючу позицію».

По-різному характеризували правовий статус палат польського парламенту того періоду й доктринальні джерела. Так, наприклад, П. Сарнецький підтримував думку про те, що віднесення до окремих повноважень Сенату, зокрема, вкрай скромної компетенції у сфері законотворення та практичне позбавлення його контрольних повноважень доводить, що обидві ці палати (Сейм і Сенат) є функціонально нерівними [538, s. 228]. Одночасно, як зазначав Є. Шиманек, поряд із обмеженням законодавчої влади також звужуються й інші, неюридичні функції та повноваження другої палати [604, s. 298].

Із цього приводу Конституційний Трибунал уже в 1993 р. відзначив фактичну «нерівність Сейму й Сенату під час перебігу законодавчого процесу та особливу, вирішальну роль Сейму» [665]. Отже, довгий час як у польській конституційній доктрині, так і на практиці переважала думка щодо асиметричної форми польського бікамералізму [324, s. 18], що мало наслідком відповідне спрямування інтерпретації будь-яких суперечок щодо компетенції палат парламенту, які слід було вирішувати відповідно до загальновизнаної схеми їх нерівності (з посиланням на Сейм як домінуючу палату) [603, s. 29].

Вдруге двопалатність польського парламенту опинилася під загрозою після перемоги на виборах Альянсу демократичних лівих та Профспілки в 2001 р. Відтоді пропозиція про ліквідацію Сенату в принципі не зникала. Більше того, це питання стало одним із найпопулярніших виборчих постулатів у Польщі. Хоча лідер Альянсу демократичних лівих у 2001 р. Л. Міллер не втілив його в життя, зокрема через те, що наштовхнувся на опір Президента А. Кваснєвського, гасло про ліквідацію Сенату взяла на себе Громадянська платформа (Platforma Obywatelską), яка, враховуючи опитування політичних партій, мала реальні шанси перемогти на парламентських виборах у 2005 р. Роком раніше її лідери навіть виступили з ініціативою проведення

конституційного референдуму, який потребував підтримки щонайменше 500 тис. громадян, для вирішення питання про можливу ліквідацію Сенату Республіки Польща. Ця пропозиція була частиною концепції «дешевої держави», яку пропагувала Громадянська платформа.

Однак з часом аргументів Громадянської Платформи щодо ліквідації Сенату ставало все менше і менше. Так, якщо в документі під назвою «Держава для громадян. План управління на 2005–2009 рр.» [464] вони відображені чітко, то уже в Основах політичної програми Громадянської платформи Польщі 2007 р. [511, s. 15–16] міститься положення про «відсутність аргументів для збереження Сенату в його теперішньому вигляді» та пропозиція щодо перетворення його в корпоративну палату, до якої входитимуть представники місцевого та регіонального самоврядування, професійного самоврядування, економічного світу, роботодавців, службовців, науки, культури та, нарешті, церков.

Зауважимо, що після перемоги на виборах у 2007 р. Громадянська платформа не лише на програмному рівні, але і на практиці відмовилася від просування гасла про ліквідацію Сенату. Причиною цього може бути те, що її лідери розуміли можливість ефективного впливу через Сенат на Сейм у разі можливої напруги між урядом і Сеймом, а також ефективність блокування через Сенат президентських ініціатив щодо проведення загальнодержавного референдуму з питань, які мають особливе значення для держави (наприклад, блокування Сенатом наприкінці жовтня 2008 р. ініціативи Президента про проведення референдуму щодо напряму реформи системи охорони здоров’я).

На сьогодні сприйняття Сенату як корпоративної палати зумовлюється фактом одночасного проведення виборів до обох палат польського парламенту, наявністю в них аналогічних політичних структур і подібним характером політичного представництва, оскільки переможці виборів до Сейму, як це демонструє політична практика, перемагають з більшою перевагою у виборах і до Сенату [234, s. 95].

Однак при цьому в доктрині поступово з’являлися й інші, відмінні від усталених, позиції, які у справах, що не передбачали чіткої вимоги

законодавчого унормування, вказували на потребу доктринальної компенсації принципу нерівноправного становища другої палати [202, s. 193; 535, s. 41; 541, s. 142], можливо, навіть до повного врівноваження статусу обох палат.

Значну роль у вирішенні цієї проблеми (взаємовідносин між палатами парламенту та їх статусу) відіграв Конституційний Трибунал Республіки Польща, який неодноразово порушував питання інтерпретації польської моделі бікамералізму. Загалом рішення, що стосуються предмета взаємних відносин між Сеймом і Сенатом, проходять «безперервним потоком у діяльності Конституційного Трибуналу», становлячи найбільшу частину його доробку у сфері парламентського права [691, s. 693].

У зазначеному контексті слід зауважити, що Конституційний Трибунал, на порядок денний якого неодноразово виносилося питання про реальну форму польської двопалатної системи, часто намагався по-різному «викрутитися», обходячи або «творчо інтерпретуючи» значення конкретних конституційних положень, зокрема й щодо взаємного позиціонування палат насамперед у межах їх законодавчої функції.

Така ситуація залишалася характерною ознакою польського бікамералізму аж до 2010 р., тобто до часу набрання чинності Лісабонським договором [611] та ухвалення «кооперaційного закону» від 8 листопада 2010 р. [433].

Після вступу Республіки Польща до Європейського Союзу в усіх рішеннях Конституційного Трибуналу з означеної проблематики проблему правильної інтерпретації моделі польського національного бікамералізму, закріпленого в конституційних положеннях, так і не було концептуально вирішено. На порядок денний виносилися лише окремі питання щодо предметного обсягу поправок Сенату або питання масштабу можливого включення другої палати до процедур, пов’язаних із членством Польщі в ЄС.

Як констатував Конституційний Трибунал у справах з означеної проблематики, «принципово важливим є сам факт того, що повноваження та сам характер Сенату безпосередньо випливають із принципу представництва, а опосередковано – із суверенітету нації. «…» [тобто] діяльність кожної палати є

проявом функціонування парламенту, оскільки кожна з них має повну легітимність для представлення всієї нації в будь-якій публічній справі» [674]. І, незважаючи на те, що обидві палати парламенту представляють волю польського народу, аналіз їх конкретних повноважень доводить, що «Конституція 1997 р. передбачає саме асиметричну двопалатну модель», бо хоча «Сенат дійсно є складовим елементом законодавчої влади, але «…» сфера його діяльності та компетенція не ідентичні сфері діяльності та компетенції Сейму» [668].

Тобто в даному випадку не йдеться про «нижню» та «верхню» палати, а лише про те, що палати наділені певним діапазоном спільних і власних (відмінних) повноважень за явно вираженої домінуючої політичної позиції Сейму, хоча, як зазначає С. Сорока, «досить спірним є питання рівня тієї домінації» [131, с. 183].

Також зауважимо, що норми Конституції, які наділяють законодавчою функцією Сейм і Сенат, повністю підтверджуються та розвиваються подальшими конституційними положеннями, що стосуються механізмів створення, загального характеру, внутрішньої організації, правил функціонування (наприклад, через принцип відкритості засідань палат), статусу депутатів і сенаторів (імунітет) тощо [541, s. 142].

З огляду на те, що, на підставі ст. 10 Конституції, за обома палатами законодавчої влади визнано однакову позицію в державному механізмі, без зазначення жодних відмінностей між ними, існує певне наукове бачення щодо закріплення у приписах Конституції Польщі й презумпції рівності палат як юридичного наслідку прийняття двопалатної структури парламенту.

На користь припущення про «системну еквівалентність палат» можна навести твердження, що міститься в зазначеному вище рішенні Конституційного Трибуналу від 12 січня 2005 р. Тому із засади двопалатності парламенту можна вивести й інтерпретаційну норму про те, що за наявності сумнівів стосовно сфери компетенції Сейму або Сенату слід виходити із припущення про рівні права обох палат, «що вдало відображає бажання законодавця, щоб закони ухвалювалися двопалатним парламентом» [203,

s. 253]. Це стосується не лише індивідуальних повноважень другої палати у сфері законодавчої влади, а й повноважень Сенату загалом, а отже – будь-якої функції, яку він виконує. Відтак за відсутності конкретного законодавчого положення, яке б обмежувало будь-яку компетенцію Сенату, доходимо до висновку, що його повноваження рівнозначні повноваженням Сейму.

В принципі обидві палати мають однакові можливості для дій, також відсутнє право вето однієї з палат стосовно рішень іншої. Водночас на рівні міжпарламентських відносин завданням другої палати є обмеження повноважень більш «сильної» першої палати. Проте це не стосується зовнішніх відносин, а отже, і зв'язків між законодавчими органами та іншими органами влади. Підтвердженням функціонування цієї концепції на практиці є постійне прагнення Сенату до розширення сфери своєї діяльності, навіть за умови відсутності відповідного конституційного унормування для цього. Слід зазначити, що багато з цих повноважень відображено в Регламенті Сенату [527] та законі «Про виконання мандату посла [депутата Сейму] і сенатора» [435].

З огляду на означене можемо констатувати, що Конституція Республіки Польща 1997 р. передбачає саме асиметричну двопалатну модель парламенту. Водночас проблема визначення конкретних параметрів цієї асиметрії потребує дослідження конкретного набору функцій кожної з його палат, причому не лише тих, що реалізуються в зовнішніх відносинах та відносинах з іншими органами влади, але й щодо іншої палати [360, s. 115].

В означеному аспекті слід одразу зазначити, що польська правова доктрина не напрацювала єдиного і завершеного каталогу функцій Сейму та Сенату, більше того, не визначено також чітких та загальноприйнятих критеріїв, на підставі яких такі функції можливо виокремити. Тому, за відсутності чітко виражених правил визначення функцій та встановлення їх наповнення, у доктрині польського конституційного права спостерігається лише наявність суперечок про належність окремих повноважень певним функціям. Найбільш часто такі суперечки виникають щодо наповнення контрольної та установчої (креаційної) функцій [153, s. 214].

Деякі автори, усвідомлюючи труднощі чіткого визначення поняття «функції», відмовляються від його використання, обмежуючи себе лише використанням поняття «повноваження». Серед інших це робить З. Вітковські, який виділяє шість груп повноважень Сейму: 1) конституційні; 2) законодавчі; 3) установчі; 4) контрольні; 5) щодо ухвалення рішень «у певних питаннях внутрішньої та міжнародної політики»; 6) внутрішньо-організаційні [595, s. 165].

Однак в останні роки було зроблено спробу визначити критерії класифікації функцій польського парламенту. З даної проблематики варто особливо відзначити роботи таких авторів, як Я. Шиманек та А. Балабан. Так, Я. Шиманек запропонував поділити функції парламенту на дві основні групи. Першу з них мають скласти функції юридичні, пов'язані з конкретною сферою рішень, які ухвалює парламент. До них науковець відніс законодавчу, контрольну та установчу діяльність. До другої групи Я. Шиманек відніс політичні функції. Науковець включив до цієї категорії функції представництва, артикуляції інтересів, легітимації, формування громадської думки та вербування політичних еліт [600, s. 74].

А. Балабан запропонував перш за все визначити певні принципи, використання яких дозволило б типізувати конкретні функції, здійснювані Сеймом. Він вважає за доцільне обмежитися міркуваннями щодо правових форм діяльності Сейму, тобто виключає можливість віднесення до функцій парламенту різновидів політичної діяльності, що здійснюють партії, їх політичні фракції чи депутати. Для того, щоб чітко визначити каталог функцій, А. Балабан вважає необхідним:

– встановити «компетенційну» базу, що міститься в конституційних нормах, для кожної з проаналізованих функцій;

– врахувати високий ступінь загальності функції та її предметної сфери, що охоплює «важливу сферу функціонування держави»;

– встановити набір певних повноважень у межах цієї функції;

– вказати на співіснування у визначеній функції як предметних так і процедурних повноважень.

Враховуючи вищезазначені правила, А. Балабан запропонував каталог, який охоплює такі функції Сейму: 1) конституційну; 2) законодавчу; 3) бюджетну; 4) акцептації міжнародного права; 5) призначення та ліквідації державних органів; 6) контрольну з елементами уповноваження [161, s. 41–42].

Однак, враховуючи, що поданий вище каталог не є вичерпним, А. Балабан також припустив можливість існування додаткової категорії «автономних повноважень», які не можуть бути віднесені до жодної з перелічених ним функцій Сейму, але при цьому передбачаються Конституцією Польщі. До таких автономних форм діяльності Сейму вчений відносить право Сейму призначати референдум, право ухвалювати та застосовувати Регламент Сейму, повноваження щодо надзвичайних станів, право скорочувати строк повноважень Сейму та конституційне регулювання статусу депутата (і сенатора) [161, s. 127].

При цьому науковець не включив європейську функцію до представленої класифікації функцій Сейму Республіки Польща. Такий підхід, безсумнівно, є наслідком зробленого ним припущення, що функції Сейму завжди повинні «розшифровуватися» виключно на основі норм, які містяться в Конституції Польщі, а через відсутність конституційного регулювання, на думку А. Балабана, «членство в ЄС не є … джерелом нової функції Сейму» [162, s. 133].

Викладені вище позиції показують далекосяжне різноманіття поглядів на типізацію функцій, які виконуються як Сеймом зокрема так і польським парламентом загалом. Слід зазначити, що незалежно від методу, який використовується для їх класифікації як базовий, зазвичай згадуються дві функції – законодавча та контрольна. Їх значення як основних функцій було визнано вже під час підготовчої роботи над Конституцією Республіки Польща 1997 р. Під час засідань Конституційного комітету Національних зборів було підкреслено, що їхнє розташування на початку розділу про Сейм і Сенат не є випадковим. Так, К. Дзьялоча з цього приводу зазначав, що: «Це положення відкриває розділ і визначає основні функції», і завдяки його змісту «ми маємо класичне розмежування між основними функціями – законодавчою та

контрольною» [189, s. 47].

Ці дві функції палат парламенту Республіки Польща є єдиними функціями, які знайшли своє закріплення в Конституції Польщі. У статті 95 Конституції зазначено, що «законодавчу владу в Республіці Польща здійснюють Сейм і Сенат» (п. 1 ст. 95); «Сейм Республіки Польща здійснює контроль за діяльністю Ради Міністрів» (п. 2 ст. 95). Саме тому А. Хоражевська наголошує на існуванні лише двох традиційно визначених функцій (законотворчої та контрольної), допускаючи при цьому існування ще однієї – установчої, яка є конгломератом двох попередніх [188, s. 399].

Такий підхід до проблематики функцій парламенту, з урахуванням навіть порядку їх включення до норм конституції, відповідає суспільному сприйняттю важливості дій Сейму та Сенату. При цьому варто підкреслити, що найдавнішою функцією парламенту є його контрольна функція. І лише пізніше у парламентів сформувалася законодавча функція, яка сьогодні залишається домінуючою для законодавчих органів сучасних демократичних держав. Більше того, саме реалізація законодавчої функції дозволяє визначити орган законодавчої влади (парламент чи одну з його палат), про що, зокрема, йдеться у ст. 10 Конституції Республіки Польща.

Як уже зазначалося, законодавчу функцію здійснюють виключно Сейм і Сенат, а це означає, що: 1) жоден інший орган не може ухвалювати правові акти, з рівною законові юридичною силою (хіба якщо такий виняток expressis verbis, передбачено конституційними нормами (ст. 234 Конституції РП)); 2) нормотворчі повноваження інших державних органів мають підпорядкований законові характер [224, s. 221]. Водночас Конституція не містить юридичного визначення закону та не визначає сферу його дії, залишаючи ці питання конституційній доктрині та практиці (особливо Конституційного Трибуналу). Ухвалення акта реалізується через законодавчий процес, який складається з окремих послідовних стадій, причому перехід до кожного наступного етапу залежить від прийняття рішення на попередній стадії [661, s. 111].

Як частину законодавчої функції або як окрему функцію виділяють і

конституційну функцію. Вона розглядається як можливість внесення змін до конституції та можливість ухвалення нової конституції [606, s. 200]. У доктрині польського конституційного права також можна зустріти точку зору, відповідно до якої конституційна функція (яка була визначена як «функція співучасті у формуванні державного ладу») також може охоплювати ухвалення «звичайних» законів, якщо вони при цьому визначають функціонування державних установ та органів [325, s. 104].

Однак, як зазначає Р. Гжибовський, реалізація законодавчої функції польським парламентом характеризується й певними проблемними моментами, зокрема численними є факти подання урядових законопроєктів як парламентських ініціатив, що дозволяє уникати значної кількості процедурних вимог. Проте законопроєкти розглядаються квапливо, часто без дотримання навіть базових стандартів, як це мало місце під час голосування 16 грудня 2016 р. у Колонному залі.

Викликає занепокоєння стан взаємовідносин між палатами парламенту, що передається і на взаємне ставлення депутатів та сенаторів. Ідея двопалатності та пов’язаних із нею правил не є до кінця зрозумілою – депутати обурені тим, що Сенат інколи вносить зміни до законопроєктів. Наприклад, критично слід оцінити реакцію Сейму на законодавче вето, яке використав Президент Республіки Польща у справі про закон від 20 липня 2017 р. «Про Верховний Суд». Незважаючи на те, що з положень п. 5 ст. 122 Конституції Польщі випливає, що акт «передається Сейму на повторний розгляд», Сейм і дотепер його не розглянув [241, s. 56].

Як зазначалося раніше, функція контролю є первинною функцією парламенту, а його присутність трактується як неодмінна детермінанта функціонування демократичної системи в державі [346, s. 395]. Взаємозв’язок між політичною відповідальністю виконавчої влади та парламентським контролем сьогодні є беззаперечним. При цьому сила парламенту безпосередньо залежить від наявного переліку інструментів контролю [358, s. 122]. У літературі з цього приводу підкреслюється, що функція контролю залишається «важливим проявом функціонування сучасної

демократичної держави» [463, s. 62], а «демократія та контроль потребують і обумовлюють одна одну. Вони мов дві сторони однієї монети» [259, s. 57].

В основі повноважень парламенту контролювати виконавчу владу лежить принцип національного суверенітету, що закладає основи представницької системи [283, s. 97]. Невід'ємним елементом представницької системи є також існування опозиції, для якої саме аудиторські повноваження парламенту (його палати) дають реальну можливість глибше ознайомитися з діями, що проводяться урядом [224, s. 221].

Пункт 2 ст. 95 Конституції Республіки Польща також закріплює основні елементи, що визначають форму польської моделі парламентського контролю. Зазначена норма покладає виконання цієї функції виключно на Сейм (термін «Сейм» у даному випадку означає як палату, що засідає in pleno, парламентські комісії, так і депутатів; у доктрині також обговорюється можливість здійснення певних контрольних повноважень Сенатом і сенаторами [537, s. 9; 605, s. 15]), визначення предметної та суб'єктної сфери контролю («за діяльністю Ради Міністрів»), а також переліку правових інструментів, які використовуються в процесі перевірки («в межах, визначених нормами Конституції та законів») [536, s. 47].

На думку окремих науковців, цей контроль може бути поширеним і на Верховну палату контролю, яка відповідно до ст. 202 Конституції підпорядковується Сеймові, а також на Національний банк Польщі та Національну раду з телерадіомовлення, які з огляду на характер здійснюваних завдань належать до виконавчих органів [217, s. 5–6].

Контрольні повноваження Сейму покладають на вищевказані органи виконавчої влади юридичні обов'язки, у такий спосіб примушуючи їх вчиняти конкретні дії (надавати пояснення, з'являтися особисто тощо). При цьому актуальною залишається концепція А. Гвіжджа, висловлена ще стосовно попередньої системи державного врядування в Польщі, відповідно до якої контрольні повноваження охоплюють право вимагати інформацію, право вимагати присутності та право вимоги бути вислуханим [255, s. 307]. Л. Гарліцький до цих трьох елементів додав ще один – право бути

інспірованим (уповноваженим) [227, s. 154].

Водночас парламент і, зокрема, Сейм не займає домінуючого положення в системі державних органів, хоча депутати й прагнуть цього. У період 2015–2018 рр. такий підхід негативно вплинув на відносини Сейму з Конституційним Трибуналом, Загальнопольською судовою радою, а також Верховним Судом. Досліджуючи систему суб'єктів, на яких поширюються контрольні повноваження польського парламенту, Л. Гарліцький зазначає, що вони стосуються виконавчої влади, проте «навіть, п. 2 ст. 95 Конституції не є підставою для надання Сейму чи депутатам прав контролю над Президентом, хоча він також належить до виконавчої влади. Це ж стосується й органів місцевого самоврядування, оскільки вони також залишаються поза організаційною системою уряду. Тим більше, контрольні повноваження Сейму не можуть поширюватися на інші владні органи, тобто, з одного боку, на Сенат, а з іншого – на суди та трибунали» [217, s. 6].

Парламент у відносинах з іншими конституційними органами був суттєво зміцнений Конституцією Польщі 1997 р. у зв'язку з наданням Сейму широкого кола установчих повноважень. Установча функція (назва цієї функції – це усталене поняття; в описовому варіанті – це формування штатного розпису конкретних органів) полягає в компетенції Сейму формувати персональний склад конституційних органів держави [161, s. 80; 567, s. 147], що, як показала практика 2015–2018 рр., є причиною численних зловживань владою. Установча функція охоплює повноваження призначати осіб на посади, але при цьому не завжди передбачається відповідне вирішення Сеймом чи Сенатом питання політичної чи юридичної відповідальності призначених. Цікаво, що в польській політичній системі юридична відповідальність осіб, які займають високі державні посади, застосовується спорадично, незважаючи на наявність існування Державного Трибуналу – особливого органу судової влади, склад якого майже повністю визначається Сеймом [240, s. 386].

Найвідоміший випадок зловживання установчою функцією Сеймом мав місце 23 жовтня 2018 р., коли постанови про обрання п'яти суддів

Конституційного Трибуналу, ухвалені 8 жовтня 2015 р. Сеймом попереднього (VII) скликання, були визнані такими, що не мають юридичної сили. Сейм VIII скликання переобрав п’ять суддів Конституційного Трибуналу. І хоча компетенція Сейму полягає у виборі суддів Конституційного Трибуналу то, з огляду на чинне законодавство, поза його компетенцією залишається питання звільнення судді, скасування його обрання або те ж «ствердження факту втрати постановою [про призначення] юридичної сили» [161, s. 83] та визнання її такою, що втратила чинність.

Зазначимо також, що польська доктрина частково допускала саму можливість зловживання владою з боку Сейму, а тому передбачала, що Сейм лише в деяких випадках може виконувати цю функцію самостійно, в інших же необхідною є його співпраця з іншими державними органами. Тому відбір «опікунів» цих органів може здійснюватися в різних конфігураціях: незалежно Сеймом, Сеймом за згодою Сенату, Сеймом за поданням Президента Республіки Польща або окремо Сеймом та іншими органами шляхом обрання частини складу певного органу.

Функція співучасті у формуванні основних напрямів державної політики є відносно новою функцією і тому викликає певні доктринальні дискусії [183]. Не викликає сумнівів той факт, що у прийнятій у Польщі конституційній моделі взаємовідносин, заснованій на принципі поділу влади, відповідальність за проведення державної політики покладається на колегіальний орган виконавчої влади – Раду Міністрів. Однак принцип поділу влади не можна трактувати як прагнення до абсолютного поділу влади, оскільки він безпосередньо пов’язаний із принципом взаємодії органів влади, який повинен забезпечити системі державних органів необхідний баланс [167, s. 85–86] і базується на передбаченому в преамбулі Конституції Республіки Польща обов’язкові співпраці влади.

Можливість впливу Сейму та Сенату на формування державної політики також може бути виведена з норми, що міститься у ст. 146 Конституції. Вона передбачає презумпцію Ради Міністрів щодо компетенції у сфері проведення державної політики, однак з урахуванням питань, які можуть бути

зарезервовані «для інших державних органів».

Водночас, деякі конституційні норми безпосередньо визначають повноваження Сейму та Сенату, природа яких дозволяє виокремити функцію співучасті у формуванні основних напрямів державної політики. Особливе місце серед них займає право Сейму та Сенату ухвалювати закон про бюджет, на основі якого здійснюється управління всіма державними коштами [371, s. 268].

До інших повноважень, що належать до сфери означеної функції, можемо також включати право Сейму: оголошувати воєнний стан та ухвалювати рішення про укладення миру (ст. 116 Конституції РП); надавати згоду на продовження надзвичайного стану та стану стихійного лиха (ст. 230 (1), 232 Конституції) та право скасовувати розпорядження Президента Республіки Польща про запровадження воєнного чи надзвичайного стану (ст. 231 Конституції); право надавати згоду на ратифікацію або припинення міжнародних угод (ст. 89, 90 Конституції).

У спеціалізованій літературі підкреслюється, що «позиція парламенту в міжнародних відносинах тісно пов'язана з тим, що саме цей орган реалізує суверенні права народу і легітимізується його підтримкою шляхом загальних виборів «…» тобто участь парламенту у здійсненні зовнішніх повноважень пов'язана з необхідністю забезпечення легітимності влади у сфері зовнішньої політики» [348, s. 118–119].

З цього приводу можна знайти також думку про те, що до функції співучасті у формуванні основних напрямів політики держави слід включати і ті повноваження Сейму та Сенату, які хоча й не передбачені конституційними нормами, але визначені в регламенті відповідної палати. Зокрема, тут слід враховувати можливість прийняття апеляцій, постанов і рішень щодо конкретних проблем. І хоча вони не мають обов'язкової юридичної сили, однак Сейм може визнати за необхідне вирішувати окремі питання державної політики, і це також є природним наслідком функціонування палати як представницького органу [325, s. 104–105; 629, s. 174–175].

Щодо відсутності обов'язкової юридичної сили апеляцій, постанов і

рішень Сейму та Сенату, то тут варто погодитися з думкою, висловленою свого часу А. Шмітом, який, зокрема, стосовно постанов заявив, що «це акт, який, якщо його ігнорувати, може виправдати спроби запустити правові механізми настання політичної відповідальності виконавчої влади» [595, s. 52]. І хоча така думка була сформульована ще під час функціонування Малої Конституції 1992 р., вона залишається актуальною дотепер.

Необхідно також із розумінням сприйняти той факт, що наслідком вступу Республіки Польща до Європейського Союзу стали значні перетворення в питаннях визначення концепцій, завдань і повноважень польського парламенту. До основних змін слід віднести, зокрема, обмеження його дотеперішньої універсальної (необмеженої) компетенції. Це явище відобразило зміни в системі здійснення державної влади в Республіці Польща, що згодом стало наслідком передачі частини компетенції від національних органів на рівень Європейського Союзу.

У цьому контексті варто знов-таки згадати твердження, що міститься в обґрунтуванні до рішення, винесеного Конституційним Трибуналом у справі К 24/04, яким зокрема було підкреслено, що предмет розглядуваної тоді справи – повноваження законодавчих палат польського парламенту в європейських справах – «має принципове значення для формування у майбутньому обсягу участі польських законодавчих органів у процесі створення права ЄС. Законодавчі рішення, що ухвалюються в цій галузі, мають послідовно враховувати принципові зміни, що відбулися з 1 травня 2004 р., тобто коли Польща вступила до ЄС. І перш за все слід врахувати те, що значна частина законодавства, що створюється й діє з цього моменту, буде прийматися з урахуванням правових приписів ЄС. Це стосується і національних законів, оскільки вони значною мірою будуть становити собою належну імплементацію європейських регламентів. До цієї якісно нової ситуації слід адаптувати прерогативи конституційних органів, які становлять законодавчу владу; вони повинні бути висловлені у формі, що забезпечує цим органам можливість впливу на зміст європейського права, принаймні щонайменше через донесення до компетентних союзних органів позиції

Польщі щодо проєктів правових актів ЄС. Прийнята аргументація цілком виправдовує тезу про те, що в цій справі йдеться про нову особливу форму здійснення повноважень, які входять до прерогатив законодавчої влади» [675].

Вищезгадана постанова дозволила сформулювати тезу про переосмислення концепції законодавчої функції та доповнити її новими повноваженнями, пов'язаними з участю у створенні європейського права. В іншому випадку мало б місце розірвання взаємозв'язку між законодавчою функцією та компетенцією парламенту щодо створення загальнообов'язкових законів у Польщі. Законодавча функція охоплювала б також будь-яку форму впливу Сейму та Сенату на зміст чинного в країні закону, у тому числі й через «здійснення навіть опосередкованого впливу на зміст правових актів ЄС» [243, s. 250].

Однак прийняття такої концепції також зменшило б «європейські» повноваження Сейму та Сенату лише до питань, пов'язаних з участю у створенні європейського права, і поза межами використовуваної класифікації залишились би інші повноваження національних парламентів. Слід підкреслити, що при цьому в доктринальних джерелах уже тривалий час розрізняли щонайменше три основні сфери європеїзації функцій парламентів, у тому числі моніторинг поведінки уряду в роботі органів Союзу, ратифікація змін союзного договору та відповідальність за імплементацію директив [524, s. 17–18].

Отже, все більш помітною ставала дисфункціональність застосовуваних способів типізації повноважень парламенту, зумовлена відсутністю належної кореляції між фактом приєднання Польщі до Європейського Союзу та необхідними змінами до Основного закону. Варто зазначити, що питання про непристосування класичного поділу функцій Сейму та Сенату у разі вступу країни до ЄС піднімалося вже під час роботи над підготовкою Закону про співробітництво 2004 р. [173, s. 156]. Необхідне та бажане унормування статусу палат польського парламенту приймалися пізніше, лише на підставі норм законодавства та статутів.

У результаті вступу Республіки Польща до ЄС функціональні зміни

охопили майже всі повноваження національного парламенту, включаючи, перш за все, його законодавчу та контрольну функції, призвели до появи елементів «європейської» функції парламенту та трансформували зобов'язання палат, які вже існували.

Однак виділення «європейської» функції парламенту викликало (а подекуди й досі викликає) суперечку в доктрині польського конституційного права [515, s. 15–18]. До числа прихильників бажаності виділення такої функції слід віднести польських дослідників Є. Яскерню, В. Соколєвіча, Б. Банащака та Р. Баліцкого, сумнівались у доцільності такого кроку А. Балабан, К. Войтовіч, Р. Гржещак тощо.

Найбільш повну концепцію нової функції парламенту держави-члена запропонував Я. Шиманек. Він звернув увагу на основну перешкоду, що виникає в разі виділення європейської функції – відсутність однозначних демаркаційних ліній між наявними функціями та запланованою новою функцією. Європейська функція «відокремлена від двох інших, але при цьому певною мірою ними перекривається» [599, s. 351], що, як підкреслював учений, було наслідком того, що в питаннях, пов'язаних з європейською інтеграцією, стає проблематичним чітко визначити, має бути віднесена ця діяльність до функції законодавчої чи до контрольної.

Помітно також було, що поряд із рішеннями, ухваленими в ЄС для зміцнення позицій парламентів держав-членів, одночасно зростала потреба визначення сфери повноважень, наданих палатам парламенту, які не вписувались у раніше виділені функції. Зауважимо, що така ситуація свого часу мала місце і в інших державах-членах ЄС. Ця нова, динамічніша роль національних парламентів у процесі європейської інтеграції опосередковувалася положеннями ст. 12 Договору про ЄС і двох протоколів до Лісабонського договору – Протоколу про роль національних парламентів в ЄС (Протокол № 1) та Протоколу про застосування принципів субсидіарності та пропорційності (Протокол № 2) [40].

При цьому Лісабонський договір особливу увагу приділяє участі національних парламентів у демократичному розвитку всього ЄС та

зміцненню демократичної легітимності його органів. Як зазначає Е. Горнєвіч, національні парламенти отримують безпосередньо від органів ЄС проєкти законодавчих актів, забезпечуючи таким способом дотримання принципу субсидіарності, участь у механізмах оцінки реалізації політики ЄС у сфері свободи, безпеки та правосуддя, а також участь у політичному контролі Європолу та оцінці діяльності Євроюсту [236].

Національні парламенти держав-членів ЄС також отримали можливості впливати на швидкість і діапазон процесів інтеграції, оскільки вони були залучені до передбачених Договором процедур ревізії первинного права ЄС та процедури приєднання, а також сприяти розвитку багаторівневої міжпарламентської співпраці, зокрема і співпраці з Європейським парламентом [482, s. 162].

Ключову роль у сфері включення польського парламенту у «постлісабонські устроєві реалії» відіграв закон від 8 жовтня 2010 р. «Про співробітництво Ради Міністрів із Сеймом та Сенатом у питаннях, пов’язаних із членством Республіки Польща в ЄС» (так званий Закон про кооперацію, чи Кооперaційний закон) та новели до регламентів обох палат, пов’язані із рецепцією лісабонських рішень [336, s. 232]. Запроваджена Кооперaційним законом модель співпраці парламенту й Ради Міністрів у європейських справах деталізувала правила впливу законодавчих органів на польську політику з питань ЄС.

Процедуру імплементації права ЄС до національної правової системи Республіки Польща важко розглядати як прояв реалізації класичної законодавчої функції польського парламенту, оскільки у випадку транспозиції норми законодавства ЄС національний парламент пов’язаний змістом впроваджуваної норми і не може самостійно ухвалювати рішення щодо засадничих матеріальних чи процедурних питань такого правового врегулювання. Тобто він лише опосередковує волю законодавця ЄС у процесі впровадження європейських стандартів у польську правову систему.

Однак слід зазначити, що Закон про кооперацію посилив чинний порядок співпраці між парламентом і Радою Міністрів у сфері створення

польського законодавства, що застосовує право Європейського Союзу. Рада Міністрів була зобов'язана подавати Сеймові та Сенату не рідше, ніж один раз на півроку, інформацію про законодавчу роботу, пов'язану з виконанням актів права ЄС, термін для транспозиції яких закінчився або закінчиться протягом трьох місяців від дати подання інформації, тому парламент нині здійснює своєрідний контроль за своєчасним виконанням права ЄС.

У світлі представленого процедуру впровадження права ЄС слід розглядати не з точки зору виключно законотворчих повноважень парламенту, а лише як специфічне зобов'язання парламенту Республіки Польща ухвалювати закони, що не суперечать праву ЄС та обов'язку впровадження стандартів ЄС у національну систему права. Таке зобов'язання було додатково гарантоване в праві ЄС компенсаційною відповідальністю держави-члена у випадку відсутності або неправильної транспозиції права ЄС у національне законодавство [599, s. 347].

Привертає до себе увагу та обставина, що феномен «європеїзації» традиційних функцій польського парламенту залишив свій відбиток насамперед у сфері контрольних повноважень над Радою Міністрів щодо реалізації європейської політики. У світлі положень чинного Кооперaційного закону необхідно зазначити, що процес «європеїзації» традиційних функцій органів законодавчої влади в процедурі сприйняття права ЄС здійснюється в основному через їх інформаційно-методичну діяльність.

У науковій літературі справедливо підкреслюється, що створення в парламенті ефективних механізмів збору та обробки інформації, пов'язаної із членством Польщі в ЄС, є тим фактором, який дійсно вказує на «європейську» роль парламенту, а також обумовлює інші його форми співпраці з урядом у справах, пов'язаних із членством в ЄС [346, s. 526], саме так вирішуючи питання можливості впливу національного Парламенту на зміст актів права ЄС.

З метою надання парламенту максимально можливого впливу на процеси прийняття рішень, Кооперaційний закон поклав на Раду Міністрів зобов'язання представляти на пленумі Сейму та Сенату не рідше одного разу

на півроку достовірну інформацію про поточну діяльність, яка проводиться на форумі ЄС. Тематика надаваної інформації охоплює не лише всі основні проблеми, з якими зараз стикається Союз, але й більш важливі заходи та ініціативи, які здійснюються союзними органами [545, s. 13].

Закон також зобов'язав уряд надавати інформацію про поточні питання, пов'язані з членством Республіки Польща в ЄС, на кожне прохання Сейму та Сенату, або уповноваженого органу на підставі регламентів Сейму або Сенату. З положень закону випливає, що Рада Міністрів не може відмовитися від надання такої інформації.

Водночас, у межах реалізації конкретних зобов'язань щодо надання інформації, Рада Міністрів була зобов'язана негайно подавати обом палатам польського парламенту проєкти актів ЄС, ухвалених відповідно до п. 1 ст. 352 Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС) (ч. 2 ст. 7 Закону), і проєкти так званих «незаконодавчих» актів (ч. 1 ст. 8 Закону). Коопераційний закон встановлює зобов'язання Ради Міністрів надавати парламенту в передбачені законом терміни проєкти законодавчих бачень (позиції) Республіки Польща щодо згаданих проєктів актів ЄС одночасно з обґрунтуванням, яке включає оцінку очікуваних юридичних наслідків імплементації акта ЄС в польську правову систему, а також соціальні, економічні та фінансові наслідки його впровадження для Республіки Польща (ч. 1, 2 ст. 7, ч. 2 ст. 8 Закону).

Крім того, проєкт позиції уряду повинен містити інформацію про вид нормотворчої процедури щодо акта, який буде ухвалено, режим голосування в Раді, а також інформацію про його відповідність принципу субсидіарності (ч. 3 ст. 7 Закону). Обґрунтування проєкту позиції Республіки Польща повинно представляти парламентові наслідки сприйняття акта ЄС польською правовою та соціально-економічною системою, а подана до проєкту оцінка на предмет його відповідності принципу субсидіарності виконує роль допоміжного матеріалу для перевірки відповідності проєкту акта ЄС принципу субсидіарності.

Гарантії участі польських Сейму та Сенату в процесі моніторингу

перебігу правотворчих процедур ЄС повинні забезпечити закріплення обов'язку Ради Міністрів щодо передачі інформації про перебіг процедур ухвалення актів права ЄС та позицій, що їх займає Республіка Польща, під час цих процедур (ст. 10 Закону). У межах консультаційних процедур Рада Міністрів надає інформацію про позицію, яку вона збирається займати під час розгляду проєкту в Раді ЄС, одночасно з обґрунтуванням позиції Республіки Польща, а також оцінкою правових наслідків імплементації зазначеного акта права у національну правову систему та соціальні, економічні та фінансові наслідки його впровадження для Республіки Польща (ч. 1, 2 ст. 11 Закону).

Чинний Кооперaційний закон, розширюючи предметну сферу інформаційної процедури, також зобов'язав Раду Міністрів надати парламенту письмову інформацію про позицію, яку Рада Міністрів має намір зайняти під час розгляду проєкту в Раді ЄС (ч. 1 ст. 12 Закону) або Європейській раді (ч. 2 ст. 12 Закону) з обґрунтуванням. Рада Міністрів також негайно надсилає обом палатам польського парламенту документи ЄС, які потребують консультацій з державами-членами, та їхні оцінки, сформульовані відповідними установами або органами ЄС, за винятком документів, поданих до Сейму та Сенату безпосередньо Європейським парламентом, Радою та Європейською комісією (ч. 4 ст. 4 Закону). Вона також надає плани роботи Ради та оцінки річних законодавчих планів Європейської комісії, підготовлені Європейським парламентом та Радою ЄС (ст. 5).

Слід зауважити, що в період з 1 листопада 2014 р. до 31 березня 2017 р. Рада Міністрів була зобов'язана подавати Сейму й Сенату на розгляд інформацію про позиції з розглядуваних питань інших держав-членів ЄС, зайняті в порядку, передбаченому ст. 6 Кооперaційного закону. Ця вимога стосувалася подання позиції іншої держави-члена, зайнятої відповідно до ч. 2 ст. 3 Протоколу № 36 «Про перехідні положення» [32, с. 273]. Таке зобов'язання застосовуватиметься також до позицій інших держав-членів, які вимагають подання до Європейської ради: проєкту законодавчого акта, ухваленого в галузі соціального забезпечення, щодо заходів, необхідних для створення вільного руху працівників (п. 1 ч. 2 ст. 48 ДФЄС), проєкту

директиви, що встановлює мінімальні норми в обсязі, необхідному для сприяння взаємному визнанню судових вироків і судових рішень, а також поліцейської та судової співпраці у кримінальних справах із транскордонним виміром (ч. 1 ст. 82 ДФЄС), проєкту директиви, що встановлює мінімальні стандарти щодо визначення злочинів і санкцій, особливо у сфері тяжких злочинів із транскордонним виміром, і проєкту директиви, що встановлює мінімальні стандарти для визначення кримінальних злочинів і санкцій у певній сфері (п. 1 ч. 3 ст. 83 ДФЄС).

Обов'язок щодо подання інформації також застосовується щодо проєктів міжнародних угод, учасниками яких є ЄС або Європейське співтовариство з атомної енергії, проєктів рішень представників урядів держав-членів, які засідають у Раді, проєктів правових актів ЄС, які не мають юридичної сили, зокрема пропозиції щодо керівних положень, прийнятих в економічній і монетарній сферах та сфері зайнятості, а також актів ЄС, які стосуються тлумачення або застосування права ЄС (ст. 9 Кооперційного закону). Це зобов'язання має суто інформативний характер, адже ані регламент Сейму, ані регламент Сенату не пов'язують із ним конкретні повноваження палат.

Посилення контрольних повноважень парламенту щодо процедур ухвалення рішень у межах ЄС відбувається і за рахунок законодавчого зобов'язання Ради Міністрів співпрацювати з Сеймом та Сенатом у зв'язку із здійсненням представниками Ради Міністрів головування в Європейському Союзі (ст. 21 Кооперційного закону). Рада Міністрів була зобов'язана представляти уповноваженим на підставі регламентів Сейму та Сенату органам (Комісії у справах ЄС Сейму та Комісії у справах ЄС Сенату) щонайменше за місяць інформацію про плановані пріоритетні заходи, що виконуються під час головування Польщі (ч. 1 ст. 21 Закону).

Надзвичайно важливим елементом парламентського виміру здійснення головування в ЄС у наднаціональному аспекті є вибір парламентських галузевих комітетів, відповідальних за організацію робочих зустрічей під час головування Польщі в ЄС. Тісна співпраця галузевих комітетів обох палат польського парламенту з відповідними міністерствами є, як доводить наявний

досвід, необхідною основою для створення та реалізації пріоритетних завдань під час здійснення головування в ЄС [244, s. 71].

Що стосується консультативних повноважень польського парламенту, то одночасно з формальним початком законодавчого процесу Комісія у справах ЄС Сейму та Комісія у справах ЄС Сенату як уповноважені на підставі положень регламентів внутрішні органи парламенту можуть висловлювати свою позицію щодо проєктів законодавчих актів ЄС, проєктів правових актів, які ухвалюються відповідно до ч. 1 ст. 352 Договору про функціонування Європейського Союзу (ч. 4 ст. 7 Кооперaційного закону) або проєкту так званого «незаконодавчого» акта (ч. 2 ст. 8 Кооперaційного закону). Пізніше, залежно від стадії законодавчого процесу в ЄС, вони можуть висловлювати свою думку щодо позицій, які займає Рада Міністрів під час перебігу законотворчих процедур у ЄС (ч. 2 ст. 10 Кооперaційного закону), а також бачення щодо майбутньої позиції Ради Міністрів під час розгляду цього проєкту на засіданні Ради ЄС (ч. 1 ст. 11, ч. 1 ст. 12 Кооперaційного закону) чи Європейської ради (ч. 2 ст. 12 Кооперaційного закону). На думку Конституційного Трибуналу, бачення польського парламенту щодо проєктів правових актів ЄС поступово стає важливою формою співучасті щодо створення права ЄС.

Функціональна інтеграція польського парламенту в європейську владну структуру одним із наслідків мала те, що фактичне політичне становище Сейму та Сенату все більше відхиляється від положень, закріплених Конституцією Польщі. Зауважимо, що про таку небезпеку ще у 2000 р. попереджав Л. Гарліцький, написавши, що «у польських умовах не можна ігнорувати наслідки впливу сорока років функціонування доктрини рівноваги гілок державної влади та сформульовану нею концепцію Сейму як вищого органу державної влади, уповноваженого втручатися в діяльність уряду та адміністрації» [217, s. 4].

Проведений аналіз функцій палат польського парламенту дозволяє констатувати, що проблема чіткого визначення правового статусу палат польського парламенту на сучасному етапі є невирішальною. Підтвердженням

цього є наявність як концептуальних теоретичних протиріч, так і практичних проблем, пов'язаних із небажанням національних політичних еліт структурно та функціонально впорядкувати (ієрархізувати) відносини між Сеймом і Сенатом. Особливо складним в означеному процесі постає також питання уточнення та конституційного закріплення сучасних меж державного суверенітету Польщі як держави-члена Європейського Союзу і визначення таким чином правового поля діяльності національних органів узагалі та національного парламенту зокрема.

Підсумовуючи вищесказане, доходимо таких висновків:

1. Конституція 1997 р. передбачає асиметричну двопалатну модель польського парламенту. Обидві палати (Сейм і Сенат) мають статус найвищих державних органів – палат політичного представництва суверенної польської нації. Вони наділені певним діапазоном спільних і відмінних повноважень за явно вираженої домінуючої політичної позиції Сейму, хоча питання рівня цієї домінації є досить спірним у доктрині польського конституційного права.

2. Класичними функціями польського парламенту є законодавча та контрольна. Наслідком вступу Польщі до ЄС стали, зокрема, функціональні зміни більшості повноважень національного парламенту, що призвело до появи елементів «європейської» функції парламенту та трансформації зобов'язань палат, які вже існували. «Європейська функція» польського парламенту поєднує повноваження, що сприймаються як частина класичних функцій, але також включає й нові, що виникають унаслідок триваючої європейської інтеграції, і в процесі своєї трансформації спрямовані на своєрідну «парламентаризацію» ЄС.

3. У перспективі поряд зі змінами в системі повноважень між державами-членами ЄС та його органами, а в більш широкому сенсі – і зі змінами форми та функціонування самого Союзу змінюватиметься і сфера повноважень національних парламентів і як результат – також сфера повноважень у межах запропонованої «європейської функції». З огляду на це «європейська функція», а також її конституціоналізація стануть логічним продовженням процесу раціоналізації, що розуміється як процес регламентації

окремих функцій і завдань національного парламенту, уточнення «поля» ухвалених ним рішень. У світлі положень чинного Кооперaційного закону необхідно зазначити, що процес «європеїзації» традиційних функцій органів законодавчої влади в процедурі сприйняття права Європейського Союзу здійснюється в основному через їх інформаційно-методичну діяльність.

2.2. Конституційно-правовий статус глави держави в Республіці Польща

Творці Конституції Республіки Польща 1997 р. визнали, як підкреслює професор В. Скшидло у своєму коментарі, принцип поділу влади як основу організації та здійснення державної влади [550, s. 21]. Однак положення ст. 10 Конституції, що стосуються визначення характеру влади Президента Республіки Польща, вже на етапі роботи Конституційної комісії Національних зборів викликали політичні дискусії. Посилювало їх бажання «уточнити функції найважливіших державних органів та включити їх у класично визначену засаду поділу влади та балансу повноважень, визначити сфери діяльності обох суб'єктів виконавчої влади» [164, s. 441]. Тобто роль і значення Президента Республіки Польща із самого початку значною мірою пов'язувалося з його належністю до виконавчої гілки влади, що, поряд із закріпленою Конституцією формою правління, безсумнівно, обумовило його політичну позицію в державному владному механізмі [555, s. 151]. Відновлення одноосібної посади Президента положеннями Конституції 1997 р. було також спрямоване на зміцнення нової державної системи. Президент мав гарантувати її стабільність та ефективність [559, s. 75]. З огляду на це його конституційно-правовий статус відрізняється від статусу інших органів виконавчої влади, оскільки він не є органом *stricte* наділеним повноваженнями, характерними для виконавчої влади [565, s. 154]. Його повноваження проникають також до сфер як законодавчої, так і судової влади. Зокрема, Президент підписує закони та має право на законодавчу ініціативу, він також має особливий вплив на стан судової влади [351, s. 330].

Порядок обрання Президента Республіки Польща. Відповідно до ст. 127

Конституції Республіки Польща Президент Республіки обирається народом на загальних, рівних і прямих виборах шляхом таємного голосування строком на 5 років і може бути обраний повторно лише один раз.

Президентом Республіки може бути обраний польський громадянин, який не пізніше ніж на день виборів досяг 35 років і користується виборчими правами на виборах до Сейму. Кандидата на пост глави Польської держави висувають не менше ніж 100 000 громадян, які мають право обирати до Сейму. При цьому обраним Президентом Республіки вважається кандидат, який отримав більше половини поданих дійсних голосів. Якщо жоден з кандидатів не отримає необхідної більшості, на 14-й день після першого голосування проводиться повторне голосування, під час якого вибір здійснюється між двома кандидатами, які під час першого голосування отримали найбільшу в порядку послідовності кількість голосів. Якщо один із цих кандидатів відкликав згоду балотуватися, втратив виборче право або помер, замість нього до повторного голосування на виборах допускається кандидат, який під час першого голосування отримав наступну найбільшу в порядку послідовності кількість голосів. У цьому випадку дата повторного голосування відкладається ще на 14 днів. Обраним Президентом Республіки вважається кандидат, який під час повторного голосування отримав більше голосів. Принципи і порядок висування кандидатів і проведення виборів, а також умови дійсності виборів Президента Республіки визначаються законом.

Вибори Президента Республіки призначаються Маршалком Сейму на день не раніше ніж за 100 днів і не пізніше ніж за 75 днів до закінчення строку повноважень чинного Президента Республіки, а у випадку дострокової вакансії посади – не пізніше ніж на 14-й день після відкриття відповідної вакансії, з установленням дати виборів на неробочий день, що припадає на період у 60 днів з дня призначення виборів (ст. 128 Конституції РП). Дійсність виборів Президента Республіки підтверджується Верховним Судом. У разі підтвердження недійсності виборів Президента Республіки проводяться нові вибори відповідно до принципів, визначених у ч. 2 ст. 128 Конституції на випадок дострокової вакансії посади Президента Республіки.

Строк повноважень Президента Республіки починається з дня вступу його на посаду. Президент Республіки вступає на посаду після складення перед Національними Зборами такої присяги: «Вступаючи з волі Народу на посаду Президента Польської Республіки, урочисто присягаю в тому, що збережу вірність приписам Конституції, буду непохитно охороняти достоїнство Народу, незалежність і безпеку Держави, а благо Вітчизни і благополуччя громадян завжди будуть для мене найвищим наказом». Присяга може бути складена з доданням речення «Хай допоможе мені Господь!»

Чинна Конституція Республіки Польща у ст. 126 у загальних рисах визначає функції Президента, вказуючи на те, що він є найвищим представником Республіки Польща та гарантом неперервності державної влади, стежить за дотриманням Конституції, охороняє суверенітет і безпеку держави та недоторканність і цілісність її території. Для цього цей орган був наділений конкретними повноваженнями, які знаходять своє вираження й розвиток у конституційних і законодавчих положеннях [550, s. 200].

Ми поділяємо думку В. Скшидла, що положення ч. 1 та 2 ст. 126 Конституції Польщі визначають основні політичні функції Президента Республіки Польща, розуміючи під ними основні напрями його діяльності. Із частини 1 ст. 126 Конституції випливає дві функції – функція найвищого представника Республіки Польща і функція гаранта неперервності державної влади, що полягає у вживанні Президентом дій для забезпечення безперервності функціонування державного механізму відповідно до Конституції Польщі.

Водночас, у контексті вказаної статті, в конституційній доктрині Польщі досить часто порушується питання про те, чи Президент є лише верховним представником Польської держави, чи також є представником польського народу. На думку А. Ямроша, така постановка питання взагалі є безглуздою, оскільки це цілком зрозуміло із ч. 1 ст. 127 Конституції Республіки Польща, де визначено, що «Президент обирається народом на загальних, рівних і прямих виборах шляхом таємного голосування» [271].

Традиційний для європейської правової культури скептицизм щодо

наявності у Президента як глави держави якості представника усього народу, навіть якщо він обирається на загальнонаціональних виборах, базується на думці, що таке системне рішення може послабити демократію [191, s. 66], але такий підхід слід розглядати і в дещо іншому контексті. Так, важко поділяти погляд, що на підставі Конституції 1997 р. Президент є представником держави, а не нації, оскільки Конституція безпосередньо це не визначає, на відміну від депутатів та сенаторів (ч. 1 ст. 104, ст. 108 Конституції РП), а також те, що таке представництво Президента є умовним, оскільки цей орган не представляє різних (наявних) політичних сил [186, s. 41–42]. Тут навпаки можна сказати, що легітимність Президента Республіки Польща є сильнішою, оскільки він обирається на території всієї держави, а не в окремому окрузі, саме тому він є об'єктивним представником всієї нації, і в тому числі й різних політичних сил. З огляду на це легітимність Президента, що обирається безпосередньо усім польським народом як сувереном шляхом загальних і прямих виборів, має враховуватись як істотна інтерпретаційна директива при системному та, особливо, функціональному підході до повноважень Президента.

У польській конституційні доктрині існує також думка, що в ч. 1 та 2 ст. 126 Конституції Республіки Польща визначено завдання або цілі діяльності Президента, а не його функції. Таке трактування вищезазначених положень Конституції, безумовно, не може не впливати на співвідношення цих завдань і цілей та визначених у Конституції повноважень Президента Республіки Польща. Як зауважує з цього приводу Л. Гарліцький, «ст. 126 Конституції визначає найважливіші цілі та цінності, захисту й реалізації яких Президент повинен приділити особливу увагу. Однак ці «цілі та цінності» не можна ототожнювати з усією повнотою його дій, оскільки останню можна вивести лише з тексту всієї Конституції» [222, s. 261].

Водночас П. Сарнецький вважає, що з положень ч. 1 ст. 126 Конституції Польщі випливають функція представництва держави та функція гаранта неперервності державної влади, при цьому з положень ч. 2 ст. 126 Конституції виникають викладені в ній цілі (завдання), а саме: контроль за дотриманням

Конституції, охорона суверенітету держави, турбота про державну безпеку, турбота про недоторканність території держави, турбота про неподільність цієї території. Науковець зазначає, що «ст. 126 Конституції відіграє не лише інформативну роль, але й має також нормативне значення, оскільки на її підставі формуються правові норми, що визначають певні диспозиції діяльності Президента» [540, s. 30–34]. Можна припустити, що йдеться про інтерпретаційні директиви щодо побудови правових норм на основі інших положень Конституції

Можна також вказати й на інші доктринальні підходи, відповідно до яких із ч. 1 та 2 ст. 126 Конституції випливають як функції, так і завдання. Ці терміни також іноді вживаються майже синонімічно, без надання їм особливого правового значення. Зокрема, Є. Чяпала пише, наприклад, про «устроєві ролі» Президента, що виникають із ч. 1 та 2 ст. 126 Конституції: найвищого представника держави й гаранта неперервності влади; органу, що здійснює нагляд за дотриманням Конституції; органу, що охороняє суверенітет і безпеку держави та недоторканність і незалежність території Республіки Польща. Однак він також пише, що сутність «устроєвої» позиції Президента визначається функціональною площиною, пов’язаною з конституційними функціями та завданнями, при чому «охорона незалежності судів та суддів не є ані функцією, ані завданням Президента» [190, s. 35].

Р. Мояк зазначає, що «з огляду на положення ст. 126 та загального контексту Конституції 1997 р. Президент Республіки Польща виконує завдання основного гаранта існування держави (в тому числі й державного механізму)». Але при цьому науковець стверджує, що почесне місце серед функцій Президента займає нагляд за додержанням Конституції, який є «специфічною функцією «хранителя» Конституції» [359, s. 36].

На думку Х. Зєба-Залуцької, «ч. 2 ст. 126 виражає цілі (завдання) Президента під час виконання функції найвищого представника держави й гаранта функціонування державних органів» [688, s. 102].

На наше переконання, положення ч. 1 та 2 ст. 126 Конституції Польщі виражають саме функції Президента Республіки Польща, тобто конкретні

напрями його діяльності, а не лише його завдання чи цілі. Це випливає з нормативного значення (яке виходить за межі лише інформативного, декларативного чи інтерпретаційного) ч. 1 та 2 ст. 126 у контексті інших положень Конституції Польщі. Однак ця вимога не поширюється на функції, не передбачені конкретними нормами Конституції, а побудовані на основі контекстного ряду її положень, наприклад, функція «політичного арбітражу», зокрема на підставі ст. 126 Конституції Польщі (див. роботи Р. Мояка [363, s. 307], К. Войтичека (для якого функція арбітражу може бути виведена із загалу приписів щодо інституту президента, зокрема зі ст. 126 Конституції Польщі) [652, s. 348], З. Вітковського (для якого політичний арбітраж – то, по суті, активна роль президента як глави держави, котра випливає із приписів конституції, зокрема з ч. 1 ст. 126 Конституції Польщі) [646, s. 330] тощо).

Функції, не виражені *expressis verbis* у нормах Конституції (тобто ті, що не є доробком законодавця, а є лише теоретичним конструктом тлумача), повинні підпорядковуватися суворим інтерпретаційним правилам. Зокрема, реалізація таких функцій може відбуватися лише за допомогою повноважень, які безпосередньо передбачені в положеннях Конституції. Інакше мала б місце їх «відірваність» (іноді цілковита) від конституційного тексту.

Положення ч. 1 та 2 ст. 126 Конституції дозволяють нам виокремити такі функції Президента Республіки Польща:

1) функція найвищого представника Республіки Польща;

2) функція гаранта неперервності державної влади;

3) функція нагляду за дотриманням Конституції (функція «хранителя Конституції»);

4) функція «охоронця» суверенітету й безпеки держави, а також недоторканності та неподільності її території.

Із формулювання ч. 3 ст. 126 Конституції Польщі не випливає, що ця норма стосується лише попередніх положень ч. 1 та ч. 2. Указане положення стосується всіх завдань Президента. Припис про те, що Президент Республіки Польща виконує свої завдання «в обсязі й на засадах, викладених у Конституції та законах», слід розуміти як спосіб діяльності Президента «на

основі та в межах» цих правових актів. Це особливий спосіб, коли слід враховувати, зокрема, дії «на засадах», викладених у Конституції. Таке формулювання залишає Президентові, відповідно до вище зазначених правил тлумачення Конституції, значний запас правових основ його діяльності, який може бути конституйований не лише правовими принципами, викладеними в конкретних правових нормах, але й тими, які можуть бути сформульовані на основі декількох таких положень відповідно до їх системного тлумачення. Згаданий «широкий запас», наданий Президенту для використання конституційних норм, також є результатом згаданої раніше «інтерпретаційної ємності» Конституції як правового акта. Нарешті, на чому слід наголосити, Президент Республіки Польща здійснює нагляд за дотриманням Конституції, що такий спосіб «легітимізує» президентське тлумачення Конституції та закріплює його пріоритетність, але лише з урахуванням певних припущень.

Загальновизнаним у польській доктрині є погляд, що здійснення визначених у ч. 1 та 2 ст. 126 Конституції Республіки функцій, покладених на Президента, може відбуватися лише за допомогою повноважень, передбачених у конкретних нормах Конституції та законів. П. Сарнецький, глибоко аналізуючи це питання, підкреслює, що положення ч. 3 ст. 126 невід'ємно пов'язані з ч. 1 та 2 цієї статті, зазначаючи, що поняття сфери діяльності стосується «сукупності його повноважень» (можливостей та, одночасно, обов'язку здійснювати конкретні дії). Здійснення Президентом повноважень, визначених Конституцією та законами, «може відбуватися лише в тому разі, якщо це служить досягненню однієї з цілей, передбачених у ч. 2 аналізованої статті», – зауважує науковець [540, s. 52]. Президент повинен мати не лише конкретну компетенцію, на основі якої він міг би здійснювати конкретні дії, «але й повинен використовувати свої повноваження лише для досягнення конституційно визначених цілей (завдань) свого функціонування». Отже, навіть якщо Президент Республіки Польща здійснює свої повноваження, передбачені Конституцією чи законом, але при цьому не виконує конституційну мету (завдання), визначену ч. 2 ст. 126, його діяльність слід кваліфікувати як несанкціоновану (незаконну) [540, s. 35–36]. Як наслідок,

порушенням Конституції Президентом Республіки Польща буде як виконання дій владного характеру, не передбачених Конституцією та законами, а значить, «таких, що не є його повноваженнями», незалежно від того, чи підпадає ця діяльність під цілі (завдання), визначені у ч. 2 ст. 126, так і здійснення повноважень, зазначених у Конституції чи законах, але для досягнення інших цілей, ніж зазначені в ч. 2 ст. 126 Конституції Республіки Польща [540, s. 39–40].

Наведений вище погляд, суть якого полягає в тому, що Президент може використовувати лише повноваження, визначені конкретно в Конституції та законах, і лише для реалізації однієї з цілей (для реалізації одного із завдань), зазначених у ч. 1 та 2 ст. 126, на наше переконання, є пануючим у польській науковій літературі з означеної тематики.

Окремі автори зазвичай звертають увагу лише на деякі аспекти цієї проблематики або просто, явно чи опосередковано, підтримують означений підхід. Так, П. Вінчорек, посилаючись на виражену в ч. 3 ст. 126 Конституції Польщі реалізацію ідеї легалізму в діяльності органів державної влади (ст. 7 Конституції), однозначно підсумовує: «Президент може здійснювати лише ті повноваження, що випливають із Конституції та законів; він не може в односторонньому порядку приписувати собі повноваження, посилаючись на завдання, які перед ним стоять» [643, s. 168–169].

З. Вітковський займає аналогічну позицію, підкреслюючи, що ч. 3 ст. 126 Конституції Республіки Польща визначає підстави здійснення «устроєвих» завдань Президента; він робить однозначний висновок, що «на сьогодні не може бути сумнівів, що Президент може діяти лише в тому обсязі та використовуючи лише ті юридичні засоби, які безпосередньо передбачені Конституцією та законами. Завдання, визначені законодавцем у загальному вигляді, він не може вказувати як підстави своєї діяльності, оскільки за цими завданнями не стоять безпосередньо допустимі для конкретних повноважень юридичні підстави» [495, s. 261].

Інші автори, порушуючи у своїх наукових працях питання співвідношення між зазначеними у ст. 126 функціями та повноваженнями,

визначеними безпосередньо в Конституції Польщі та законах, більш опосередковано підтримують такий панівний у конституційні доктрині підхід. Зокрема Б. Банащак виділяє в положеннях ч. 1 та 2 ст. 126 три групи функцій. Науковець зазначає, що «функції Президента, виділені у ст. 126, безпосередньо пов'язані з виконавчим характером цієї інституції» і однозначно констатує: «Викладеним у ст. 126 Конституції функціям кореспондують конкретні повноваження, сформульовані в конкретних нормах (конституційних і законодавчих). Президент, використовуючи їх, видає офіційні акти» [166, s. 645]. За словами Л. Гарліцького, відокремлення завдань (про які йдеться у ст. 126 Конституції) від повноважень (про які йдеться, зокрема, у ст. 133–144 Конституції) призводить до тлумачення, що виключає можливість самостійного виділення додаткових повноважень із положень ч. 1 та 2 ст. 126 Конституції [222, s. 261].

Аналогічну позицію займає Є. Чяпала, який згадуючи вищезазначене тлумачення ч. 3 ст. 126 Конституції та підкреслюючи, що «використання конституційних чи встановлених законом повноважень має відбуватися виключно з метою виконання конституційних функцій та завдань», зазначає, що тлумачення вищезазначеного положення «дає підставу для декодування норми заборони власноруч виведених повноважень згідно із ч. 1 та 2 ст. 126 Конституції Республіки Польща» [190, s. 36].

Опосередковане уявлення про домінуюче положення в доктрині щодо нормативного співвідношення між функціями Президента Республіки Польща, визначеними у ч. 1 та 2 ст. 126 Конституції, та його повноваженнями, що випливають із Конституції та законів, свідчить про те, що йдеться про вирішення двох проблем. Перша стосується того, чи визначені в Конституції Польщі та законах повноваження Президента Республіки Польща слід застосовувати відповідно до функцій, викладених у ч. 1 та 2 ст. 126 Конституції Польщі, в контексті положення ч. 3 ст. 126 Конституції Польщі. Тоді як друга проблема стосується того, чи можуть бути на підставі функцій, виражених у ч. 1 та 2 ст. 126 Конституції Польщі, побудовані правові норми компетенційного характеру.

Щодо першої проблеми, ми в загальних рисах поділяємо думку, яка склалася в польській конституційній доктрині про те, що повноваження Президента Республіки Польща, викладені в Конституції та законах, повинні використовуватися для реалізації функцій (напрямів діяльності) Президента, що випливають із ч. 1 та 2 ст. 126 Конституції Польщі. Однак ми не підтримуємо радикального погляду окремих польських колег, які стверджують, що здійснення владних повноважень, визначених Конституцією та законами, для досягнення «інших цілей», ніж зазначені у ч. 2 ст. 126, є порушенням Конституції Польщі.

Навіть якщо припустити, що йдеться не про функції, а про цілі чи завдання, слід враховувати, що відповідно до ч. 2 ст. 126 Конституції Президент Республіки Польща «наглядає за дотриманням Конституції», а це означає, що тлумачення Конституції, що міститься в офіційних актах, виданих Президентом, має перевагу над тлумаченням інших державних органів щодо повноважень, які здійснюються цими органами, а також коли між Президентом та іншим центральним конституційним органом держави трапляються суперечливі або навіть конфліктні ситуації.

Із функції «хранителя Конституції», визначеної ч. 2 ст. 126 Конституції випливає «презумпція правоти» Президента Республіки Польща, яка діятиме доти, поки не буде спростована Конституційним Трибуналом відповідно до ст. 189 Конституції. Винесення Конституційним Трибуналом остаточного рішення щодо компетенційної суперечки, відповідно до ст. 189 Конституції, може скасувати тлумачення Президента, спростовуючи його інтерпретацію відповідних положень Конституції, що ґрунтується на конкретних преференціях тлумачення Президента як «хранителя Конституції» [272, s. 202–203, 206].

Нагляд Президента Республіки Польща за дотриманням Конституції, очевидно, також означає особливу турботу про дотримання Конституції самим Президентом. Але ця функція не зводиться до дотримання принципу легалізму лише Президентом (ст. 7 Конституції), адже цей принцип стосується всіх органів державної влади. Отже, функція «хранителя Конституції» не може

бути просто надлишковою. Йдеться також про виконання функції «хранителя Конституції» стосовно інших органів державної влади, яких стосуються акти, видані Президентом. Ця функція, як опосередковано вказує Л. Гарліцький (він називає її завданням), «зобов'язує Президента наглядати за діяльністю інших державних органів і використовувати конкретні процедури та повноваження для протидії порушенням Конституції» [222, s. 262].

Польська конституційна доктрина, як правило, вказує найбільш значущі власні повноваження Президента, які він може здійснювати без контрасигнатури Прем'єр-міністра та сама суть яких свідчить про те, що йдеться про нагляд за дотриманням Конституції (іншими органами), а саме: звернення до Конституційного Трибуналу в порядку п. 1 ч. 1 ст. 191 Конституції, подання до Конституційного Трибуналу клопотання про відповідність закону Конституції та пов'язана з тим можлива відмова у підписанні закону (ч. 3, 4 ст. 122 Конституції Польщі) або подання до Конституційного Трибуналу клопотання про вирішення суперечки щодо компетенції на підставі ст. 192 Конституції.

А. Хоражевська пояснює, що у цьому випадку йдеться про «деякі повноваження Президента, тісно пов'язані із завданням «нагляду за дотриманням Конституції», які використовуються або як відповідь на факт порушення Конституції, або як відповідь на невиконання Конституції» [186, s. 90–91]. Іноді вказуються практично всі власні повноваження Президента, оскільки, користуючись ними, він здійснює тлумачення Конституції, забезпечуючи її дотримання.

Важливими питаннями при обговоренні функції нагляду Президента за дотриманням Конституції є те, що здійснюється він (нагляд) Президентом при прийнятті офіційних актів в обов'язковому чи факультативному порядку; має перевагу позиція Президента як охоронця Конституції над тлумаченням інших державних органів, а також чи діє презумпція відповідності акту Конституції, допоки Конституційний Трибунал не вирішить проблеми юрисдикційної суперечки та видасть обов'язкове рішення, яке скасує дотеперішнє тлумачення Президента.

Дослідження вказаної проблематики в польській спеціалізованій літературі існують. Проте позиція, яка б явно та однозначно свідчила на користь обов'язкового характеру тлумачень Президента у випадку видачі ним «самостворених» актів, відсутня.

Із цього приводу, наприклад, А. Хоражевська вважає, що Президенту має належати право тлумачити норми Конституції в ситуації, коли конкретна уповноважуюча на це норма надає йому таке право, при чому, залежно від характеру уповноважуючої норми, тлумачення Президента може бути абсолютно обов'язковим (будучи остаточним тлумаченням, яке не підлягає перегляду) або відносно обов'язковим (будучи тлумаченням, залежним від остаточного рішення іншого органу державної влади). У такий спосіб дослідниця влучно сигналізує, що «неможливо обіймати посаду Президента Республіки Польща без [можливості] тлумачення її Конституції, яка часто виступає безпосередньою підставою для конкретних дій глави держави …» [186, s. 90]. У такій неоднозначній ситуації не можна однозначно робити висновки щодо обов'язковості тлумачення Конституції Президентом у самостійно (без контрасигнатури) виданих офіційних актах.

Схоже, що однією з головних причин відмови від однозначного розуміння покладеної на Президента Республіки Польща функції «хранителя Конституції» як функції, з якою пов'язується зобов'язуючий характер його тлумачення Конституції у самостійно виданих офіційних актах (за умов, які ми зазначили), є переконання, яке іноді сприймається апріорі, про те, що Конституція 1997 р. безпосередньо закріплює парламентську форму правління і таким чином визначає (обмежує) повноваження глави держави. З урахуванням цієї обставини уповноваження Президента, отримане шляхом загальних виборів, постає «гіршим», ніж уповноваження парламентарів, отримане також через загальні вибори. Наслідком такого трактування Конституції Республіки Польща є також заперечення нормативного характеру (нормативного значення) ст. 126 Конституції. Однак, як вірно зазначає К. Войтичек, сприйняття такої точки зору, по суті, ставить під сумнів нормативний характер усієї Конституції та нормативне значення всіх

фрагментів її тексту [652, s. 347].

Вищезазначений погляд (що Президент Республіки Польща не є представником народу, а лише держави, оскільки в тексті Конституції лише членам і сенаторам надається статус представників народу (ч. 1 ст. 104, ст. 108 Конституції РП) вважаємо необґрунтованим, оскільки Президент Республіки Польща обирається на загальних виборах усім польським народом, а отже, не потрібно пояснювати, що він є його повноправним представником. Щодо депутатів і сенаторів, то вони обираються у виборчих округах, і тому щоб визначити характер їхніх мандатів (як представників народу), потрібною є окрема конституційна норма, яка це передбачає і яку ми бачимо в тексті чинної Конституції.

Також апріорно сприймаючи Конституцію Республіки Польща в дусі парламентської форми правління, одним із основних принципів якої є відповідальність виконавчої влади (уряду) перед парламентом (а глава держави не здійснює виконавчої влади), стверджуємо, що «політичний характер діяльності Президента Республіки Польща та його функція політичного арбітражу входять у колізію з цілковитою невідповідальністю Президента відповідно до конституційних принципів забезпечення відповідальності» [359, s. 38].

Варто звернути увагу, що конституційні засади забезпечення політичної відповідальності Президента Республіки Польща не зводяться виключно до підзвітності парламентові. Щоб уникнути колізій, Конституцію слід тлумачити без преференцій для парламентської легітимності. Тому не дивно, що Президент, будучи обраним на загальних виборах і в такий спосіб отримавши мандат від суверена (народу), що підтверджує його пряму легітимність, не несе політичної відповідальності перед парламентом за виконання самостійних (без контрасигнатури) актів виконавчої влади.

Позицію щодо обов’язкового тлумачення Конституції Польщі, яка міститься в актах Президента як «хранителя Конституції», ми виклали вище. До цього слід додати, що йдеться про всі повноваження Президента, здійснювані ним самостійно, а не лише про ті, що є реакцією на порушення

Конституції чи її невиконання. Президент наглядає за дотриманням Конституції шляхом видання власних офіційних актів, у яких він надає певне тлумачення положень Конституції. Таке тлумачення є обов'язковим для всіх інших органів публічної влади до моменту його скасування Конституційним Трибуналом шляхом ухвалення рішення в цій компетенційній суперечці. Це розуміння функції «хранителя Конституції», яку здійснює Президент, також стосується актів Президента, що мають характер прерогатив, ухвалених в окремих випадках, наприклад у питаннях призначення суддів відповідно до п. 17 ч. 3 ст. 144 Конституції. Так, якщо Президент відмовляється призначити суддю, то ця відмова має базуватися на пріоритетності його тлумачення Конституції. Отже, тлумачення Президентом Республіки Польща Конституції є обов'язковим до можливого рішення (вироку) Конституційного Трибуналу (або постанови, що вирішує суперечку про компетенцію), в якому міститиметься відмінне від президентського тлумачення. Однак це міркування свідчить про те, що Президент повинен аргументувати тлумачення відповідних положень Конституції та вказати інші можливі причини відмови. При цьому є очевидним, що постанова про відмову в призначенні судді, видана Президентом, оскарженню не підлягає. На це вказує не лише сама суть прерогативи Президента, а й той факт, що постанова видається Президентом як посадовою особою, обраною загальними виборами. Натомість у цьому контексті зауважимо, що не всі польські науковці погоджуються з таким підходом. Так, Є. Сулковський вважає, що така постанова Президента може бути оскаржена [584, s. 51].

Друга зі згаданих раніше проблем стосовно функцій Президента, що випливають зі ст. 126 Конституції Польщі, стосується того, чи можна із визначених ст. 126 функцій Президента вивести «непрямі» конституційні норми, не закріплені безпосередньо в конституційних положеннях, які мають уповноважуючий характер. Відповідь на це питання у польській правовій доктрині є досить усталеною та послідовною, а саме: передбачені ст. 126 Конституції функції Президента Республіки Польща не призводять до виникнення жодних уповноважуючих норм.

Пояснюючи нормативний зміст ст. 126 Конституції Польщі, Л. Гарліцький виключає тлумачення, згідно з яким ця стаття може бути «джерелом окремих (самостійних) повноважень Президента», що, як наслідок, тягне за собою «уповноваження його вживати необхідних дій, навіть у ситуації, коли відсутні інші правові підстави для їх здійснення». Таке тлумачення, на його думку, означало б «суттєве розширення повноважень Президента і надання йому надмірної свободи дій. Саме тому і було закріплене у ч. 3 ст. 126 Конституції положення, яке призначене запобігти такій ситуації» [164, s. 441; 225, s. 262; 247, s. 4].

Однак існує кілька причин сумніватися в такому тлумаченні Конституції. Перша – вищезгадана проблема нормативної повноти Конституції як правової основи діяльності Президента Республіки Польща. Вона не може ґрунтуватися виключно на повноваженнях, визначених положеннями Конституції та законів, якщо Президент повинен ефективно виконувати свої функції відповідно до принципу легалізму. Звідси, наприклад, походять згадані сумніви К. Войтичека щодо погляду, який позбавляє приписи ст. 126 нормативного значення [652, s. 347]. Відтак у польській доктрині з'являються обережні спроби визнати «владні повноваження, не передбачені безпосередньо Конституцією чи законами, які, однак, також мають слугувати виконанню завдань Президента, про які йдеться в ч. 2 ст. 126», зазначаючи, що використання цих повноважень також мають слугувати завданням (на наш погляд – функціям), які вказані у вищезазначеному положенні [540, s. 40].

Ми повністю поділяємо останнє застереження. Однак до цього слід додати, що джерелом зазначених повноважень є саме функції, закріплені у ч. 2 ст. 126 Конституції Польщі. Термін «функції», що, розуміється як напрямки діяльності, краще, ніж терміни «завдання» або «цілі», пояснює, що сформульовані у формі таких собі «програмних норм», ці функції можуть бути джерелом повноважень Президента Республіки Польща, не виражених у положеннях Конституції та законів. У цьому контексті зауважимо, що процедура, яка обмежує нормативні підстави дій Президента, є іноді необхідною та неминучою. Однак у такому випадку виникає питання про те,

чи взагалі можливе розмежування цих невладних та владних повноважень у деяких випадках. На наше переконання, більш важливим є факт здійснення таких повноважень Президентом в атмосфері співпраці з іншими органами влади та наявності необхідного консенсусу між ними.

Підкреслюючи, що із ч. 1 та 2 ст. 126 Конституції Республіки випливає абсолютна заборона на виведення нових повноважень Президента, у спеціалізованій літературі з цього приводу звертається увага на важливість положення ч. 3 ст. 126 Конституції, що підтверджує такі тлумачення, а саме: передбачаючи «певну сферу діяльності Президента», це положення «відсилає до сукупного складу його повноважень», які містяться в законах і мають бути реалізовані відповідно до цілей (завдань), перелічених у ч. 1 та 2 ст. 126, констатує П. Сарнецький. Із допущенням певних винятків (згаданих вище) науковець пише, що Президент принципово може здійснювати лише ті повноваження, що містяться в Конституції та законах [540, s. 35].

Л. Гарліцький, відкидаючи інтерпретацію ч. 1 та 2 ст. 126 Конституції Польщі, яка дозволяє трактувати ці положення як джерело «окремих (самостійних) повноважень Президента, оскільки це означало б надмірне розширення його свободи дій», підкреслює, що саме тому творці Конституції запровадили положення ч. 3 ст. 126, де чітко відокремлено завдання (ст. 126) від повноважень (особливо в ст. 133–144), у такий спосіб виключаючи «можливість самостійного виділення додаткових повноважень із ч. 1 та 2 ст. 126» [222, s. 262]. Рішення Конституційного трибуналу від 20 травня 2009 р. [484], на його думку, це також підтверджує.

Положення ч. 3 ст. 126 Конституції Польщі іноді розглядається в тісному зв’язку зі ст. 7 Конституції. Вважається, що такий зв'язок уособлює «реалізацію ідеї легалізму в діяльності органів державної влади» [643, s. 168–169] або що «насправді це продовження нормативних припущень ст. 2 та ст. 7 Конституції», оскільки *ratio legis* ч. 3 ст. 126 «може виражатися в особливому акценті на зв’язаності саме Президента як хранителя Конституції Республіки Польща законом, оскільки подібних формулювань ми не знайдемо у випадку з іншими органами державної влади, до яких застосовується ст. 7» [190, s. 36].

Деякі польські автори безпосередньо не поділяють наведені вище оцінки зазначеної проблеми, вважаючи, що «визначальним фактором діяльності Президента» як «хранителя Конституції» є принцип легалізму, виражений у ст. 7 Конституції, або також заявляючи, що положення ч. 3 ст. 126 – «це не просто повторення загального системного принципу легалізму діяльності органів державної влади (ст. 7), оскільки його мета полягає у впорядкуванні методів функціонування Президента в державному механізмі, а також визначенні способів реалізації Президентом його системних завдань» [479, s. 311].

З викладеного видно, що важливе значення для тлумачення функцій Президента, зазначених у ч. 1 та 2 ст. 126 Конституції Республіки Польща, має положення ч. 3 ст. 126 Конституції, яке при цьому інтерпретується дуже різноманітно. Також ми не поділяємо погляду, згідно з яким із ч. 3 ст. 126 випливає, що Президент Республіки Польща може виконувати свої завдання (функції) лише на основі повноважень, конкретно визначених у правових приписах Конституції та законів. Ми не поділяємо також позицію, згідно з якою ч. 3 ст. 126 – це просто «продовження» принципу легалізму, викладеного у ст. 7 Конституції, або що вона уособлює особливу акцентуацію на дотриманні принципу легалізму (ст. 7) чи принципу правової демократичної держави (ст. 2).

Із частини 3 ст. 126 Конституції Польщі не випливає однозначно, що Президент Республіки здійснює свої функції на підставі законодавчих положень, що безпосередньо визначають його компетенцію. Таке тлумачення обговорюваної норми Конституції потребувало б наявності формулювання, за яким Президент виконує свої завдання в межах і на засадах, викладених у положеннях Конституції. Сприйняття такого підходу законодавцем підтверджує той факт, що у випадку, коли йдеться про виконання завдань Президентом Республіки Польща в межах і на засадах, викладених у Конституції та законах, це стосується не лише норм, що містяться безпосередньо в положеннях Конституції та законів, а й норм, сконструйованих уповноваженим для тлумачення суб’єктом із використанням можливостей системної інтерпретації. Вони також випливають із Конституції

та законів, або, так чи інакше, визначені чи містяться в Конституції та законах.

До підходу, який залишає Президенту Республіки Польща як хранителю Конституції більше можливостей для маневру (оскільки саме його тлумачення Конституції є пріоритетним), схиляє нас також той факт, що йдеться про виконання завдань «на принципах», викладених у Конституції. При цьому не є прийнятною і вузька інтерпретація такого підходу, відповідно до якої Президента Республіки Польща зобов'язують до дій лише ті положення Конституції та законів, у яких виражено правові принципи.

Підсумовуючи, доходимо висновку, що положення ч. 3 ст. 126 Конституції Польщі є вираженням принципу легалізму стосовно виконання Президентом своїх завдань. Вона доповнює та деталізує загальний принцип легалізму, виражений у ст. 7 Конституції. Саме тому конкретизуючий і доповнюючий принцип легалізму, викладений у ч. 3 ст. 126, невипадково міститься в тій самій статті, що і положення ч. 1 та 2, визначаючи основні функції (завдання) Президента. Тому Президент Республіки Польща як хранитель Конституції може виконувати ці та інші передбачені законом функції, причому не лише на основі повноважень, визначених у конкретних положеннях Конституції та законів, а й на основі уповноважуючих норм, системно сконструйованих на основі конституційних або законодавчих положень.

Аналізуючи та оцінюючи окремі повноваження Президента Республіки Польща, необхідно підкреслити їх різноманітну правову природу, що впливає на можливість здійснення конкретних дій із відповідними правовими наслідками. Крім того, розуміння сенсу й умов здійснення повноважень Президентом пов'язане із проблемами чіткого визначення концепції інституту контрасигнатури, який в умовах традиційної парламентсько-кабінетної системи в Польщі повинен означати, що акти Президента за своєю природою є державними, а не лише результатом фактичного консенсусу Президента і Прем'єр-міністра. Польські автори зазначають, що сприймаючи концепцію контрасигнатури, слід враховувати той факт, що, позиція Президента Республіки Польща як органу виконавчої влади є досить автономною і не

повинна обмежуватися формулою «представницького» президента.

У польській конституційній доктрині існує декілька основних підходів щодо систематизації повноважень Президента.

Так, Є. Чяпала вказує, що повноваження Президента можна охарактеризувати за чотирма критеріями їх розподілу:

а) потреба контрасигнатури з боку Прем'єр-міністра чи її відсутність;

б) зв'язок або відсутність зв'язку повноважень із конкретною конституційною функцією;

в) пов'язаність повноважень (-ння) Президента з його правовим статусом як державного органу, що знаходиться в межах поділу влади на гілки чи, також, виходить поза його межі;

г) критерій свободи чи обов'язку вжиття заходів та ступеня його пов'язаності законом. Так, Президент має найбільшу свободу щодо застосування помилування, вручення орденів і відзнак і при призначенні судді [190, s. 34–35].

Р. Мояк запропонував систематизувати повноваження Президента Республіки Польща за різними сферами його діяльності:

1. Повноваження Президента як глави держави:

а) повноваження в галузі закордонних справ,

б) повноваження у сфері керівництва Збройними Силами, оборони та безпеки держави;

в) класичні повноваження глави держави (право помилування; надання громадянства та вираження згоди на вихід з нього; нагородження орденами, відзнаками та званнями, а також науковими титулами; право на звернення з повідомленнями та поданнями).

2. Повноваження у сфері політичного арбітражу та збалансування влади:

а) повноваження Президента стосовно парламенту;

б) повноваження Президента стосовно уряду;

в) повноваження Президента стосовно судової влади.

3. Інші повноваження, якщо припустити, що ця категорія охоплює:

а) конституційні (устроєві) повноваження;

б) творчі та організаційні повноваження;

в) постійні повноваження, визначені законами [363, s. 325–326].

Водночас найбільш поширенішою класифікацією повноважень Президента, яка наводиться в польській спеціалізованій літературі, є їх поділ за відносинами Президента з іншими вищими державними органами, тобто:

– повноваження, пов’язані з відносинами Президента і парламенту;

– повноваження, пов’язані з відносинами Президента й уряду;

– повноваження, що стосуються судової влади;

– інші повноваження [190, s. 34–36].

При цьому повноваження Президента Республіки Польща щодо Сейму та 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.

Положення про призначення виборів міститься у ст. 98 Конституції Польщі, 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 та Сенату. Строк повноважень Сейму та 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. Мояк, хоча і впливають на роботу польського парламенту, проте не відіграють суттєвої ролі, оскільки мають процедурний (організаційно-технічний) характер [363, 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 (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 законопроєкту 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 проєкту чинної Конституції 1997 р. відійшли від терміна «розпуск Сейму», який вживався в Малій

Конституції 1992 р., на користь терміна «скорочення каденції (строку повноважень)», який позбавляє дії Президента «владного» характеру та 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.

Стаття 118 Конституції Республіки Польща вказує, що законодавча ініціатива належить депутатам, Сенату, Президенту Республіки та 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 випливає 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 пропонованого 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 Президентові (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 [158, 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 з права ЄС.

Президент 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 унеможливлює обговорення послання Президента. Однак невизначеним залишається питання, чи повинен глава держави їх оголошувати особисто або через обрану ним особу, тому будь-які сумніви, що виникають, можуть бути вирішені лише практикою. Однак варто, мабуть, погодитися з В. Соколєвічем, який заявляє, що «загальновизнаним є той факто, що послання має бути виголошене особисто» [571, s. 47].

Повноваження Президента Республіки Польща щодо уряду передбачають: а) участь у формуванні Ради Міністрів; б) прийняття її відставки (димісія уряду); в) внесення змін до складу Ради Міністрів; г) співпрацю з Радою Кабінету.

Процедура участі Президента Республіки Польща у формуванні Ради Міністрів Конституцією 1997 р. порівняно з Малою Конституцією 1992 р. була спрощена і на сьогодні охоплює лише три способи її утворення.

Перший спосіб (часто його називають базовим) передбачає, що Президент анонсує Прем'єр-міністра, який у подальшому представляє йому склад Ради Міністрів. Після цього Президент призначає Голову Ради Міністрів та інших членів уряду і приймає від них присягу. Конституція 1997 р. вимагає, щоб це було зроблено протягом 14 днів із дня першого засідання Сейму або прийняття відставки попередньої Ради Міністрів (ч. 1 ст. 154 Конституції РП). Голова Ради Міністрів протягом 14 днів після призначення Президентом повинен представити Сейму програму діяльності уряду (*expose*) та отримати вотум довіри, висловлений абсолютною більшістю голосів, за наявності принаймні половини встановленої законом кількості депутатів (ч. 2 ст. 154 Конституції).

Другий спосіб регулюється ч. 3 ст. 154 Конституції Польщі. За його допомогою уряд може бути створений, якщо Президент не призначить його відповідно до ч. 1 ст. 154 Конституції (наприклад, не підтримає кандидатів на посади міністрів, запропонованих Прем'єр-міністром) або Сейм не виразить уряду вотуму довіри відповідно до ч. 2 ст. 154. У такому випадку подальша ініціатива переходить до Сейму, який протягом 14 днів призначає Прем'єр-міністра та запропонованих ним членів Ради Міністрів. Призначений у такий спосіб уряд також має отримати вотум довіри, виражений абсолютною більшістю голосів за присутності не менш як половини встановленої законом кількості депутатів. Після отримання вотуму довіри Президент затверджує обрану в такий спосіб Раду Міністрів і приймає від неї присягу.

Якщо уряд не буде призначений у порядку, визначеному вище, ініціатива знову переходить до глави держави, який призначає Прем'єр-міністра і за його поданням – членів Ради Міністрів. Порівнюючи другий спосіб із першим, необхідно зазначити, що різниця полягає в необхідності отримання вотуму довіри, що виражається Сеймом простою більшістю голосів за наявності принаймні половини встановленої законом кількості депутатів

(ч. 1 ст. 155 Конституції РП).

Якщо і ця процедура не дозволяє сформувати уряд, тоді Президент в обов'язковому порядку скорочує строк повноважень Сейму та призначає позачергові вибори.

Зауважимо, що лише відставка Прем'єр-міністра уможливлює активну роль Президента в цьому процесі, адже саме від його рішення залежатиме, чи уряд подасть у відставку (і розпочнеться нова процедура його формування) або відставка буде відхилена, що буде вираженням сильної підтримки уряду главою держави.

Стосовно внесення Президентом Республіки Польща змін до складу уряду, то, на противагу положенням Малої Конституції 1992 р., нинішні повноваження Президента мають лише формальний характер, оскільки він звільняє з посади та призначає міністрів за поданням Прем'єр-міністра (ст. 161 Конституції РП) або у зв'язку з вираженням недовіри міністру Сеймом (ч. 2 ст. 159 Конституції).

Чинна польська Конституція повторює попереднє унормування, надаючи Президенту можливість скликати Раду Кабінету, заявляючи, що її утворює Рада Міністрів під головуванням Президента (ч. 1 ст. 141 Конституції).

Роль Ради Кабінету значно зменшилась через те, що їй не належать повноваження Ради Міністрів (ч. 2 ст. 141 Конституції). Тому, як ми уже зазначали в попередньому підрозділі, вона лише виступає таким собі майданчиком для обміну думок і співпраці між Президентом та урядом у складі дуалістичної виконавчої влади.

Повноваження Президента Республіки Польща щодо судової влади є набагато скромнішими, ніж його повноваження щодо парламенту чи уряду. Це, безперечно, викликано наявністю конституційних механізмів, які передбачають далекосяжну незалежність судової влади.

Повноваження Президента в указаній сфері можна розділити на: а) повноваження щодо призначення суддів; б) повноваження, пов'язані із призначенням керівних органів судів і Конституційного Трибуналу.

На перший план при цьому виходять повноваження Президента

Республіки Польща щодо формування суддівського кадрового складу загальних, адміністративних та військових судів, а також Верховного Суду. При цьому слід зазначити, що призначення суддів Президентом позиціонується в Конституції Польщі як одне з основних повноважень глави держави, яке, відповідно до п. 17 ч. 3 ст. 144, є його прерогативою, тобто особистим правом, яке для набуття юридичної сили не вимагає підпису Прем'єр-міністра.

З огляду на викладене повноваження Президента в галузі призначення суддів слід розглядати у зв'язку з його функцією як глави держави та органу, що забезпечує наступність (неперервність) державної влади. Вона (функція) також указує на особливості правового статусу державних органів, що діють у межах законодавчої, виконавчої та судової влади, і визначає межі свободи Президента під час виконання цих дій [190, s. 34].

Коли йдеться про види правових актів, які стосуються вищезазначених повноважень, перше, що потрібно згадати, – це конституційні норми. Відповідно до ст. 179 Конституції Польщі судді призначаються Президентом Республіки Польща за поданням Загальнопольської судової ради (далі – ЗСР) безстроково. Подальше уточнення процедури вищезгаданого повноваження Президента містяться в «устроєвих» законах, які стосуються судової влади, тобто в законах: «Право про устрій судів загальної юрисдикції» [505], «Право про устрій адміністративних судів» [504], «Про Верховний Суд» [409], «Право про устрій військових судів» [506]. При цьому положення про призначення суддів, які містяться у вищезазначених правових актах, є досить схожими.

Зазначені вище акти передбачають, що призначення суддів належить до повноважень Президента Республіки Польща. Водночас така система висунення кандидатур суддів є обмеженою за своєю суттю, оскільки Президент діє за поданням ЗСР. Це означає, що Президент не може призначити особу, кандидатура якої не була передбачена поданням ЗСР. Отже, Президент має свободу вибору лише серед кандидатів, запропонованих ЗСР.

Стосовно вказаного підходу хочемо звернути увагу, що питання про те, чи в даному випадку Президентові відводиться лише церемоніальна роль чи

він теж має свободу вибору щодо кандидатів і не залежить від рішення ЗСР, довгий час (до 2007 р.) було предметом суперечок у польській науці конституційного права. Означена дискусія вийшла на практичну площину 3 січня 2008 р., коли Президент без зазначення причин відмовився призначити дев'ять осіб, указаних у поданні ЗСР, на посаду судді [632]. Таке рішення глави держави спричинило компетенційну суперечку щодо його номінаційних повноважень щодо суддів, вирішуючи яку Конституційний Трибунал у рішенні від 23 червня 2008 р. [483] підкреслив, що немає сумнівів у тому, що Президент Республіки Польща не може здійснювати оцінку кандидатів на посаду суддів, оскільки відповідно до чинного законодавства – це прерогатива ЗСР.

Підсумовуючи, слід зазначити, що аналіз положень щодо процедури висування суддів свідчить про те, що основоположний вплив на її перебіг має саме суддівське самоврядування. Змістовна оцінка кандидатів на посаду судді була надана ЗСР, що свідчить про другорядність ролі Президента у процесі призначення суддів. У цьому контексті зауважимо й на існуванні доктринальної точки зору, що Президент Республіки Польща може відмовитися від призначення судді за поданням ЗСР, але ця ситуація повинна розглядатися як абсолютно унікальна [193, s. 10]. Крім того, Президент не може призначити особу суддею без зазначення конкретного суду й посади, на якій він буде працювати [619].

Наступні повноваження Президента щодо органів судової влади пов'язані з призначенням керівних органів судів та Конституційного Трибуналу. Так, Президент призначає Першого голову Верховного Суду, голову Вищого адміністративного суду, Голову та віцеголову Конституційного Трибуналу, обираючи серед кандидатур, представлених йому Генеральними асамблеями відповідних судів. Президент також призначає голів Верховного Суду та віцеголів Вищого адміністративного суду з числа суддів цих судів.

Що стосується повноважень Президента щодо призначення органів судів і трибуналів, то в доктрині існує проблема, пов'язана з обмеженням кількості кандидатів на керівні посади судів, представлених Президенту, до двох осіб. В

означеному контексті постають питання, чи не обмежує закон конституційно надану главі держави свободу, оскільки Конституція Республіки Польща не визначає кількість кандидатів, які мають бути представлені Президенту в процесі висунення кандидатур, та чи не повинна бути більшою ця кількість кандидатів [195, s. 84].

Слід також зазначити, що Президент шляхом видання відповідного розпорядження визначає принципи організації Верховного Суду та Вищого адміністративного суду. Проте вищезазначені права є несуттєвими, особливо через конституційні обмеження глави держави, які визначаються переліком кандидатів, поданим йому відповідними Генеральними асамблеями. Однак у цьому контексті правильними є думки польських науковців, що «загальну політичну роль Президента як глави держави, найвищого авторитету в державі та впливу, який, з огляду на займану посаду, він може чинити на загальний напрямок функціонування судової влади, не можна не помітити» [479, s. 338].

До традиційних повноважень Президента Республіки Польща як глави держави можна віднести:

а) повноваження, пов’язані із представництвом держави та міжнародними відносинами;

б) право помилування;

в) керівництво Збройними Силами й повноваження у сфері оборони й внутрішньої безпеки;

г) надання польського громадянства та вираження згоди на вихід з нього;

ґ) нагородження орденами та відзнаками.

Досить важливою є роль Президента Республіки Польща в міжнародних відносинах. Це випливає з функції, яку виконує глава держави як «найвищий представник Республіки Польща» (ч. 1 ст. 126 Конституції РП).

Конкретизує цю роль ст. 133 Конституції Польщі, відповідно до якої Президент Республіки як представник держави у зовнішніх зносинах:

1) ратифікує та денонсує міжнародні договори, про що повідомляє Сейм і Сенат;

2) призначає та відкликає повноважних представників Польської

республіки в інших державах і при міжнародних організаціях;

3) приймає вірчі й відзивні грамоти акредитованих при ньому дипломатичних представників інших держав і міжнародних організацій.

Однак через те, що зовнішні справи є предметом відання як глави держави, так і Уряду, виникає необхідність чіткого розподілу повноважень указаних суб'єктів.

Виходячи з конституційних положень, можна констатувати, що до відання уряду належать повноваження, пов'язані з поточним здійсненням зовнішньої політики, оскільки в п. 9 ч. 4 ст. 146 Конституції Польщі зазначено, що Рада Міністрів «здійснює загальне керівництво в галузі міжнародних відносин», тоді як у п. 10 цієї ж статті додається, що уряд «укладає міжнародні угоди, що вимагають ратифікації, а також затверджує та припиняє інші міжнародні угоди».

Конституція гарантувала Президенту Республіки Польща право ратифікації та денонсації міжнародних договорів, додавши при цьому зобов'язання повідомити Сейм і Сенат про цей факт. У такий спосіб Президент виконує функцію своєрідного контролю за зовнішньою політикою з боку уряду. Ця функція також була посилена правом Президента звернутися до Конституційного Трибуналу з поданням щодо необхідності перевірки укладеної міжнародної угоди на відповідність Конституції.

Ратифікація міжнародної угоди Президентом вимагає попередньої згоди парламенту, вираженої в законі (ст. 89 Конституції РП), якщо угода стосується:

1) укладення миру, союзу, політичних або військових домовленостей;

2) громадянських свобод, прав чи обов'язків, визначених Конституцією;

3) членства Польської республіки в міжнародній організації;

4) значного фінансового обтяження держави;

5) питань, урегульованих законом, або таких, щодо яких Конституцією передбачається ухвалення закону.

Однак перелік конкретних міжнародних договорів, представлений вище, не є повним. Так, відповідно до ст. 90 Конституції Республіки Польща на

підставі міжнародного договору може передати міжнародній організації або міжнародному органу повноваження органів державної влади з деяких питань. Ратифікація такої угоди, відповідно до якої відбувається добровільна відмова від частини суверенітету, підлягає спеціальній процедурі. Для того, щоб Президент ратифікував таку угоду, попередньо має бути ухвалений закон, у якому виражено згоду на ратифікацію міжнародного договору, визначеного у ч. 1 ст. 90 Конституції Польщі, але для його прийняття необхідна кваліфікована більшість як у Сеймі, так і в Сенаті (більшістю у 2/3 голосів у присутності не менше половини конституційного складу палат).

Президент Республіки Польща представляє державу в міжнародних відносинах особисто, а також за допомогою уповноважених представників, які ним призначаються та звільняються з посади.

Сфера зовнішніх зносин, як жодна інша, вимагає згоди всіх учасників політичної сцени, бо держава повинна «говорити одним голосом» так, щоб не було дисонансу та помітних розбіжностей. Можна стверджувати, що необхідність узгоджувати дії владних органів має випливати не лише з положень Конституції, у ч. 3 ст. 133 якої зазначається, що Президент Республіки Польща у сфері зовнішньої політики співпрацює з Головою Ради Міністрів та відповідним міністром, а виходячи, перш за все, з належного розуміння інтересів держави [158, s. 36].

Зміст і значення права помилування, що належить Президентові Республіки Польща, а також характер і сфера його (Президента) діяльності не визначено в Основному законі, тому що це одне з «уже існуючих» (усталених) понять, значення якого залежить від доктринальних підходів і наявної юридичної практики. Це випливає з «традиції, доктрини та судової практики, а також із способу розуміння … діючого права» [675].

На відміну від амністії, яку може здійснити лише парламент шляхом ухвалення відповідного закону, помилування є індивідуальним владним актом Президента (особистою прерогативою), що входить до типових повноважень глави держави. Це те повноваження, при здійсненні якого Президент має найбільшу свободу дій і є незалежним від будь-якого контролю чи нагляду,

крім громадської думки [206, s. 264]. Право помилування може поширюватися на будь-які судові рішення, крім конституційно передбаченого виключення осіб, засуджених Державним Трибуналом. Вищезазначене обмеження обґрунтоване особливим характером діянь, що підпадають під юрисдикцію Державного Трибуналу.

Конституційні положення в цьому питанні мають загальний характер; за винятком вищезазначеного суб'єктного обмеження, Президент Республіки Польща жодним чином не обмежується в можливості застосуванням права помилування, тобто воно може застосовуватися до будь-якого засудженого, незалежно від категорії вчиненого злочину та призначеного покарання. З іншого боку, право помилування може полягати у частковому або повному звільненні від покарання. На практиці воно полягає у звільненні від найвищих мір покарання або їх зменшенні.

Процедура помилування може бути розпочата Президентом із власної ініціативи або за поданням Генерального прокурора, але лише після того, як рішення суду набуло чинності [559, s. 124].

Зауважимо, що часте використання права помилування та відсутність прозорості у поведінці глави держави під час прийняття таких рішень може стати причиною його звинувачення в ігноруванні позиції судової влади або в тому, що він здійснює свої повноваження надто партикулярно [191, s. 308].

Конституційно-правові засади діяльності Президента Республіки Польща у військовій сфері зумовлені тим, що з точки зору політичних відносин збройні сили є одним з основних елементів будь-якого державного апарату. Армія входить до системи органів державного управління та є складовою ланкою вертикалі безпосереднього примусу, поряд із поліцією та службами безпеки [649, s. 98]. Водночас збройні сили є досить специфічною інституцією, яка істотно різниться від інших структурних елементів державного апарату не лише за характером завдань, які вона виконує, а й у силу можливості використання, за обґрунтованої необхідності, спеціальних засобів і форм для захисту інтересів держави. Армія насправді є одним зі спеціалізованих елементів державного апарату для виконання функцій,

пов’язаних із використанням сили. При цьому застосування методів примусу є юридичною прерогативою державної влади [198, s. 336]. Звідси випливає, що армія є одним з компонентів політичної системи, використовуваної для отримання та підтримки влади в державі. При цьому головною умовою її існування в демократичному суспільстві є гарантія того, що вона залишатиметься контрольованою складовою державно-владної структури, а не виходитиме за її межі та не протиставлятиметься державі чи народові, яким покликана служити, а не домінувати чи управляти.

Розвиток збройних сил може відбуватися лише з одночасним використанням конституційно-правових механізмів, а їх використання – виключно під безпосереднім керівництвом демократично обраних лідерів. Саме тому керівництво збройними силами повинно підпорядковуватися авторитетним цивільним особам, які координують усі фази військових програм і, як наслідок, є відповідальними за дії армії. Саме такою особою в Республіці Польща визнається Президент.

Частина 2 ст. 134 Конституції Польщі закріплює, що в мирний час Президент здійснює керівництво Збройними Силами за посередництвом міністра національної оборони. Визнання права індивідуального, конституційно закріпленого та ідеологічно підкріпленого керівництва Збройними Силами за Президентом Республіки Польща, який одночасно є главою держави і уособленням національної єдності, робить його гарантом політичної нейтральності та незалежності армії від усіх політичних сил, зокрема й від існуючих політичних партій або груп.

Реальний зміст влади Президента над армією має проявлятися через функції гарантування та контролю, особливо щодо дотримання конституційних принципів у сфері зовнішньої політики, політичної нейтральності армії, законності її використання виключно для захисту Батьківщини і, нарешті, відповідності її структури та функціонування вимогам демократичної правової держави та громадянського суспільства [612, s. 79].

Закріплення за Президентом Республіки Польща керівництва Збройними Силами Республіки Польща є символічним вираженням концентрації

військової могутності в одноосібному органі, з яким асоціюється честь найвищого представництва державної влади у внутрішніх відносинах, що не робить його фактичним керівником, наділеним верховною владою над Збройними Силами [540, s. 66]. Ця функція є, швидше, номінальною і як така не обов'язково повинна мати щось спільне з реальним командуванням Збройними Силами, будь то в мирний час або під час війни. Президент, будучи верховним Головнокомандувачем Збройними Силами, не має військового звання, а звання «керівник» не співвідноситься з конкретним військовим рангом.

Крім того, акт прийняття керівництва Збройними Силами, що відбувається одразу ж після вступу на посаду нового Президента, має й суто символічне значення і слугує тому, щоб підкреслити спадковість служби Збройних Сил власній державі. Більше того, факт набуття такого керівництва не знаходить своє відображення в жодному офіційному документі, виданому Президентом.

Проте усе вищезгадане не може применшити роль Президента щодо цієї сфери компетенції, оскільки чинна Конституція дає Президенту право призначати інші виконавчі органи держави в галузі оборони. Зокрема, у ч. 4 ст. 134 Конституції Польщі до прерогатив Президента відносено призначення і звільнення Головнокомандувача Збройними Силами, але лише під час війни та за поданням Прем'єр-міністра. Це узгоджується з принципом, що в демократичних країнах глава держави особисто не керує збройними силами в мирний час і не командує ними під час війни [658, s. 89].

Президентові, відповідно до ч. 3 ст. 134 Конституції Польщі, також надається право призначити в мирний час начальника Генерального штабу і командувачів родами військ. Слід зазначити, що офіційні акти Президента Республіки Польща щодо призначення начальника Генштабу і командувачів родами військ Збройних Сил є чинними лише за умови їх підписання Головою Ради Міністрів.

У відповідності до ч. 5 ст. 134 Конституції Польщі Президент за погодженням з міністром національної оборони присвоює передбачені

законом військові звання. Крім цього, у ч. 6 ст. 134 Основного закону Польщі передбачено, що повноваження Президента щодо управління Збройними Силами в мирний час визначатимуться окремим законом.

Стаття 136 Конституції Польщі закріплює, що Президент у надзвичайній ситуації, наприклад за наявності безпосередньої зовнішньої загрози державі, оголошує мобілізацію (загальну або часткову) і використовує Збройні Сили для захисту Республіки, але лише за поданням Прем'єр-міністра.

У главі XI «Надзвичайні стани» в Конституції Польщі врегульовуються питання щодо президентських повноважень під час запровадження та під час дії таких станів. У разі виникнення загрози державі чи збройного нападу Президент оголошує військовий стан (ст. 229 Конституції РП) та надзвичайний стан (ч. 1. ст. 230 Конституції). Запроваджувати ці стани Президент Польщі може лише за поданням Ради Міністрів, за винятком стану стихійного лиха, оскільки в цьому випадку рішення про запровадження Рада Міністрів ухвалює самостійно. Розпорядження про запровадження надзвичайного або воєнного стану Президент протягом 48 годин повинен представити на затвердження до парламенту (ст. 231 Конституції).

Необхідно зазначити, що питання про запровадження стану війни вирішує Сейм, а повноваження Президента можуть бути використані лише в порядку заміщення. Однак Конституція Польщі не вимагає підтвердження ухваленого Президентом рішення в парламенті, якщо сесія буде проведена пізніше (за наявної можливості).

Причини, що обґрунтовують запровадження воєнного стану, визначаються конституційними нормами. Проте навіть у разі їх безспірного настання Президент має чекати на подання Ради Міністрів, хоча, звісно, він може вдатися й до неформальних дій, які можуть переконати уряд висунути таку пропозицію.

Запровадження воєнного стану є одним з найдраматичніших політичних рішень, а його тривалість не визначена законодавством. Спосіб запровадження, беручи до уваги конституційну легітимність Президента, означає, що і Президент повинен мати можливість ухвалити рішення про

задоволення чи відхилення подання уряду. Те ж саме стосується і скасування воєнного стану. Розпорядження про запровадження воєнного стану підлягає контрасигнації, але в цьому разі вона має формальний характер, адже видається за поданням Ради Міністрів.

Конституція передбачає також можливість створення консультативного органу при Президентові Республіки Польща в галузі внутрішньої та зовнішньої безпеки. Згідно зі ст. 135 це має бути Рада національної безпеки. Рада покликана висловлювати свою думку і представляти пропозиції Президентові щодо питань, які стосуються зовнішньої та внутрішньої безпеки держави. Конкретні компетенції цього органу представлено в главі V.

У статті 141 Конституції Польщі також передбачено можливість Президента щодо питань, які мають особливе значення, скликати Раду Кабінету, яку утворює Рада Міністрів під його головуванням, за умови, що вона не може здійснювати свої конституційні повноваження.

Окрім указаних контрольно-управлінських повноважень, які можуть бути реалізовані Президентом Польщі щодо Збройних Сил, до переліку його повноважень належать:

– участь у законодавчому процесі. Президент може відмовитися підписати закон і з відповідним обґрунтуванням передати його Сеймові на повторний розгляд; до підписання законопроєкту глава держави може звернутися до Конституційного Суду щодо відповідності закону Конституції, підзаконного акта Конституції або законам. До числа таких актів належать і акти, видані міністром національної оборони;

– право попереднього звернення до Державного Трибуналу про притягнення до відповідальності членів Ради Міністрів, серед них і міністра національної оборони;

– право ініціювати інспектування (перевірку) Верховною палатою контролю Міністерства оборони, зокрема Збройних Сил. У такому випадку Палата надає інформацію про результати аудиту Президентові та Сейму [540, s. 109].

Окремі статті Конституції Польщі, що стосуються повноважень

Президента, відсилають до відповідних законів. Наприклад, до них належить визначення, за поданням міністра національної оборони, основних напрямків розвитку Збройних Сил Польщі та їх підготовка до оборони держави (п. 1 ст. 5 закону «Про загальний обов'язок захищати Республіку Польща»), про що видається відповідна постанова Президента [631].

Крім цього, Президент за поданням міністра національної оборони з числа професійних військових призначає на посаду оперативного командувача Збройних Сил та начальника Інспекції з підтримки Збройних Сил [414].

До компетенції Президента належить також можливість призупинення дії актів, які є характерними для воєнного часу, не зважаючи на запровадження воєнного стану (п. 1 ст. 247 закону «Про загальний обов'язок захищати Республіку Польща»). Відповідна постанова Президента при цьому потребує контрасигнації Прем'єр-міністра.

Окрім цього, до компетенції глави держави належить визнання конкретних районів Польщі зоною військових дій. Більше того, якщо під час воєнного стану є необхідність захисту держави, то цією обороною керує Президент Польщі у співпраці з Радою Міністрів [415].

За поданням Прем'єр-міністра Президент Польщі може ухвалити рішення про використання Збройних Сил у випадку наявної загрози суспільній безпеці держави чи небезпечного порушення громадського порядку, коли використання озброєних поліцейських сил недостатньо (п. 3 ст. 18 закону «Про поліцію») [395].

До компетенції Президента належить також ухвалення рішення про використання військових частин поза межами держави. Таке рішення приймається відповідно до закону та за поданням Ради Міністрів або, у конкретних випадках, Прем'єр-міністра. Про рішення Президент невідкладно інформує спікерів Сейму та Сенату [439].

Президент як глава Збройних Сил Польщі на вимогу Національної ради судочинства призначає та звільняє суддів військових судів, а міністр юстиції зобов'язаний надавати Президентові Республіки та Національній раді судочинства інформацію про діяльність військових судів [506].

Ще одна функція Президента Польщі у воєнній сфері полягає в тому, що він як верховний головнокомандувач Збройними Силами є начальником усіх солдатів і військових працівників відповідно до Конституції та чинного законодавства. Законодавчо також регулюється й урочиста церемонія прийняття Президентом Польщі керівництва армією.

Щодо нагородження орденами та відзнаками, то Конституція Республіки Польща вказує лише на те, що це повноваження Президента є його індивідуальною прерогативою, тобто не потребує контрасигнації Прем'єр-міністра. Детально сфера права Президента на нагородження орденами та знаками регулюється законом від 16 жовтня 1992 р. «Про ордени та відзнаки» [392].

Вищезазначений закон також визначає, що Президент, у силу свого обрання, стає лицарем Ордена Білого Орла, Великим Магістром Ордена і главою його капітулу (ст. 23 Закону) та лицарем ордена відродження Польщі 1 ступеня, великим магістром ордену, а також главою його капітулу (ст. 25 Закону).

Повноваження Президента Республіки Польща здійснюються у формі офіційних актів управління. Відповідно до ст. 142 Конституції Польщі офіційні акти Президента можна поділити на:

а) законодавчі акти – розпорядження та накази;

б) підзаконні акти – постанови.

Відповідно до ст. 144 Конституції Польщі їх можна поділити на дві групи. Перша включає акти, що підпадають під контрасигнатуру Прем'єр-міністра, друга – так звані прерогативи, що не потребують підпису й видаються Президентом самостійно [362, s. 60; 550].

Наприклад, положення ч. 2 ст. 144 Конституції, яка ставить дійсність актів управління Президента Республіки від наявності підпису Голови Ради Міністрів, не стосуються:

1) призначення виборів до Сейму та Сенату;

2) скликання перших засідань новообраних Сейму та Сенату;

3) скорочення строку повноважень Сейму у випадках, визначених

Конституцією;

4) здійснення законодавчої ініціативи;

5) призначення загальнопольського референдуму;

6) підписання закону або відмови підписати його;

7) висунення кандидатури на посаду Голови Ради Міністрів і призначення Голови Ради Міністрів;

8) прийняття відставки Ради Міністрів і доручення їй тимчасово виконувати свої обов'язки;

9) подання до Сейму щодо притягнення члена Ради Міністрів до відповідальності перед Державним Трибуналом тощо.

Перелік випадків, за яких акти глави держави потребують контрасигнатури, в певному сенсі позначає межу між повноваженнями виконавчої влади, яка має бути реалізована у співпраці між урядом та Президентом, та сферою незалежної діяльності глави Польської держави. Існують думки, що вони дають можливість Президентові Республіки Польща керувати органами виконавчої влади [216, s. 140–145].

Крім прийняття офіційних актів, Президент здійснює різні фактичні дії, такі як виступи, дипломатичні переговори тощо [653].

Щоправда, Конституція 1997 р. послабила позиції Президента щодо парламенту (наприклад, шляхом зменшення від 2/3 до 3/5 більшості, необхідних у Сеймі для перебороння президентського вето або надання йому можливості накладення вето на бюджетний закон), а також щодо уряду (внаслідок відмови від практики так званих президентських відомств і зменшення впливу президента на зміни у складі уряду), проте вона не перетворила його на інститут із суто представницькими повноваженнями, який лише має «право, щоб із ним радилися, право заохочення та право попередження» [592, s. 81].

Аналіз конституційних повноважень Президента Республіки Польща, зокрема з урахуванням авторитету конкретної особи, яка обіймає цю посаду, та його легітимізації через загальнодержавні вибори, все ще дозволяє Президентові Республіки Польща проводити власну незалежну політику, яка

може суперечити волі другого члена виконавчої влади – уряду (і парламентської більшості, яка його підтримує), що вказує на значну незалежність його політичної позиції. При цьому відсторонення Президента Республіки Польща від поточної політики (і передача її урядові) лише полегшує йому можливість стати модератором політичного та соціального життя, займаючись політикою лише тоді, коли цього вимагає благо держави.

Резюмуючи вищесказане, доходимо таких висновків:

1. Фактичний правовий статус Президента Республіки Польща зумовлений не стільки його віднесенням до виконавчої гілки влади, скільки потребою зміцнення нової державної системи Польської республіки та гарантування її стабільності й ефективності в період після ухвалення Конституції 1997 р. З огляду на це його формальний (конституційно-правовий) статус відрізняється від статусу інших органів виконавчої влади, оскільки він не є органом, безпосередньо наділеним повноваженнями, характерними для виконавчої влади. З огляду на це в реаліях системи управління Республіки Польща він, 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 належить до сфери діяльності Ради Міністрів. Звичайно, особливо важливою є роль Президента як охоронця конституції, гаранта спадкоємності державної влади, гаранта суверенітету й безпеки держави та представника держави у зовнішніх зносинах. Водночас, система державної влади, яка функціонує на основі Конституції Республіки Польща, передбачає обмежену роль глави держави у здійсненні поточної політики.

2. Особливістю правового статусу Президента Республіки Польща можна вважати його доктринальне сприйняття не лише як глави держави, але й як представника всього польського народу. Правова доктрина доводить, що легітимність Президента Польщі є сильнішою, оскільки він обирається, на відміну від депутатів і сенаторів, на території всієї держави, а не в окремому окрузі і саме тому він є об’єктивним представником всієї нації, зокрема й різних політичних сил, хоча Конституція безпосередньо це не визначає,.

3. Аналіз наданих Президентові Республіки Польща повноважень дозволяє констатувати наявність у нього двох основних (системних) блоків повноважень: 1) внутрішньополітичних повноважень; 2) зовнішньополітичних повноважень.

До внутрішньополітичних повноважень, зокрема, слід віднести ті, що а) пов'язані з відносинами Президента та парламенту; б) пов'язані з відносинами Президента та уряду; в) стосуються судової влади; г) інші повноваження.

До кола повноважень, пов'язаних з відносинами Президента та парламенту, зокрема, слід віднести: а) повноваження, пов'язані із 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.

Повноваження Президента Республіки Польща щодо уряду включають: а) участь у формуванні Ради Міністрів; б) прийняття її відставки (димісія уряду); в) внесення змін до складу Ради Міністрів; г) співпрацю з Радою Кабінету.

Повноваження Президента Республіки Польща щодо судової влади можна розділити на: а) повноваження щодо призначення суддів; б) повноваження, пов'язані із призначенням керівних органів судів та Конституційного Трибуналу; в) повноваження зі сфери правосуддя.

До інших (традиційних) повноважень Президента Республіки Польща можна віднести: керівництво Збройними Силами та повноваження у сфері оборони та внутрішньої безпеки; надання польського громадянства та вираження згоди на вихід з нього; нагородження орденами та відзнаками тощо.

До кола зовнішньополітичних слід віднести такі повноваження: 1) ратифікацію та денонсацію міжнародних договорів, про що Президент повідомляє Сейм і Сенат; 2) призначення та відкликання повноважних

представників Польської республіки в інших державах і при міжнародних організаціях; 3) прийняття вірчих і відзивних грамот акредитованих при ньому дипломатичних представників інших держав і міжнародних організацій.

4. Важливе значення для тлумачення функцій Президента, зазначених у ч. 1 та 2 ст. 126 Конституції Республіки Польща, має положення ч. 3. ст. 126 Конституції, яке по суті, виступає вираженням принципу легалізму стосовно виконання Президентом своїх завдань, адже оскільки сфера компетенції органів державної влади має бути «повною» (закритою), то не може існувати ситуація, за якої мали б місце будь-які дії Президента за відсутності уповноважуючої норми. У такій ситуації, по суті, йдеться про діяльність у межах функцій цього органу, визначених у Конституції, проте не «на основі» конкретного положення, оскільки воно не існує, а відповідно до Конституції, у спосіб, що не суперечить положенням і функціям, визначеним Конституцією. Тобто Президент як хранитель Конституції може виконувати й передбачені законом функції на основі уповноважуючих норм, системно сконструйованих на основі конституційних або законодавчих положень, оскільки вони також випливають із Конституції та законів. Водночас привертає до себе увагу той факт, що сама можливість формального виділення уповноважуючих норм може стати причиною безсистемного посилення інституту Президента і навіть створити загрозу демократії. Тому, на нашу думку, повинно мати місце не просте виведення «проміжної» уповноважуючої норми з функції, визначеної в Конституції, а легальна системна інтерпретація «проміжної» норми, котра б указувала на її охоплення функціями, закріпленими за цим органом у Конституції.

2.3. Конституційно-правовий статус уряду Республіки Польща

Згідно з Конституцією Республіки Польща виконавчу владу в державі здійснюють не лише Президент, а й Рада Міністрів. Конституційний статус виконавчої влади детальніше визначений у законах «Про Раду Міністрів» від 8 серпня 1996 р. [402], «Про сектори урядової адміністрації» від 4 вересня 1997 р. [381], «Про воєводу та урядову адміністрацію у воєводстві» від 23

січня 2009 р. [430], а також інших нормативно-правових актах.

Сьогодні не лише в засобах масової інформації, а і в польській науковій літературі найчастіше використовується термін «уряд», хоча конституційним є лише поняття «Рада Міністрів». Так, Конституція Республіки Польща 1997 р. оперує виключно цим терміном, що, на думку польських учених, обумовлюється історичним традиціями та бажанням застосовувати єдину назву органу влади в усіх правових актах [355, s. 218]. Проте до 1997 р. у польських правових актах використовувалися різні терміни. Наприклад, у Малій Конституції 1992 р. паралельно використовувалися терміни «Рада Міністрів» та «Уряд». Досить рідко, але все ж таки використовується термін «Кабінет» (досить часто він використовувався у період Другої Польської республіки).

Для використання означеної термінології має значення і контекст її використання. Так, термін «рада», як правило, охоплює вище керівництво: Прем'єр-міністра, віцепрем'єра (-рів) і міністрів. Термін «уряд» охоплює «раду» та організаційну структуру, яка його обслуговує. У його ієрархічній структурі виокремлюють три функціональні групи: політичні особи – кабінет, а також секретарі та їхні помічники; «середні» особи – шефи департаментів; адміністративно-технічні особи – урядники міністерств.

Щодо польської доктрини, то тут досить поширеною є практика термінологічного ототожнення поняття «уряд» із усією виконавчою гілкою влади. На нашу думку, такий стан речей подекуди є результатом історичного дискурсу, який дотепер повністю ще не завершено, а тому й саме поняття виконавчої влади, як у суб'єктивному, так і в об'єктивному значенні, не отримало у польській доктрині єдиного наукового визначення.

Проте з означеної проблематики окремі польські науковці – фахівці у сфері публічного адміністрування (Л. Захарко, Б. Вантенберг-Кемпка, П. Сарнецький) ще під час дії Малої Конституції зазначали, що з суб'єктивної точки зору виконавчу владу можна звести до трьох основних складових:

– адміністрування (безпосереднє застосування чи виконання законів або доручень інших владних гілок, необхідних для досягнення передбачених

законом результатів);

– врядування (визначення напрямків застосування законів);

– управління (визначення напряму державної політики в ситуаціях, не визначених законами) [302, s. 9; 681, s. 100].

На відміну від зазначених фахівців Б. Банащак акцентує увагу лише на загальних предметних сферах діяльності виконавчої влади – політичній та адміністративній [167, s. 111]. Водночас представники доктрини польського адміністративного права наголошують на тому, що «метою виконавчої влади є виконання публічних завдань задля загального блага» [374, s. 177], а також стверджують, що виконавча влада «є не лише адміністративним апаратом та органами, а насамперед політичною владою (урядом), яка несе самостійну відповідальність у сфері державних справ» [327, s. 98].

У підсумку, сприйняття правовою доктриною Польщі означеної правової термінології, попри її поширеність і певну змістовну полівалентність, не створює для пересічного користувача особливих перешкод, тим більше, що контекстний ряд у кожному конкретному випадку дозволяє чітко виокремити нюанси її використання.

Отже, з урахуванням положень Конституції Республіки Польща та надбань польської наукової думки доходимо висновку, що Рада Міністрів є центральним органом виконавчої влади, який виконує складні завдання політичного характеру, керує, координує та контролює роботу всієї урядової адміністрації, за що несе політичну (парламентську) відповідальність перед Сеймом.

Політична позиція Ради Міністрів у державному механізмі Республіки Польща детермінується такими основними ознаками:

а) Рада Міністрів є одним із двох основних органів виконавчої влади; вона існує поряд з Президентом як рівноцінний конституційний орган, і в жодному випадку не йдеться про її підпорядкування главі держави. У цьому контексті можна говорити лише про політичний зв’язок між Радою Міністрів і Сеймом, оскільки, відповідно до самої суті парламентської управлінської системи, вона (Рада Міністрів) повинна користуватися постійною довірою

сеймової більшості і, значною мірою, складається з самих депутатів Сейму;

б) Рада Міністрів та її окремі члени несуть за свої дії політичну (парламентську) відповідальність перед Сеймом, а також індивідуальну конституційну відповідальність перед Державним Трибуналом [226, s. 280];

в) Рада Міністрів є колегіальним органом, при цьому більшість її членів також є окремими, одноосібними конституційними органами, наділеними власними завданнями та повноваженнями. Це дозволяє Раді Міністрів відігравати специфічну, так би мовити, змішану роль у державному механізмі і подекуди вказує на наявність певної конкуренції повноважень між Радою Міністрів і Прем'єр-міністром як її головою;

г) Рада Міністрів як орган виконавчої влади концентрує у своїй компетенції найважливіші повноваження щодо реалізації поточної державної політики; як ланці системи виконавчої гілки влади їй належать усі питання державної політики, не віднесені законодавством до компетенції інших державних органів та органів місцевого самоврядування;

ґ) Рада Міністрів здійснює контроль за всією системою урядової адміністрації (ч. 3 ст. 146 Конституції РП), а тому їй підпорядкована широка і складна організаційна структура, побудована значною мірою за принципом ієрархічної вертикалі. Через свого голову (Прем'єр-міністра) вона також здійснює нагляд за діяльністю місцевого самоврядування (ст. 171 Конституції).

Для встановлення реальної ролі Ради Міністрів у механізмі здійснення влади дуже важливими є її склад, організація та режим роботи, оскільки саме вони можуть цю роль як обмежувати (якщо не створена належна структура та склад), так і обумовлювати належну реалізацію покладених на уряд повноважень. Слід підкреслити, що якість та ефективність організації роботи Ради Міністрів багато в чому залежать також від позаправових факторів, наприклад, знань і досвіду осіб, які приймають рішення.

Відповідно до ст. 154 і 155 Конституції Президент Республіки Польща представляє кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра та призначає персональний склад Ради Міністрів, наданий пропонованим, проте ще не

затвердженим на посаді главою уряду не пізніше, ніж через 14 днів після першого засідання Сейму або після прийняття відставки попередньої Ради Міністрів. Після свого призначення Прем'єр-міністр протягом 14 днів подає програму діяльності уряду до Сейму для отримання вотуму довіри, що вимагає підтримки абсолютної більшості голосів від щонайменше половини визначеної законом кількості депутатів. У випадку відмови у підтримці Сейм призначає Прем'єр-міністра, який пропонує власний склад Ради Міністрів. У протилежному випадку Президент протягом 14 днів призначає Прем'єр-міністра, а також, на його пропозицію, інший персональний склад Ради Міністрів. Сейм повинен висловити довіру Раді Міністрів протягом 14 днів після її призначення Президентом. Якщо ж вотуму довіри отримано не було, то Президент розпускає Сейм і призначає загальні вибори.

Стаття 147 Конституції Республіки Польща визначає категорії осіб, які входять до складу Ради Міністрів. При цьому Основний закон не вказує кількості членів уряду, але зазначає, які категорії осіб повинні та які можуть входити до складу уряду. З викладеного випливає, що конституційний законодавець передбачає можливість створення двох різновидів складу Ради Міністрів: а) обов'язковий; б) обов'язковий включно із додатковим (факультативним). Представлене вище рішення демонструє гнучкість положень Основного закону Польщі і в такий спосіб полегшує створення уряду в різних політичних ситуаціях.

Частина 1 ст. 147 Конституції 1997 р. передбачає, що Рада Міністрів складається з Прем'єр-міністра та міністрів. Без цих двох категорій членів уряд не може бути створений та функціонувати, тобто вони становлять його обов'язковий склад. Це мінімальний і водночас базовий склад Ради Міністрів. Залежно від різних факторів цей мінімальний склад може бути розширений і включатиме інші категорії членів, участь яких уже не є обов'язковою. Тому до уряду можуть бути призначені віцеголови Ради Міністрів та голови комітетів, визначені законами.

У цьому контексті виникає питання, чи лише ці дві категорії членів уряду охоплюються його необов'язковим складом. Із цього приводу

зазначимо, що ст. 147 Конституції Польщі не передбачає інших категорій членів Ради Міністрів. Однак ч. 1 ст. 149 Основного закону передбачає дві категорії міністрів: 1) міністри, які керують конкретними підрозділами урядової адміністрації, а сфера їх діяльності визначається законами – вони керують міністерствами або іншими центральними органами виконавчої влади; 2) міністри, які виконують завдання, покладені на них Прем'єр-міністром – міністри без портфеля. Отже, необов'язковий склад Ради Міністрів може складатися з віцеголів Ради Міністрів, міністрів без портфеля та голів комітетів, визначених законами.

Рішення про включення «факультативних» членів до Ради Міністрів приймають Прем'єр-міністр і Сейм. Включення віцепрем'єр-міністрів та міністрів без портфеля до уряду залежить від рішення Прем'єр-міністра, яке зумовлюється політичними чинниками. З іншого боку, якщо Сейм призначає комітет через ухвалення закону і передбачає в ньому положення про те, що його голова входить до складу урядового кабінету, то він повинен бути призначений до Ради Міністрів. У такій ситуації Прем'єр-міністр зобов'язаний направити главі держави відповідне подання.

Конституція Республіки Польща не передбачає можливості включення до складу Ради Міністрів інших осіб, окрім зазначених вище п'яти категорій членів уряду (Прем'єр-міністр, віцепрем'єр-міністри, міністри, що очолюють відповідні міністерства, міністри без портфеля, голови комітетів) [364, s. 61–62]. Також, як уже згадувалося, вона не визначає кількісного складу Ради Міністрів. Зауважимо, що в парламентських та змішаних республіках, крім Ізраїлю, кількість членів уряду не визначено конституційно. Так, п. «а» ст. 33 Закону про уряд Ізраїлю 1992 р. визначає, що кількість членів уряду може бути не більшою від вісімнадцяти чи меншою восьми [626].

В Європі кількість членів уряду чітко визначає лише швейцарська конституція: «Федеральна Рада складається з семи членів» [296]. При цьому в Швейцарії парламент призначає главу держави, який є членом уряду, та уряд, який по суті виступає виконавчим комітетом парламенту.

Хоча Основний закон Польщі 1997 р. і не визначає кількість членів Ради

Міністрів, проте певний вплив на цю кількість він має [543, s. 1–2]. Зокрема, Конституція передбачає наявність Прем'єр-міністра та окремих міністрів – міністра національної оборони (ч. 2 ст. 134 Конституції РП), міністра закордонних справ (ч. 3 ст. 133 Конституції) та міністра юстиції (ч. 1 ст. 187 Конституції). Особи, запропоновані Прем'єр-міністром на зазначені міністерські посади, повинні обов'язково входити до складу уряду. Крім того, на призначення «додаткових» міністрів до уряду впливає ст. 146 чинної Конституції Польщі, яка визначає обсяг завдань Ради Міністрів, передбачає, що до неї повинні приєднуватися особи, які будуть виконувати покладені на них завдання, наприклад, захищати інтереси державного казначейства, забезпечувати внутрішню безпеку тощо.

Конституційні положення дозволяють гнучко підходити до формування чисельного складу уряду. Відповідно до ч. 3 ст. 147 Конституції Польщі, Голова та віцеголови Ради Міністрів можуть поєднувати свої посади з функцією міністра. Однак слід також враховувати, що означене рішення стосовно Прем'єр-міністра в політичній практиці може і не застосовуватися, оскільки, перш за все, перебування однієї людини на двох посадах пов'язане із покладанням на неї надзвичайно широкого кола обов'язків. Щодо міністра, то він є не лише членом органу виконавчої влади, але й керівником відповідного департаменту (міністерства). По-друге, главі уряду, який одночасно є міністром без портфеля, доведеться виконувати конкретні завдання, поставлені Прем'єр-міністром, тобто самим собою. Можливість поєднання обох функцій, тобто Прем'єр-міністра та міністра, яку допускає ч. 3 ст. 147 Конституції, безумовно, спрямована на раціоналізацію складу уряду та уникнення його чисельної надмірності, наприклад у ситуації багатопартійного формування урядової коаліції. Однак на практиці, хоча б через висунуті аргументи, такий підхід не виправдовує себе, а тому Прем'єр-міністр, як правило, виконує обов'язки міністра лише протягом певного періоду, а не поєднує їх на постійній основі.

Призначення віцепрем'єр-міністрів Ради Міністрів, як уже наголошувалося, не є обов'язковим. Конституція не визначає, скільки їх

повинно бути в уряді. У частині 2 ст. 147 Конституції була використана лише формула множини «можуть». Однак це не означає, що повинно бути як мінімум два віцепрем'єри. У пункті 3 цитованої вище ст. 147 Конституції вжито формулу однини, тому слід вважати, що віцепрем'єр-міністрів може бути один, два чи декілька [553, s. 341].

Основний закон не заважає «заступнику» чи «віцепрем'єр-міністру» очолювати відповідні міністерства чи відомства або відповідати за певну сферу діяльності [643, s. 194–195]. Однак виконання функцій віцеголови уряду та міністра без портфеля спричиняє такі юридичні наслідки, що особа, яка виконує в уряді ці дві функції, не може видавати розпорядження та одночасно їх виконувати. Якщо функція віцепрем'єр-міністра поєднується з функцією міністра, призначення першого не вплине на чисельність Ради Міністрів.

Найчисельнішу категорію в уряді становлять міністри. Основний закон передбачає, як уже було наголошено, існування двох категорій міністрів (керівників міністерств і міністрів без портфеля). Проте окремі автори (наприклад, П. Сарнецький та К. Ліщинська) вважають, що ч. 1 ст. 149 Конституції Республіки Польща дозволяє виділити три категорії міністрів. Перша категорія – міністри, які очолюють відповідні департаменти державної адміністрації (міністерства). До другої категорії належать міністри, які виконують завдання, покладені на них Прем'єр-міністром. Обидві категорії міністрів об'єднані в конституційне положення сполучником «або», що дозволяє виокремити третю категорію міністрів, які керують департаментом державної адміністрації та виконують завдання, визначені Прем'єр-міністром [539, s. 185–186]. Однак, на їх погляд, на міністра «з портфелем» не можуть покладатися додаткові повноваження, що збільшують обсяг його зобов'язань тією мірою, яка унеможливлює їх ефективне та своєчасне виконання [334, s. 75].

Призначення міністрів, які керують міністерствами, є обов'язковим. Частина 1 ст. 149 Конституції Польщі передбачає, що сфера діяльності такого міністра визначається законом. Це означає, що міністрів, які є керівниками міністерств є стільки, скільки є законів, що визначають сферу їх

діяльності [364, s. 63; 647, s. 352]. Враховуючи, що Конституція вказує на трьох міністрів (за назвою), то слід припустити, що принаймні ці троє міністрів мають бути включені до складу уряду [543, s. 2].

Призначення міністрів без портфеля не є обов'язковим, а відтак вони можуть бути, а можуть і не бути призначені до уряду. Конституція не визначає їх кількість, але для них вона використовує формулу множини. Призначення Урядом голів комітетів, зазначених у законі, також не є обов'язковим. Стосовно цієї категорії членів Ради Міністрів Конституція також використовує формулу множини. Немає сенсу розмірковувати, чи це лише стилістична абревіатура, адже кількість таких голів визначається законами. Жодне конституційне положення не виключає поєднання функцій голови комітету з функцією міністра, віцепрем'єр-міністра і навіть самого Прем'єр-міністра. Що стосується Прем'єр-міністра, то Основний закон Республіки Польща передбачає, що він може поєднувати свою посаду з функцією міністра, але жодне конституційне положення не перешкоджає главі уряду бути також головою комітету, визначеного в законі.

Уряд, як було зазначено раніше, є органом колегіальним. Безперечно, що численність Ради Міністрів впливає на її склад і внутрішню організацію. Конституційні положення щодо складу та структури уряду повинні забезпечити такому органу сприятливі умови для ефективної роботи за різних політичних умов. Тому природно, що положення Конституції повинні бути сформульовані точно і одночасно дуже гнучко [572, s. 18]. Бажаним є такий стан справ, за якого залежно від політичних, економічних і соціальних факторів структура уряду може бути розширена або зведена до найпростішої.

Рада Міністрів була побудована за ієрархічною (рівневою) схемою і є внутрішньо дуже різноманітною. Прем'єр-міністр, який спільно з парламентом бере участь у формуванні структури уряду, може ще більше її розширити та внутрішньо ієрархізувати. Така можливість надається главі уряду шляхом призначення віцепрем'єр-міністрів Ради Міністрів та міністрів без портфеля. Крім того, цьому сприяє можливість поєднання функцій у Раді Міністрів. Конституція в цьому питанні надає досить широкі можливості. Слід також

враховувати, що Рада Міністрів складається не з рівних членів, а з ієрархічно залежних [219, s. 298]. Статус членів уряду відносно один одного різноманітний і залежить не лише від їхньої позиції в структурі Ради Міністрів, але й від політичної та особистої позиції кожного з них. Однак видається, що на ранг міністра найбільше впливають вид і значення департаменту, яким він керує [580, s. 296]. Якщо міністр без портфеля, що перебуває в розпорядженні Прем'єр-міністра, виконує завдання, що є пріоритетним у певний момент для діяльності уряду, то його ранг також збільшується.

Особливе місце в структурі Ради Міністрів займає Прем'єр-міністр, який є не просто primus inter pares, а виступає цілковито незалежним органом урядової адміністрації і який не лише координує роботу уряду, але й наділяється широкими повноваженнями щодо організації своєї власної діяльності [453, s. 18–19]. За словами П. Вінчорека, «Конституція Республіки Польща 1997 р. підносить Прем'єр-міністра над іншими членами Ради Міністрів» [643, s. 195].

Прем'єр-міністр керує роботою уряду та представляє його зовні. Глава уряду не лише забезпечує реалізацію політики Ради Міністрів, але і визначає шляхи її реалізації. Моментом презентації політичної програми уряду є представлення Прем'єр-міністром у Сеймі плану дій Ради Міністрів, на основі якого він домагається вотуму довіри. Разом з тим, для здійснення програми, представленої Сейму, Прем'єр-міністр уповноважує, а також, як зазначено в ч. 5 ст. 148 Конституції Польщі, координує та контролює роботу міністрів, за яку він і весь склад уряду несуть солідарну відповідальність. Президент Республіки Польща під час засідань Ради Міністрів у межах своїх конституційних повноважень також може уповноважити Раду Кабінету Міністрів на певну діяльність (ст. 141 Конституції РП).

Прем'єр-міністр не лише керує роботою членів уряду, але і, відповідно до ч. 7 ст. 148 Конституції Польщі, є офіційним керівником для працівників органів державної адміністрації та, як зазначено у ч. 2 ст. 153 Конституції, начальником корпусу державної цивільної служби. У такий спосіб

конституційний законодавець зробив Прем'єр-міністра гарантом, який забезпечує реалізацію політики Ради Міністрів не лише на рівні уряду, але й на всіх рівнях державного адміністрування. Відповідно до ч. 2 ст. 149 Конституції, на вимогу Прем'єр-міністра Рада Міністрів може скасувати постанову чи розпорядження міністра. Водночас жодне положення Основного закону не передбачає, що розпорядження, видане Прем'єр-міністром на підставі ч. 3 ст. 148 Конституції, може бути скасоване урядом. Це, безперечно, зміцнює позиції Прем'єр-міністра [364, s. 63–64; 455, s. 37; 647, s. 352–353].

Слід враховувати, що діяльність міністрів не обмежується участю в роботі Ради Міністрів, керівництвом міністерством або виконанням завдань, доручених главою уряду чи видачею відповідних правових актів. Здійснюючи свою публічну функцію, міністр виконує низку різноманітних завдань, пов'язаних із нею; приймає індивідуальні рішення, за які, відповідно до ч. 2 ст. 157 Конституції Польщі, також несе індивідуальну відповідальність перед Сеймом.

Крім того, міністр також несе відповідальність перед головою Ради Міністрів за свою діяльність або бездіяльність. Жодна стаття Конституції Польщі не передбачає відповідальність міністра перед Прем'єр-міністром. Однак у ст. 161 Конституції визначено, що Президент Республіки Польща на прохання Прем'єр-міністра вносить зміни до складу Ради Міністрів. Поняття «зміна складу Ради Міністрів» має дуже широке значення, але переважно стосується ситуації, за якої практично з усіх причин, обґрунтованих Прем'єр-міністром у поданні, міністр звільняється з посади [574, s. 1–2]. Право розпоряджатися посадами в уряді, безперечно, має велике значення для Прем'єр-міністра як організатора роботи цього органу. Крім того, ст. 160 Конституції дає можливість Прем'єр-міністру звернутися до Сейму на предмет вираження вотуму довіри до Ради Міністрів. Положення Основного закону не визначає ситуацій, за яких голова уряду повинен звертатися до Сейму для отримання підтримки. Проте немає сумнівів, що отримання вотуму довіри передбачається для уряду, який вже хоча б раз його отримав. Саме Прем'єр-міністру належить право звернення до Сейму з таким поданням. Якщо Сейм не

ухвалить резолюцію, якою виражає вотум довіри, уряд, відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 162 Конституції, йде у відставку.

Конституція Польщі передбачає можливість призначення віцеголів Ради Міністрів до Ради Міністрів, проте її положення не визначають їх повноважень у випадку, коли вони виконують повноваження Прем'єр-міністра. Конституція також не визначає, в яких випадках і якою мірою має відбуватися ця заміна і що вона повинна передбачати.

Частина 4 ст. 147 Конституції Польщі закріплює, що до складу Ради Міністрів можуть бути призначені голови комітетів, визначених у законах. Кількість, склад і спосіб призначення членів комітетів визначаються тими самими законами, які відносять їх голів до складу уряду. Ці комітети є органами державної адміністрації, що пояснюється їх включенням до глави VI Конституції Польщі, яка безпосередньо визначає статус Ради Міністрів і урядової адміністрації [543, s. 2]. Відповідно до п. 7 ст. 148 Конституції офіційним керівником працівників урядової адміністрації є Прем'єр-міністр. У зв'язку з цим, глава уряду як орган, відповідальний за реалізацію конкретної політичної програми Ради Міністрів, керує діяльністю комітетів.

Викладена в Конституції Польщі внутрішня структура Ради Міністрів є дуже розгалуженою та різноманітною. Основний закон закріплює особливий статус Прем'єр-міністра, який є повністю незалежним органом урядової адміністрації з досить широкими повноваженнями. Прем'єр-міністр не лише представляє уряд у відносинах з іншими органами влади та керує його роботою, але й забезпечує реалізацію політики Ради Міністрів. Він координує та контролює роботу уряду, за що спільно з Кабінетом несе інституційну відповідальність перед Сеймом. Крім того, він є офіційним керівником працівників урядової адміністрації та корпусу державної цивільної служби. Слід підкреслити, що члени Ради Міністрів також несуть відповідальність перед главою Уряду, який може практично з будь-яких причин звернутися до Президента з поданням щодо змін у складі кабінету. Коло міністрів, які керують міністерствами, регулюється законами. Щодо факультативних членів уряду, то дотепер їх повноваження положеннями Конституції не визначені.

Відповідно до Конституції Польщі Рада Міністрів реалізує внутрішню та зовнішню політику Республіки Польща. Ці функції Ради Міністрів, по суті, є класичними, а тому її повноваження в означених сферах є досить широкими та значними. Вона є основним центром управління державою в політичному сенсі, тобто управління її розвитком, визначення основних напрямів вирішення суспільних питань, формування рамкових рішень у всіх сферах та здійснення загального керівництва виконанням цих рішень і настанов [185, s. 275].

В. Скшидло вказує на чотири основні функції Ради Міністрів як основної ланки виконавчої влади – виконавчу, нормотворчу, звітно-інформаційну та управлінсько-адміністративну [554, s. 178–179].

Виконавча функція. З огляду на те, що вся публічна адміністрація в державі зобов’язана вести діяльність, спрямовану на виконання законів, то компетенція Ради Міністрів як органа виконавчої влади не може обмежуватися лише виконавчою діяльністю. У цьому контексті вона відіграє особливу роль, яка полягає в забезпеченні виконання законів. Рада Міністрів зобов’язана здійснювати різні заходи і координаційно-контрольного характеру для того, щоб забезпечити виконання положень законів усіма ланками урядової адміністрації.

Нормотворча функція. Виконавчий характер мають повноваження уряду, що включають імплементаційну нормотворчість у вигляді підзаконних виконавчих актів, які ухвалюються у формі розпоряджень. Уряд може видавати ці акти на основі та з метою імплементації законів за наявності відповідного уповноваження, що міститься в законі. Таке уповноваження водночас зобов’язує уряд видати відповідний правовий акт, передбачений законом, для уточнення положень останнього. Набрання чинності законом вимагає прийняття оголошених виконавчих актів уповноваженими центральними органами державної адміністрації. Більше того, порушення актів, ухвалених урядом, веде до порушення закону. Розпорядження може видавати лише державний орган, який прямо на це уповноважений. Отже, якщо Рада Міністрів була уповноважена на означені дії, то жоден інший

державний орган не може здійснювати вказане повноваження; також уряд не може передавати його міністру чи Прем'єр-міністру.

У світлі ст. 87 Конституції Польщі розпорядження є єдиним правовим актом уряду, віднесеним до джерел загальнообов'язкового права. Однак це не єдиний вид правового акта, який видає уряд, оскільки відповідно до ч. 1 ст. 93 Рада Міністрів може також ухвалювати постанови, які є внутрішньо-правовими актами, що застосовуються лише до організаційних підрозділів, підпорядкованих уряду. Вони не можуть бути інструментом регулювання, який використовується для громадян або юридичних осіб [688, s. 184–186].

Однак Конституція не знає нормативно-правових актів, що мають силу закону, виданих поза парламентом. Такі підходи були відомі практиці Другої Польської республіки, а також їх застосовували у 1944–1989 рр. Починаючи з 1989 р. ці акти зникли з Конституції та були знову запроваджені Малою Конституцією, яка передбачала право уряду видавати розпорядження, що мали силу закону. Йдеться про нормативно-правові акти, за допомогою яких уряд мав можливість змінювати, скасовувати чи доповнювати закони, але на практиці вони не застосовувалися [681, s. 110]. Конституція 1997 р. зробила парламент єдиним органом законодавчої влади і не наділила уряд правом ухвалювати акти, що мають силу закону.

Рада Міністрів відіграє важливу роль у здійсненні парламентом законодавчої функції. Крім інших суб'єктів, визначених ст. 118 Конституції Польщі, уряд має право на законодавчу ініціативу. З окремих питань право подавати законопроєкти належить виключно уряду. Це стосується проєктів законів про бюджет, про тимчасовий бюджет (який діє до ухвалення закону про бюджет), про державний борг або зміни до бюджету. Натомість Рада Міністрів була позбавлена будь-якої законодавчої ініціативи щодо внесення змін до Конституції (ст. 235 Конституції РП). Зауважимо, що польський уряд досить часто використовує право законодавчої ініціативи, але це явище є звичайною справою в зарубіжному державотворенні. Раді Міністрів також належить право внесення поправок до законопроєктів, які розглядаються Сеймом (ч. 2 ст. 119 Конституції РП). Лише Рада Міністрів має право у певних

випадках пропонувати законопроєкт як невідкладний [554, s. 179–180].

Звітно-інформаційна функція. Рада Міністрів має конституційне зобов'язання щороку подавати до Сейму звіти про виконання Закону про бюджет, а також інших фінансових планів, ухвалених парламентом. Це юридичне зобов'язання має бути виконане протягом певного періоду часу, а саме протягом п'яти місяців після закінчення бюджетного року. Оцінка виконання Закону про бюджет та інших державних фінансових планів є основою для прийняття резолюції Сейму на предмет довіри уряду. Однак, перш ніж Сейм займе власну позицію з цього питання, він вивчає висновок Верховної контрольної палати, викладений її головою. Ненадання довіри може стати підставою для оголошення Прем'єр-міністром відставки уряду [591, s. 69] та покладатися в основу можливого притягнення винних до відповідальності перед Державним Трибуналом.

Управлінсько-адміністративна функція. Рада Міністрів виконує важливу функцію в галузі управління, координації та контролю за усією урядовою адміністрацією в державі [149, s. 135–136]. Саме уряд відповідає за діяльність усієї урядової адміністрації перед Сеймом.

Рада Міністрів, керуючи всією державною адміністрацією, повинна мати можливість вивчати, як остання виконує свої обов'язки, тобто контролювати її діяльність. У цьому випадку зазвичай використовують або спеціалізовані підрозділи внутрішнього контролю, або вищі органи аудиту. Що стосується координаційних повноважень Ради Міністрів, то слід підкреслити, що не завжди виправданим є використання Радою Міністрів владних засобів. У більшості випадків достатньо узгодити напрями роботи підпорядкованих їй органів, особливо міністрів. Такий спосіб дій є найбільш виправданим, оскільки сфера питань, доручених органам державної влади, досить широка і, з одного боку, важко чітко відмежувати повноваження, які повинен виконувати кожен окремий орган, а з іншого – для вирішення більшості справ досить часто потрібною є взаємодія різних органів, кожен з яких вирішує лише один аспект справи. Інколи контрольна діяльність Ради Міністрів має встановлені форми (наприклад, на практиці воєводи кожні півроку подають звіти про

управління коштами, які є основою для оцінки їх періодичної діяльності).

З огляду на рівень дій Ради Міністрів свої координаційні повноваження вона реалізує лише на засіданнях з приводу вирішення найважливіших та найскладніших випадків. В інших випадках вона реалізує цю функцію за допомогою своїх внутрішніх органів, і лише якщо їх зусилля виявляться безрезультатними, вона перебирає ці справи на себе.

Метою діяльності Ради Міністрів є забезпечення єдності державної політики у внутрішній сфері та ефективності її апарату. Конституція передбачає можливість Ради Міністрів за поданням Прем'єр-міністра скасовувати нормативно-правові акти, видані міністрами (ч. 2 ст. 149), до яких належать постанови та накази. Ця функція реалізується також у формі здійснення керівництва виконанням державного бюджету й інших фінансових планів, ухвалених Сеймом.

Уряд відіграє важливу роль у забезпеченні зовнішньої та внутрішньої безпеки держави. Це дуже важлива площина державної політики, яка водночас перебуває на стику компетенції Президента, уряду та відповідних міністрів. Зокрема, Рада Міністрів наділяється певними повноваженнями у надзвичайних ситуаціях, тобто під час дії кризового управління та під час воєнного стану. Відповідно до закону «Про управління кризовими ситуаціями» [436] при Раді Міністрів існує Урядова команда з управління кризовими ситуаціями, яка є дорадчим органом з питань ініціювання та координації дій, що вживаються у сфері антикризового управління. Під час введення воєнного стану, якщо виникає необхідність захищати державу, цей захист спрямовує Президент Республіки Польща спільно з Радою Міністрів.

Подібну систематизацію повноважень Ради Міністрів пропонує і З. Вітковські [496, s. 364], який виділяє чотири основні функції в діяльності уряду (нормотворчу, виконавчу, управлінську та керівничо-координаційну), під час виконання яких Рада Міністрів виконує окремі завдання, визначені відповідними повноваженнями. До числа цих завдань за критерієм відношення Ради Міністрів до інших сегментів державного апарату зокрема належать:

– завдання, пов'язані з управлінням усією державною адміністрацією;

– завдання, що випливають із відносин Ради Міністрів з парламентом (наприклад, процедури, пов’язані з політичною відповідальністю Ради Міністрів або обов’язком ухвалення підзаконних правових актів, спрямованих на виконання законів);

– регуляторні завдання;

– завдання, пов’язані з діяльністю Ради Міністрів, які реалізуються через відповідних міністрів та керівників центральних відомств;

– завдання щодо одиниць місцевого (територіального) самоврядування;

– завдання щодо органів місцевого (територіального) самоврядування.

Конституція Польщі (ч. 4 ст. 146), на відміну від конституцій більшості зарубіжних держав, містить широкий каталог повноважень уряду [197, s. 169]. Так, відповідно до принципів, визначених Конституцією і законами, Рада Міністрів:

1) забезпечує виконання законів;

2) видає розпорядження;

3) координує та контролює роботу органів урядової адміністрації;

4) охороняє інтереси Державної скарбниці;

5) попередньо схвалює проєкт бюджету держави;

6) керує виконанням бюджету держави, а також постановляє про закриття державних рахунків і про звіт щодо виконання бюджету;

7) забезпечує внутрішню безпеку держави, а також публічний порядок;

8) забезпечує зовнішню безпеку держави;

9) здійснює загальне керівництво у сфері відносин з іншими державами та міжнародними організаціями;

10) укладає міжнародні договори, які потребують ратифікації, а також затверджує та денонсує інші міжнародні договори;

11) здійснює загальне керівництво у сфері обороноздатності країни, а також щорічно визначає кількість громадян, що призиваються на дійсну військову службу;

12) визначає організацію та порядок своєї роботи.

Даний каталог є відкритим. До Ради Міністрів застосовується правило

презумпції компетенції, згідно з яким сфера компетенції уряду включає питання державної політики, не передбачені для інших державних органів та органів місцевого самоврядування [547, s. 86] (п. 1–3 ст. 146 Конституції РП). З огляду на зазначене Рада Міністрів повинна використовувати всі можливості для забезпечення реалізації завдань Республіки Польща, причому як тих, що чітко викладені в Конституції, так і тих, що випливають із самої суті державності [681, s. 156].

Ці завдання серед іншого передбачають:

– охорону незалежності та цілісності території Республіки Польща, забезпечення свобод і прав людини та громадянина і безпеки громадян, захист національної спадщини, забезпечення охорони навколишнього середовища (ст. 5 Конституції РП);

– створення умов для поширення та рівного доступу до культурних благ і надання допомоги полякам, які проживають за кордоном, у підтримці відносин із національною культурною спадщиною (ст. 6 Конституції РП).

Що стосується зовнішньої політики, то її проведення полягає в конституційно та законодавчо визначеній діяльності державних органів, пов’язаній з регулюванням відносин між Республікою Польща та суб’єктами міжнародного права й іншими учасниками міжнародних відносин [350, s. 9].

Конституція Польщі розділяє компетенцію щодо ведення зовнішньої політики між Радою Міністрів, Президентом, Сеймом і Сенатом, при цьому лише уряд безпосередньо уповноважений проводити зовнішню політику, зокрема через здійснення загального керівництва у сфері відносин з іншими державами та міжнародними організаціями, укладення міжнародних угод, які потребують ратифікації, а також затвердження та припинення інших міжнародних угод [149, s. 135]. Також, відповідно до ч. 1–2, п. 9 ч. 4 ст. 146 Конституції Польщі, Рада Міністрів є органом, який відіграє провідну роль у Польщі щодо виконання рішень Європейського суду з прав людини [250, s. 130; 480, s. 202].

Крім того, «загальне керівництво у сфері відносин з іншими державами та міжурядовими організаціями» означає не лише повноваження ухвалювати

рішення стратегічного характеру, але й наявність у державі відповідної організаційної структури (що і має місце в межах Ради Міністрів та окремо взятого міністерства закордонних справ), за допомогою якої зазначені рішення будуть конкретизовані, а потім реалізовані [350, s. 10].

Спостерігаючи мінливі соціально-політичні реалії, пов'язані з процесом прогресування європейської інтеграції у країнах-членах Європейського Союзу, можна побачити, що наслідком цього процесу є трансформація всієї системи державного управління цих держав, зокрема за рахунок значного зміцнення позицій виконавчої влади та її органів, а також зміна ролі національних парламентів [161, s. 22–29; 175, s. 122; 251, s. 17; 482, s. 158; 639, s. 163; 648, s. 9]. Як правило, відбувається це за рахунок законодавчої влади та її органів. Щодо зміцнення виконавчої влади за рахунок законодавчої, то цей процес став характерною рисою змін у владній системі Республіки Польща з моменту її вступу до ЄС та отримання статусу повноправного члена цього об'єднання.

Аналізуючи процес зміцнення виконавчої влади в Республіці Польща за рахунок повноважень законодавчого органу після її вступу до ЄС, необхідно також чітко визначити, про які саме органи йдеться. Чинна Конституція Польщі передбачає, що законодавчу владу здійснюють Сейм і Сенат, а виконавчу – Президент Республіки Польща та Рада Міністрів [206, s. 263; 655, s. 54]. Враховуючи наявні конституційні норми та фактичні обставини, що супроводжують зміцнення виконавчої влади за рахунок законодавчої, необхідно констатувати, що йдеться саме про посилення позиції Ради Міністрів за рахунок Сейму та Сенату, оскільки в межах дуалістичного функціонування виконавчої влади в політичній системі Республіки Польща головну роль відіграє саме Рада Міністрів. Однак необхідно пам'ятати про ту важливу роль, яку відіграє Президент як один з органів виконавчої влади, оскільки в реаліях системи управління Республіки Польща він виступає арбітром, який стабілізує політичну систему, а також є органом так званої резервної (нейтральної) влади [187, s. 59; 248, s. 5; 586, s. 115; 587] і, як правило, не бере постійну участь у здійсненні державної політики, що належить до сфери діяльності Ради Міністрів. Звичайно, особливо важливою є

роль Президента як охоронця конституції, гаранта спадкоємності державної влади, гаранта суверенітету та безпеки держави та представника держави у зовнішніх зносинах [164, s. 441; 474]. Водночас система державної влади, що функціонує на основі Конституції Республіки Польща, передбачає обмежену роль глави держави у здійсненні поточної політики.

Аналізуючи правовий статус і масштаби посилення політичної позиції Ради Міністрів, одразу ж виникає питання про те, що саме є причиною такого зростання ролі цього органу виконавчої влади та, як наслідок, посилення його позиції в державному механізмі. Для відповіді на це питання необхідно визначити фактори, наслідком яких є зміцнення позиції Ради Міністрів. У цьому контексті необхідно зазначити, що виконавча влада може зміцнити свої позиції за рахунок законодавчої влади, лише отримавши (перебравши на себе) певні повноваження парламенту.

Якщо говорити про конкретні повноваження, що перейшли до виконавчої влади, а саме до Ради Міністрів, ми схиляємося до позиції, що вона через своїх представників на рівні інститутів Європейського Союзу перебрала на себе завдання (повноваження), пов’язані з ухваленням законодавчих актів, які згодом підлягають впровадженню (виконанню) в національній правовій системі Республіки Польща [176, s. 116; 613, s. 173].

Водночас вона була наділена зобов’язанням ініціювати процес імплементації до національної правової системи Республіки Польща положень актів, які реалізують правові приписи ЄС, шляхом застосування відповідної законодавчої ініціативи [433]. Це означає, що Рада Міністрів отримала квазізаконодавчі повноваження, оскільки до цього часу законодавча влада належала лише Сейму та Сенату, однак членство Республіки Польща в ЄС призвело до надання Раді Міністрів нових повноважень у зазначеній сфері. Водночас варто нагадати, що в межах визначеної Конституцією Республіки Польща політичної системи є неможливим, щоб органи, які не належать до законодавчої влади, мали право здійснювати законодавчу функцію, яка зарезервована лише для цього органу [279, s. 7; 161, s. 45–50]. Порушення цього вищого конституційного принципу очевидно призвело б до порушення

основних конституційних принципів Республіки Польща.

Польська Конституція містить положення, що дозволяє значно зміцнити позиції виконавчої влади за рахунок законодавчої. Так, пункт 1 ст. 90 Конституції Польщі передбачає, що Республіка Польща може відповідно до міжнародної угоди делегувати повноваження державних органів у певних питаннях міжнародній організації чи міжнародному органу. Отже, з огляду на інтеграцію Республіки Польща до ЄС, органи законодавчої влади вправі делегувати квазізаконодавчі повноваження на міжнародний рівень [315; 356, s. 145; 654, s. 112–114]. Завдання в означеній галузі виконують відповідні представники Ради Міністрів як органу виконавчої влади. Це означає, що виконавча влада через представників одного зі своїх органів набуває квазізаконодавчих повноважень, які є частиною законодавчої функції законодавчої влади.

Слід підкреслити, що зазначене посилення виконавчої влади за рахунок законодавчої влади не означає, що законодавчий орган повністю втрачає свої повноваження в цій царині. Насправді вона регулярно інформується про стан справ, а також може вплинути на позицію, яку представник виконавчої влади займатиме на форумі органів Європейського Союзу із законодавчими повноваженнями [433; 545, s. 9]. Однак, цей вплив є досить обмеженим, оскільки законодавчі органи не можуть видавати обов’язкові інструкції Раді Міністрів та її представникам щодо позиції, яка має бути заявлена під час законодавчого процесу на рівні Європейського Союзу [433]. Такий підхід є ще одним проявом значного рівня зміцнення позицій виконавчої влади у державному механізмі за рахунок влади законодавчої. Важливим є й те, що на цьому етапі лише Сейм здійснює фактичний контроль за Радою Міністрів на умовах, визначених Конституцією та законами. Щодо Сенату, то Конституцією Польщі він був позбавлений можливості здійснювати такий контроль щодо Ради Міністрів [311, s. 21–37; 361, s. 151; 582, s. 176; 583, s. 37]. Проте на основі закону Республіки про кооперацію і Сейм, і Сенат через свої органи мають можливість постійного (поточного) впливу на діяльність Ради Міністрів щодо створення законодавства на рівні Європейського Союзу та

його впровадження в національну правову систему Республіки Польща. Цей вплив трактується як прояв здійснення законодавчої функції (Сеймом і Сенатом), а не контрольної функції (лише Сеймом) [157; 599; 659].

Підсумовуючи цю частину дискусії, можна констатувати, що Рада Міністрів набула за рахунок Сейму та Сенату квазізаконодавчих повноважень, які є частиною законодавчої функції. Разом з тим, законодавча влада не була повністю позбавлена цих повноважень, оскільки в межах здійснення законодавчої функції Сейм і Сенат можуть брати участь у цьому процесі. Ця участь означає, по суті, зобов'язання Ради Міністрів повідомляти Сейм і Сенат про нормотворчі плани законодавчих органів ЄС та можливість відповідних органів Сейму та Сенату висловлювати власну позицію з цього приводу. Однак ця позиція (оцінка) не є обов'язковою для Ради Міністрів [245, s. 215; 329, s. 141; 566, s. 67].

Ще одним проявом зміцнення позицій Ради Міністрів за рахунок Сейму та Сенату є процес перенесення права Європейського Союзу в національну правову систему Республіки Польща, провідну роль у чому відіграє Рада Міністрів. Це відбувається в межах визначеного Конституцією переліку організацій, наділених правом законодавчої ініціативи [657]. З формальної точки зору, інші суб'єкти, визначені в Конституції, також можуть ініціювати законодавчий процес у сфері транспонування права Європейського Союзу, проте правові норми, що містяться в Законі про кооперацію, чітко вказують на обов'язок саме Ради Міністрів вживати заходів в означеній сфері. Зокрема, вона була зобов'язана готувати й подавати на засідання Сейму законопроєкти, що реалізують право ЄС у національній правовій системі Республіки Польща [357, s. 11]. Представники Ради Міністрів беруть участь у форумах органів ЄС щодо створення права Європейського Союзу, після чого Рада Міністрів зобов'язана підготувати проєкти нормативно-правових актів, що імплементують право ЄС у національну правову систему Республіки Польща.

Звичайно, їх ухвалення буде неможливим без участі Сейму та Сенату, оскільки Республіка Польща зобов'язана застосовувати право Європейського Союзу у національній правовій системі на основі первинного права ЄС та на

підставі положень Конституції. Тому в законодавчому процесі Сейм і Сенат мають обмежену можливість впливати на зміст нормативно-правових актів, що реалізують право ЄС у національній правовій системі Республіки Польща. Правовий акт, що реалізує право ЄС, має забезпечити повну ефективність права ЄС у національній правовій системі Республіки Польща.

Розглядаючи представлений вище аналіз, можна також зробити висновок, що зміцнення виконавчої влади за рахунок законодавчої в умовах членства Польщі в Європейському Союзі складається з кількох елементів, і лише їх комплексний аналіз дає повну картину про масштаби еволюції політичної позиції виконавчої влади.

Із цього приводу Є. Чяпала зазначив, що звичними в державній практиці Польщі стали явища «обходу» Конституції, які вказували на той факт, що осередок ухвалення політичних рішень, зокрема безпосередньо пов'язаних із функціонуванням виконавчої влади, змістився від Прем'єр-міністра і в деякій мірі навіть від Президента [192, s. 35–36]. Тому, як зазначає дослідник (і ми, певною мірою, з ним солідарні), маємо справу з ерозією та анархізацією державних структур Республіки Польща з точки зору конституційних норм, одним із проявів якої є перегляд засади поділу влади, а також фактична дисфункція суто виконавчої влади, що вже наводить на думку про наявність у польському державному механізмі принципу неподільності влади. У цьому контексті, на нашу думку, державний інтерес вимагає звернути увагу не лише на ослаблення позицій судової та законодавчої гілок влади, а й на низку негативних явищ, наприклад, відступ від реформи пенсійних виплат, кризу державної служби та кризу польської влади в структурах Європейського Союзу [467]. Не змінює цього факту навіть робота над внесенням змін до чинної Конституції, оскільки тут ідеться не стільки про певну хибність польського законодавства, скільки про методи його модернізації, що безпосередньо стосуються саме влади виконавчої загалом і Ради Міністрів зокрема.

Найбільш анонсованими політичною силою «Право і справедливість» змінами в системі виконавчої влади (та, як наслідок, і в роботі уряду) є:

а) винесення «європейського напряму» польської політики поза юрисдикцію Міністерства закордонних справ та підпорядкування його безпосередньо голові Ради Міністрів; б) поділ Міністерства екології на Міністерство екології та міністерство кліматичних питань; в) ліквідація Міністерства енергетики. Крім того, в уряді Республіки Польща планується створити Міністерство нагляду за державною власністю та Міністерство управління фондами.

Аналіз досліджених джерел дозволяє дійти таких висновків:

1. У межах дуалістичного функціонування виконавчої влади в політичній системі Польщі головну роль відіграє саме Рада Міністрів. Вона існує поряд із Президентом як рівноцінний конституційний орган, і в жодному разі не йдеться про її підпорядкування главі держави. У цьому контексті можна говорити лише про політичний зв'язок між урядом та Сеймом, оскільки, відповідно до прийнятої у Польщі змішаної управлінської системи, Рада Міністрів повинна користуватися постійною довірою сеймової більшості і значною мірою складається з самих депутатів Сейму.

2. Рада Міністрів є колегіальним органом, при цьому більшість її членів також є окремими, одноосібними конституційними органами, наділеними власними завданнями та повноваженнями. Насамперед це стосується Прем'єр-міністра, який є повністю незалежним органом урядової адміністрації з широкими повноваженнями. Він не лише представляє уряд у відносинах з іншими органами влади та керує його роботою, але й забезпечує реалізацію політики Ради Міністрів. Також він є офіційним керівником працівників урядової адміністрації та корпусу державної цивільної служби. Це дозволяє Раді Міністрів відігравати специфічну, так би мовити, змішану роль у державному механізмі і подекуди вказує на наявність конкуренції повноважень між Радою Міністрів та Прем'єр-міністром як її головою.

3. Рада Міністрів концентрує у своїй компетенції найважливіші повноваження щодо реалізації поточної державної політики. Як ланці системи виконавчої гілки влади їй належать усі питання державної політики, не віднесені законодавством до компетенції інших державних органів та органів місцевого самоврядування. Рада Міністрів здійснює контроль за всією

системою урядової адміністрації, а тому їй підпорядкована широка і складна організаційна структура, побудована значною мірою за принципом ієрархічної вертикалі. Через свого голову (Прем'єр-міністра) вона також здійснює нагляд за діяльністю місцевого самоврядування.

4. Рада Міністрів та її окремі члени несуть за свої дії політичну відповідальність перед Сеймом, а також індивідуальну конституційну відповідальність перед Державним Трибуналом.

5. Характерною рисою змін у владній системі Республіки Польща з моменту її вступу до Європейського Союзу став факт зміцнення виконавчої влади, зокрема за рахунок представницьких повноважень законодавчого органу. Можна також стверджувати, що інтеграційні процеси в межах ЄС призводять до подальшого поглиблення цього процесу. Водночас зміцнення в Польщі виконавчої влади за рахунок влади законодавчої є можливим лише в тій мірі, що її допускає наявна система управління, яка залежить від прийнятої моделі взаємовідносин між виконавчою та законодавчою владами.

2.4. Конституційно-правовий статус вищих органів судової влади Республіки Польща

Питання належної організації роботи судової гілки влади на сьогодні є одним із найбільш болючих для України як держави, що обрала євроінтеграцію провідним вектором своєї зовнішньої, а відтак і внутрішньої політики. Процес реформування судової гілки влади наштовхується на значну кількість перешкод політичного, економічного й організаційно-правового характеру. Посилює ці проблеми і кадровий «голод», оскільки в судовій системі питання притоку фахівців нової генерації, не скомпрометованих хабарництвом і кумівством, вийшло навіть на більш високий рівень, аніж при здійсненні однопорядкових реформ в інших сферах життєдіяльності українського суспільства та держави. Саме тому пошук гідних взірців системної організації судової влади європейського зразка є актуальним та життєво необхідним для нашої держави. У цьому зв'язку слід звернути увагу на досвід Республіки Польща, яка, будучи успішною європейською державою,

практично одночасно з нами вирішує ті ж самі болючі питання організації та здійснення судової влади на всіх рівнях своєї територіальної організації [90, с. 307].

Як відомо, у Польщі, як і в більшості демократичних держав, влада здійснюється на принципах її поділу на законодавчу (парламент), виконавчу (уряд) і судову. Судову владу в Польщі здійснюють вільні та незалежні суди – Верховний Суд, суди загальної юрисдикції, адміністративні суди, військові суди, а також трибунали – Конституційний Трибунал (аналог Конституційного Суду України) і Державний Трибунал. Конституція Республіки Польща (ч. 2 ст. 175) також допускає можливість створення під час дії військового стану надзвичайних судів, при цьому влада судів і трибуналів є відокремленою та незалежною від інших влад.

Верховний Суд у Польщі був утворений у 1917 р. [341, s. 121]. Із того часу вся його організація, функції та навіть принципи діяльності неодноразово змінювалися, що обумовлювалося змінами функціонування всієї судової гілки влади. Так, у довоєнний період Верховний Суд відігравав роль касаційної інстанції. Під час окупації Польщі німецькими військами його діяльність була припинена. У період існування Польської Народної Республіки, в зв'язку з ліквідацією інституту касаційної скарги, його функціонування було влаштоване за радянським зразком, зокрема шляхом наділення його повноваженнями проведення перевірок юридичної обґрунтованості рішень судів загальної юрисдикції [534, s. 2].

Принципово нові зміни в правилах організації та функціонування польської судової системи, із Верховним Судом включно, розпочалися після розпаду СРСР. Остаточно правовий статус і функції Верховного Суду у постсоціалістичний період було закріплено Конституцією Республіки Польща 1997 р. [300], яка встановила систему поділу та балансу влад. Відмежувавши судову владу від законодавчої та виконавчої, Конституція Республіки Польща розрізняє судову владу як у функціональному сенсі (ст. 10) (вона в основному полягає у здійсненні правосуддя судами), так і в інституційному сенсі, що випливає зі ст. 173, відповідно до якої суди та трибунали є органами окремої

та незалежної від інших гілки влади.

Відповідно до ст. 175 Основного закону здійснення правосуддя в Республіці Польща покладається на Верховний Суд, суди загальної юрисдикції, а також адміністративні та військові суди.

Верховний Суд Республіки Польща, на відміну від свого українського аналогу, винесений за межі системи загальних судів, оскільки виступає касаційною інстанцією не тільки для загальних, але й для військових судів.

Органами Верховного Суду є Перший голова Верховного Суду, Голова Верховного Суду, Загальні збори суддів Верховного Суду, збори суддів палати Верховного Суду та Колегія Верховного Суду.

Відповідно до ст. 183 Конституції 1997 р. Першого голову Верховного Суду призначає Президент Республіки строком на 6 років з кола кандидатів, запропонованих Загальними зборами суддів Верховного Суду з можливістю бути перепризначеним тільки один раз. Водночас відповідно до ст. 14 закону «Про Верховний Суд» від 8 грудня 2017 р. Перший голова Верховного Суду представляє Президентові Республіки кандидатів на посаду Голови Верховного Суду, обраних зборами суддів палати Верховного Суду [410]. Строк їх повноважень становить 3 роки з правом перепризначення ще на два строки.

Органами самоврядування суддів Верховного Суду є Загальні збори суддів Верховного Суду, збори суддів палат Верховного Суду та Колегія Верховного Суду. До їх складу за визначенням входять усі діючі судді Верховного Суду, крім осіб, які делеговані для виконання функцій суддів у Верховному Суді.

Колегія Верховного Суду складається з Першого голови Верховного Суду, голів Верховного Суду та суддів, що обираються зборами суддів палати Верховного Суду строком на 3 роки.

Досліджуючи процес трансформації судової системи Республіки Польща, зокрема й Верховного Суду, неможливо не звернути увагу на конфлікт, який виник між керівництвом Республіки та наднаціональними інституціями ЄС. Його суть зводиться до того, що правляча в Польщі партія

«Право і справедливість» ініціювала судову реформу, намагаючись внести зміни до трьох законів – про Верховний Суд, Національну судову раду і Суди загальної юрисдикції [70, с. 133]. За правилами, які почали діяти з кінця 2017 р., польський Верховний Суд був підпорядкований Міністерству юстиції, а глава міністерства отримав право призначати голів апеляційних і окружних судів самостійно, не проводячи консультації з представниками правосуддя. Проте найбільше скарг викликало зниження пенсійного віку для суддів, у зв'язку з чим частина суддів, зокрема Верховного Суду, не мала б змоги обіймати свої посади весь передбачений Конституцією строк.

На думку партії «ПіС», така реформа модернізує судову владу. Проте опозиція та більшість представників суддівського корпусу переконані, що такі зміни обмежують незалежність судів, що може призвести до встановлення в Польщі диктатури. Це стало причиною масових протестів проти судової реформи.

20 липня 2017 р., незважаючи на погрози санкцій з боку ЄС, парламент Польщі ухвалив законопроєкт про реорганізацію Верховного Суду – останній з пакета законів, спрямованих на проведення реформи судової системи. Під час нічного засідання профільного парламентського комітету в первісну версію документа були внесені зміни, після чого Сейм проголосував за реформу. Протистояння між офіційною Варшавою і Брюсселем тривало до 19 листопада 2018 р. Суд ЄС не зобов'язав керівництво Польської держави скасувати реформу Верховного Суду. Враховуючи, що на наступному засіданні Суду ЄС із приводу ситуації в Польщі очікувалося рішення про накладення фінансових санкцій, то вже 21 листопада 2018 р. парламентська більшість, представлена партією «Право і справедливість», вирішила відмовитися від реформ, у такий спосіб відновлюючи дію попередніх приписів профільного законодавства.

Виходячи з означеного, можемо констатувати, що на сьогодні Верховний Суд – це вищий судовий орган у Республіці Польща в цивільних і кримінальних справах для судів загальної юрисдикції та військових судів, місцезнаходженням якого є місто-столиця Варшава. Відповідно до закону «Про Верховний Суд» від 8 грудня 2017 р. (зі змінами) він поділяється на

палати: 1) Цивільну; 2) Кримінальну; 3) Праці та соціальних страхувань, 4) Надзвичайного контролю і публічних справ; 5) Дисциплінарну.

Стаття 3 вказаного Закону відносить до компетенції Цивільної палати справи в межах цивільного, господарського, сімейного права, справи пов'язані з опікунством та справи щодо реєстрації підприємців і застав. Натомість Кримінальна палата розглядає справи, віднесені до її компетенції на підставі законів «Кримінально-процесуальний кодекс» від 6 червня 1997 р. [289], «Кримінальний податковий кодекс» від 10 вересня 1999 р. [286], «Кодекс проваджень у справах про правопорушення» від 24 серпня 2001 р. [290], а також інші кримінальні справи, щодо яких застосовуються приписи Закону «Кримінально-процесуальний кодекс» від 6 червня 1997 р., та також справи, віднесені до компетенції військових судів. Нарешті, до компетенції Палати праці та соціального страхування належать справи у сфері трудового права, соціального страхування, щодо претензій винахідників, побутових і промислових зразків та розрахунку тарифних розрядів для оплати праці, реєстраційні питання, за винятком питань, що стосуються реєстрації бізнесу та оформлення застав.

Відповідно до ст. 26 вищезгаданого закону «Про Верховний Суд» Палата надзвичайного контролю і публічних справ розглядає надзвичайні скарги, визнання виборчих акцій протесту та протестів проти дійсності загальнонаціонального та конституційного референдумів, а також підтвердження дійсності виборів і референдумів, інші питання зі сфери здійснення публічної влади включно з питаннями захисту конкуренції, регулювання енергетики, телекомунікацій та залізничного транспорту, а також справи, в яких були подані апеляції на рішення голови Національної ради з питань телерадіомовлення та скарги щодо тривалості провадження у судах загальної юрисдикції, військових судах і Верховному Суді.

До компетенції Дисциплінарної палати віднесено:

1) дисциплінарні справи:

а) щодо суддів Верховного Суду;

б) що розглядаються Верховним Судом у зв'язку з дисциплінарним

провадженням, яке здійснюється відповідно до законів «Право про адвокатуру» від 26 травня 1982 р. [500], «Про правових радників» від 6 липня 1982 р. [399] із змінами 2016, 2017 та 2018 рр., «Право про нотаріат» від 14 лютого 1991 р. [502], «Право про устрій військових судів» від 21 серпня 1997 р. [506], «Про Інститут національної пам'яті – Комісію з розслідування злочинів проти польського народу» від 18 грудня 1998 р. [385], «Право про устрій судів загальної юрисдикції» від 27 липня 2001 р. [505], «Право про прокуратуру» від 28 січня 2016 р. [503];

2) справи у сфері трудового права і соціального забезпечення суддів Верховного Суду;

3) справи щодо виходу судді Верховного Суду на пенсію.

Верховний Суд Республіки Польща є органом судової влади, на який покладаються наступні завдання:

1. Здійснення правосуддя через:

а) забезпечення дотримання закону в процесі ухвалення рішень судами загальної юрисдикції та військовими судами та їх уніфікація шляхом застосування апеляційних процедур, а також ухвалення рішень із правових питань;

б) надзвичайний контроль за судовими рішеннями, які набрали законної сили, з метою забезпечення верховенства права та соціальної справедливості шляхом розгляду надзвичайних (касаційних) скарг.

2. Розгляд справ про дисциплінарні правопорушення в межах, визначених законом.

3. Визнання виборчих протестів та встановлення дійсності виборів до Сейму та Сенату, обрання Президента Республіки Польща, виборів до Європейського парламенту та визнання протестів про недійсність загальнонаціонального та конституційного референдумів і підтвердження дійсності референдуму.

4. Надання висновків щодо проєктів законів та інших нормативних актів, на підставі яких діють та ухвалюють рішення суди, а також інших законопроєктів, що стосуються питань, які підпадають під юрисдикцію

Верховного Суду.

5. Виконання інших дій, зазначених у законах.

Серед завдань Верховного Суду на особливу увагу заслуговує обов'язок забезпечення дотримання закону в процесі ухвалення рішень судами загальної юрисдикції та військовими судами та їх уніфікації шляхом застосування апеляційних процедур, а також ухвалення рішень із правових питань.

На думку В. Санетри, обов'язок забезпечувати уніфікацію судових рішень є основним обов'язком цього Суду. Це випливає з прийнятої конструкції касаційної скарги та визнання того факту, що вона не є звичайним засобом правового захисту, який стосується вже ухвалених рішень, а Верховний Суд – це не просто ще одна (друга) апеляційна інстанція. Така скарга була задумана як інструмент, який використовується, в основному, для найкращої реалізації інтересів і цілей суспільного характеру, оскільки подається вона від імені та в інтересах сторін, що оскаржують рішення суду другої інстанції. У цивільних справах не лише було запроваджено правило, за яким лише частина питань (з урахуванням предмета суперечки, його виду чи вартісної оцінки) може бути оскаржена шляхом подачі касаційної скарги, але, на додаток, конкретні скарги підлягають індивідуальному дослідженню суддею на предмет їх прийнятності (обґрунтованості прийняття до розгляду) [534, s. 5].

Касаційна скарга може бути прийнята до розгляду лише у випадку, якщо: 1) справа містить істотні правові питання; 2) існує необхідність тлумачення положень, що викликають серйозні сумніви або розбіжності в практиці судів; 3) вона вказує на недійсність судового провадження або 4) касаційна скарга належним чином аргументована (ст. 3989 Цивільно-процесуального кодексу Республіки Польща). Такі вимоги вказують на те, що Верховний Суд повинен мати справу лише з найбільш серйозними випадками або випадками, в яких порушення закону судом другої інстанції є особливо очевидним. Опосередковано з цього припису випливає, що головним завданням Верховного Суду є тлумачення закону й усунення невідповідностей у судових рішеннях, а головною функцією Верховного Суду – забезпечення

уніфікації судових рішень, зокрема шляхом стандартизації тлумачення закону, використовуваного судами.

Всупереч висновку, що випливає з інтерпретації ч. 1 ст. 1 закону «Про Верховний Суд», обов'язок забезпечення цим судом дотримання закону та уніфікації судових рішень здійснюються не лише шляхом подання касації (та інших апеляційних засобів), але і через ухвалення рішень із правових питань щодо усунення колізій (надання відповідей на запитання судів другої інстанції, окремих судових і колегій Верховного Суду, а також таких органів, як Перший голова Верховного Суду, Генеральний прокурор чи Омбудсмен). Іншими словами, не в усіх випадках подання касаційної скарги стає інструментом для забезпечення уніфікації судових рішень, оскільки однорідність судових рішень забезпечується також через «механізм правових питань» і наданих Верховним Судом відповідей на них.

Зауважимо, що здійснення правосуддя Верховним Судом має вираження в його вироках і постановах, ухвалених у результаті визнання касаційних скарг, а також у рішеннях, винесених у випадках надмірної тривалості судового розгляду відповідно до закону «Про скаргу на порушення прав сторони (процесу) на розгляд справи під час підготовчого провадження, що проводиться або контролюється прокурором, та розгляд справи у судовому порядку без невиправданої затримки» від 17 червня 2004 р. [411] чи внаслідок задоволення позову про визнання незаконності остаточного рішення.

Влада Верховного Суду Республіки Польща як судової інстанції характеризується певними особливостями. Перш за все, Верховний Суд є по суті «судом права», а не «судом факту», а тому в його практиці переважають рішення, що стосуються тлумачення закону. Від цього суду очікується вміння вийти за межі простого лінгвістичного тлумачення закону, ширше його осмислити, аж до можливості створення судового прецеденту. Цим обґрунтовується висновок, що функції Верховного Суду під час здійснення судової влади характеризується значними особливостями. Те саме стосується судового нагляду, оскільки він здійснюється в основному в межах процедури розгляду касаційної скарги, а не через звичайний розгляд справи. Верховний

Суд, на відміну від судів першої та другої інстанцій, не веде справ і не оцінює докази, а отже, його свобода (повноваження) встановлювати факти та докази, а також ухвалювати рішення щодо них (процесуальна влада) є в принципі виключною.

На сьогодні існує безліч об'єктивних і суб'єктивних факторів, які збільшують масштаб невідповідностей, що виникають у процесі вирішення судових справ. Причиною цих розбіжностей є різні інтерпретаційні підходи, зумовлені низькою якістю права. Крім того, наявність значної кількості національних і позадержавних інстанцій, які здійснюють тлумачення закону, часто призводить до суперечливих інтерпретацій, а отже – і до неоднорідності судових рішень.

За таких обставин збільшується роль і значення повноважень Верховного Суду, який діє, як правило, шляхом превенції або профілактики щодо уніфікації судової практики. Юридичним інструментом, розрахованим на профілактичний вплив, є так звана «практика правових питань». Наприклад, якщо під час апеляції виникають сумніви щодо тлумачення правового явища, то суд може винести це питання на розгляд і вирішення Верховного Суду.

Корекційна роль Верховного Суду полягає в тому, що за наявності розбіжностей у судовій практиці, які виникають у процесі тлумачення правових норм, він представляє власну інтерпретацію права, яка їх усуває. Слід мати на увазі, що на практиці однією з найважливіших причин, що виправдовують прийняття касаційної скарги, є існування нечітких та багатоаспектних положень.

Підсумовуючи вищесказане, слід зазначити, що Верховний Суд передусім виконує роль касаційної інстанції, а також забезпечує правильність і цілісність інтерпретування закону та судової практики, що робить її більш прийнятною для належного забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Важливим також є повноваження Верховного Суду Республіки Польща оцінювати законопроєкти й роз'яснювати правові положення, що допускають неоднозначне тлумачення або застосування яких порушує єдність судової практики [1, с. 120].

Водночас повноваження Верховного Суду Республіки Польща щодо проголошення виборів до Сейму та Сенату, виборів Президента, загальнодержавного та конституційного референдумів такими, що відбулися, а також ті, що не пов’язані зі здійсненням правосуддя (наприклад щодо надання оцінки законопроєктам), безпосередньо свідчать про місце Верховного Суду в системі державної влади Польщі як органу судової влади, наділеного засобами впливу на законодавчу владу [7, с. 106]. З огляду на означене Верховний Суд у Республіці Польща виступає вагомою складовою частиною системи стримувань і противаг між різними владними системами.

Органи конституційного контролю займають особливе місце у структурі державної влади будь-якої сучасної європейської держави. Такий стан речей безпосередньо пов’язується з тією роллю, яку виконує такий орган конституційної юстиції в механізмі захисту Основного закону, а також прав і свобод людини та громадянина. Проте питання про його особливу правову природу та, зокрема, про можливість його віднесення саме до влади судової й досі залишається відкритим як в українській, так і в зарубіжній конституційно-правовій доктрині. Слід враховувати, що більшість європейських країн відноситься до системи континентального (писаного) права, основним джерелом якого є закони та підзаконні нормативні акти, а судова практика має, швидше, похідний характер. Тому загальні суди як правозастосовчі органи правосуддя не наділені повноваженнями щодо здійснення конституційного контролю.

Саме з огляду на такий стан речей європейська система конституційного контролю передбачає заснування спеціальних судових або квазісудових органів конституційного контролю, до числа яких відносять, наприклад, конституційні суди Болгарії, Іспанії, Італії, Німеччини, Румунії, Словаччини, Угорщини, Чехії, а також Конституційний Трибунал Польщі, Конституційну Раду Франції тощо.

У польській юридичній літературі міститься значна кількість вказівок на правову природу Конституційного Трибуналу. Так, іноді він називається «негативним законодавцем» [616, s. 573], «конституційним судом», «судом

права» чи «охоронцем» або навіть «адвокатом Конституції» [692, s. 21]. З одного боку, всі ці назви з погляду раціональності містять значну частину правди. З іншого – вони створюють багато непорозумінь. Тому, як справедливо зауважує М. Зубік, слід докладно придивлятися до таких визначень, оскільки іноді вони вказують на системну роль у державному механізмі, організацію або компетенцію Конституційного Трибуналу, що дозволяє нам зрозуміти його специфіку та відмінність від інших судових органів.

У своїй науковій праці І. Маринів доводить, що польська державно-правова доктрина передбачає три основні підходи до визначення правової природи Конституційного Трибуналу. Усі вони так чи інакше опосередковують зв'язок Конституційного Трибуналу з судовою гілкою влади та процесом здійснення правосуддя. Перший підхід полягає в тому, що Конституційний Трибунал узагалі не відноситься до органів судової влади, а його діяльність являє собою особливу форму контролю. Другий підхід відносить Конституційний Трибунал до органів судової влади, однак не пов'язує його повноваження зі здійсненням правосуддя. І, нарешті, третій підхід полягає в тому, що Конституційний Трибунал є складовою частиною (органом) судової влади та одночасно органом здійснення правосуддя. Для з'ясування правової природи Конституційного Трибуналу необхідно проаналізувати кожен з указаних підходів.

Так, прихильники першого підходу до розуміння правової сутності Конституційного Трибуналу зауважують, що його діяльність є специфічною, відмінною від діяльності інших органів судової влади, а тому і сам Конституційний Трибунал органом судової влади не є. До науковців, що підтримують таку точку зору, слід, зокрема, віднести польських учених Б. Банащака, А. Лопатку, Я. Тжинського, М. В'яцека [84, с. 40].

Так, Б. Банащак, наголошуючи на певній подібності Конституційного Трибуналу й органів судової влади, одночасно зазначає, що Конституційний Трибунал не здійснює функцію правосуддя, оскільки вона віднесена до сфери відання судів [171, s. 115], про що прямо йдеться у ст. 175 Конституції Польщі

1997 р. [300]). Він також указує на низку особливостей, які дозволяють відмежувати Конституційний Трибунал від звичайного суду: особливий порядок формування Конституційного Трибуналу; рішення Конституційного Трибуналу не підлягають скасуванню Верховним Судом; Конституційний Трибунал не пов'язаний з діяльністю Загальнопольської судової ради; до діяльності Конституційного Трибуналу не застосовується принцип, закріплений у ч. 1 ст. 176 Основного закону: «судочинство є щонайменше двоінстанційним» тощо.

Дослідник Я. Тжинські зауважує, що віднесення Конституційного Трибуналу до судової влади існує лише у зв'язку з викривленим уявленням про те, що кожен конституційний орган має обов'язково бути віднесений до однієї з трьох гілок влади. На його думку, діяльність Конституційного Трибуналу є особливою формою контролю (конституційним контролем), а оскільки контроль не є «правосуддям», то і орган, який його здійснює, не може бути органом судової влади через те, що головною умовою віднесення до цієї групи органів є власне здійснення правосуддя [614, s. 200].

Як зазначає М. Зубік, конституційний суд за своєю правовою природою тісно вплетений у механізм (іноді поточного) керування державою, принаймні у сфері використання права як компонента управління справами громадськості. Його роль, яка полягає в забезпеченні ієрархічної відповідності норм, включаючи примат Основного закону, не є самоціллю, а служить для забезпечення довіри особи до держави через захист прав і свобод людини в межах чинного режиму. А, як відомо, в сучасній демократичній державі основним регулятором суспільних відносин є право [693]. У цьому зв'язку варто згадати К. Дзялочу, який зазначав, що конституційні суперечки (суперечки про конституційність закону) завжди є певним чином суперечками політичними. Завданням конституційних судів є контроль за законністю політичних дій державних органів. Контроль, який здійснюють конституційні суди, обмежений вивченням конкретних дій держави на предмет їх відповідності Конституції та служить для здійснення державного управління на базі принципу конституціоналізму як основного постулату правової

держави [209, s. 6].

Аналізуючи наукові підходи польських колег, прихильників винесення Конституційного Трибуналу поза межі судової гілки влади, ми пристаємо до позиції про те, що конституційний контроль, здійснюваний Конституційним Трибуналом, є особливою формою контролю. Натомість ми не підтримуємо позицію щодо неможливості віднесення органу конституційної юрисдикції до системи органів судової влади у зв'язку з наявністю в нього контрольних, а не правосудних повноважень. На нашу думку, один лише факт наявності у Конституційного Трибуналу контрольних повноважень не є достатньою підставою для його виключення зі структури судової гілки влади.

Дещо іншої точки зору щодо місця Конституційного Трибуналу у владному механізмі Республіки Польща дотримуються послідовники другого підходу. Вони наполягають на віднесенні Конституційного Трибуналу до органів судової влади, але при цьому не наділяють його функцією здійснення правосуддя. В основу такого підходу покладається ст. 173 Конституції Польщі, відповідно до якої Суди та Трибунали є владою, окремою і незалежною від інших влад. Як наслідок, судова влада містить два владні сегменти: суди та трибунали, однак лише перший із них наділяється правом здійснювати правосуддя. Прибічниками такого підходу є Л. Гарліцький, З. Чешейко-Сохацький, В. Соколєвіч, М Домагала та ін.

Зокрема, Л. Гарліцький зазначає, що згідно з ч. 2 ст. 10 Конституції Польщі, в якій йдеться про те, що «судову владу здійснюють суди та трибунали», Конституційний Трибунал слід розглядати як орган судової влади. При цьому він підкреслює різницю між судами та трибуналами, яка полягає в системній підконтрольності судів Верховному Суду або Вищому адміністративному суду, тоді як Конституційний та Державний Трибунали є їм непідконтрольними і тому мовби знаходяться поза судовою системою, утворюючи в такий спосіб окремий сегмент судової влади. Як наслідок, Конституційний Трибунал є органом судової влади, хоча не є судом у розумінні ст. 175 Конституції Польщі, а діяльність Конституційного Трибуналу не може бути визначена як правосуддя, оскільки ця функція

властива виключно судам загальної юрисдикції [220, s. 373].

Польський дослідник В. Соколєвіч наголошує, що Конституційний Трибунал не здійснює правосуддя, однак він є органом судової влади, оскільки її утворюють не лише суди, які здійснюють правосуддя, а й трибунали, що виконують інші функції. Функція контролю, яку здійснює Конституційний Трибунал щодо конституційності тих чи інших норм права, є «доповненням до судового правосуддя», тому що цей орган діє на користь правосуддя, корегуючи право, яке інтерпретується і застосовується судами [569, s. 157].

Зі свого боку А. Людвіковська вважає, що конституційні суди з іншими судами об'єднує схожість організації, порядку судочинства та правового статусу суддів. Однак функції та завдання, що реалізуються вказаними судовими органами, поділяють їх на дві самостійні групи [337, s. 44].

Проте, мабуть, вирішальним аргументом на користь другого підходу до розуміння правової природи Конституційного Трибуналу є рішення самого Конституційного Трибуналу Республіки Польща від 9 листопада 2005 р. (sygn. Kp 2/05), в якому зазначено: «Виражений у ст. 10 принцип поділу влади … стосується, перш за все, збереження істотних атрибутів кожної з трьох влад. Таким атрибутом судової влади є, в її судовому сегменті, здійснення правосуддя «…». Якщо говорити про Конституційний Трибунал – його роль як частини судової влади виражається в компетенції щодо вирішення ієрархічної відповідності норм права» [677]. Більше того, сама Конституція, на нашу думку, переконливо відобразила поділ судової влади на два сегменти, закріпивши положення, що судову владу здійснюють суди та трибунали (ст. 10 Конституції РП).

Аналіз вищевказаних точок зору щодо другого підходу до предмета дослідження дозволяє стверджувати логічність, ґрунтовність і правову вмотивованість визнання Конституційного Трибуналу «спеціальним судом», який хоч і належить до судової гілки влади, але формує в ній окремий структурний елемент, не наділений правом здійснювати правосуддя. На підставі цього цілком логічним вбачається висновок про те, що на сьогодні створення конституційних судів розширило традиційне поняття судової влади.

У зв’язку зі сказаним доцільно процитувати відомого польського вченого Л. Моравського, який зазначає що «… виникнення нових сегментів влади (національних банків чи різного роду контрольних органів) призвело до існування нового виміру, в якому все важче вести мову про традиційний поділ влади на три гілки. Статус Конституційного Трибуналу є яскравим прикладом указаної проблеми, оскільки він є органом, який здійснює контроль, одночасно він організований і функціонує як суд та виконує низку функцій, які є сферою парламентської влади. З огляду на устрій, спосіб дії та здійснювані функції Конституційний Трибунал, як і інші конституційні суди, є класичним прикладом гібридної інституції, яка жодним чином «не вміщується» в загальновизнану тріаду влад» [369, s. 63].

Третій підхід щодо досліджуваної тематики, як уже зазначалося, не лише відносить Конституційний Трибунал до судової гілки влади, а й визнає деякі його повноваження проявом здійснення правосуддя [196, s. 94]. Так, деякі вчені дотримуються точки зору, що в компетенції трибуналів можна спостерігати багато елементів правосуддя. До числа представників такого погляду слід віднести П. Сарнецького, Д. Дудека, Б. Налєжинського та ін.

Ґрунтуючись на предметному визначенні «правосуддя», яке дається у польських довідкових джерелах (правосуддя – це діяльність держави щодо вирішення правових конфліктів, що реалізується у процесуальній формі через незалежні суди [664]), вони наполягають, що Конституційний Трибунал належить до судів особливого виду, які вирішують спори про право (правові конфлікти), а отже, може бути віднесений до групи судових органів, наділених правом здійснювати правосуддя, незважаючи на те, що він має право здійснювати й інші повноваження, які за своєю природою не є правосуддям.

У зв’язку з цим Б. Налєжинські зауважує, що коли для судів головною компетенцією є здійснення правосуддя, а побічний характер має інша компетенція, то для Конституційного Трибуналу таке співвідношення є зворотним, оскільки лише окремий аспект його діяльності (поодинока компетенція) підпадає під предметне визначення правосуддя (наприклад, вирішення спорів щодо діяльності політичних партій), інша ж компетенція

(наприклад, вирішення питання про відповідність чинного законодавства Конституції) є подібною лише віддалено, оскільки не відповідає всім ознакам цієї дефініції (зокрема, відсутній принцип змагальності) [370, s. 409].

П. Сарнецький також наголошує, що головною умовою віднесення Конституційного Трибуналу саме до судової влади є те, що він вирішує конституційно-правові питання та спори [544, s. 27].

У контексті досліджуваного питання ми приєднуємося до точки зору І. Маринів стосовно того, що, вирішуючи питання про можливість здійснення Конституційним Трибуналом правосуддя, необхідно розрізняти такі поняття, як «вирішення спору» та «вирішення питання». Дійсно, правовий спір має бути представлений сторонами та їх змагальністю, тобто відстоюванням різних інтересів (позицій), у нашому випадку в Конституційному Трибуналі, який виступає у ролі арбітра. Якщо ж розглядати таке повноваження Конституційного Трибуналу, як перевірка на відповідність Конституції закону, міжнародного договору чи правових приписів, виданих центральними державними органами (ч. 1, 2, 3 ст. 188 Конституції РП), то, беззаперечно, у такому випадку орган конституційної юрисдикції «вирішує питання», а не «спір» (відповідає акт чи ні). Розглядаючи таке повноваження Конституційного Трибуналу, як ухвалення рішень про відповідність Конституції цілей чи діяльності політичних партій, указаний орган також «вирішує питання» (відповідає діяльність чи ні) (ч. 4 ст. 188 Конституції).

Конституційний Трибунал «вирішує питання», а не «спір» і у випадку розгляду конституційної скарги (ч. 5 ст. 188 Конституції РП), оскільки предметом конституційної скарги в Польщі є не порушення органами державної влади конституційних прав особи, а визнання відповідності або невідповідності Конституції вказаного у скарзі нормативного акта, внаслідок чого Конституційний Трибунал вирішує питання про конституційність нормативного акта (тобто відповідає акт, який, на думку скаржника, порушує його права, Конституції чи ні), а не вирішує спір щодо порушення прав скаржника. Те саме стосується і такого повноваження Конституційного Трибуналу, як відповідь на правове питання (ст. 193 Конституції РП). Суд у

процесі розгляду конкретної справи направляє правове питання до Конституційного Трибуналу, який ухвалює рішення про конституційність тієї чи іншої норми до винесення судового рішення, тобто «вирішує питання» конституційності акта.

Поняття «вирішення спору», на нашу думку, має місце в ситуації, коли Конституційний Трибунал вирішує спори щодо компетенції між вищими органами держави (ст. 189 Конституції РП), оскільки в цьому випадку правова ситуація представлена сторонами (два чи більше центральні конституційні органи держави), а сам принцип змагальності проявляється в оспорюванні діяльності чи бездіяльності один одного, оскільки кожен із них визнає (позитивні компетенційні спори) або ж не визнає (негативні компетенційні спори) за собою право вирішити одну й ту ж саму проблему або ухвалювати рішення з одного і того ж питання.

Отже, з викладеного доходимо висновку, що з появою Конституційного Трибуналу в Республіці Польща відбувся поділ судової влади на два сегменти: судові органи, що входять до інстанційної системи на чолі з Верховним Судом, та «особливий суд» – Конституційний Трибунал, який у межах судової влади здійснює конституційний контроль (як особливий вид контролю), а також у частині вирішення спору щодо компетенції між центральними конституційними органами держави здійснює правосуддя (конституційне правосуддя), тобто приймає з ініціативи уповноважених на це органів як незалежний арбітр ухвалює рішення у спірних правових ситуаціях, охороняючи в такий спосіб право і Конституцію.

Наше дослідження правової природи Конституційного Трибуналу виявилося б неповним, якби в контексті досліджуваної тематики ми не звернули увагу на той факт, що в результаті вступу Польщі до ЄС Конституційний Трибунал починає виконувати подвійну роль [546, p. 3–32]. З одного боку, він залишається органом Польської держави, створеним для виконання завдань, визначених у Конституції, з іншого боку, він є органом ЄС, який у межах своєї компетенції повинен забезпечити дотримання законодавства ЄС.

Членство в ЄС істотно впливає на первинне положення та систематизацію польських правових джерел, а також положення Конституційного Трибуналу як «охоронця» Конституції. У цих умовах можливість впливу Конституційного Трибуналу на правову систему Республіки Польща зменшується. Однак слід зазначити, що зміст чинних актів як Європейського Союзу, так і національних залишає широке поле для національної влади, яка застосовує закон. Фактична позиція Конституційного Суду багато в чому залежить від уміння і здатності використовувати люфти в рішеннях, залишених чинними нормами, а також від якості й переконливості обґрунтувань таких рішень.

У контексті європейської інтеграції Конституційний Трибунал може виконувати й нові функції. Зокрема, цей орган може впливати на темпи інтеграційного процесу, вибираючи між проєвропейським тлумаченням Конституції та твердженням про неконституційність аналізованого нормативного акта або визнанням його конституційності за дотримання певних застережень, пов’язаних із процесом інтеграції, які можуть ускладнювати ці процеси в майбутньому. Конституційний Трибунал може як пристосовувати, шляхом меншої чи більшої творчої інтерпретації, Конституцію Польщі до потреб європейської інтеграції, так і навпаки – зберігати її незмінність і автентичність у випадках загрози або порушення основних конституційних цінностей польського народу, спонукаючи у такий спосіб польські вищі державні органи, а також органи Європейського Союзу вжити заходів для усунення таких загроз або порушень.

Відповідно до ст. 194 Конституції Республіки Польща до складу Конституційного Трибуналу входять 15 суддів, яких обирає Сейм індивідуально строком на 9 років з кола осіб, що вирізняються своїми юридичними знаннями. При цьому повторне обрання до складу Трибуналу не припускається. Голову і заступника Голови Конституційного Трибуналу призначає Президент Республіки з кола кандидатів, запропонованих Загальними зборами суддів Конституційного Трибуналу.

До числа гарантій належної діяльності суддів Конституційного

Трибуналу під час здійснення своїх повноважень слід віднести їх незалежність, що базується на підкоренні лише Конституції, забезпечення гідними умовами праці та винагородою за неї, а також необхідність отримання згоди Конституційного Трибуналу як умови їх притягнення до кримінальної відповідальності. Також суддя не може бути затриманий або арештований, за винятком затримання на місці злочину і якщо його затримання необхідне для забезпечення належного провадження. При цьому про таке затримання невідкладно повідомляється Голова Конституційного Трибуналу, який може розпорядитися щодо негайного звільнення затриманого. Водночас судді Конституційного Трибуналу під час перебування на посаді не можуть бути членами політичної партії, професійної спілки, займатися публічною діяльністю, несумісною з принципами незалежності судів і незалежності суддів.

Серед передбачених Конституцією органів польської влади окреме місце посідає *Державний Трибунал.* Спільно з Конституційним Трибуналом він утворює другу – поряд із судами – гілку цього сегмента влади. Державний Трибунал має сильні та давні традиції в польському державному механізмі. Його прототипом був Суд Сейму, запроваджений урядовим законом від 3 травня 1791 р., який виконував функції верховного суду для розгляду злочинів проти народу і короля (злочинів проти держави) [180, s. 15].

Поняття «Державний Трибунал» уперше було використане в часи Другої Республіки. Інституцію запровадила Конституція Польщі від 17 березня 1921 р. [301] (Березнева Конституція) незадовго до отримання Польщею незалежності, а на її підставі 27 квітня 1923 р. було ухвалено закон «Про Державний Трибунал» [419]. Інститут Державного Трибуналу передбачала також Конституція Польщі від 23 квітня 1935 р. [297; 623] та ухвалений 14 липня 1936 р. новий закон «Про Державний Трибунал» [420].

У перші роки після закінчення Другої світової війни Державний Трибунал не функціонував, незважаючи на наявність закону «Про Державний Трибунал» від 14 липня 1936 р. Це було пов’язано з тим, що соціалістична влада, яка тоді формувалась у Польській Народній Республіці, не сприймала

«квітневої» Конституції і, відповідно, нею запроваджених інституцій. Подібно до цього не були також реалізовані положення закону «Про устрій і компетенцію вищих органів Республіки Польща» від 19 лютого 1947 р. [428]. Конституція Польської Народної Республіки від 22 липня 1952 р. [299] у первинному варіанті також не регулювала статусу Державного Трибуналу і пов'язаної з ним конституційної відповідальності державних урядовців.

Інститут Державного Трибуналу був реактивований 6 квітня 1982 р. внаслідок новелізації Конституції Польської Народної Республіки 1952 р. [441]. Саме тоді було прийнято ст. 33b, яка передбачала функціонування Державного Трибуналу як органу, до компетенції якого віднесено вирішення питань про конституційну та кримінальну відповідальність осіб, які займають вищі державні посади [693, s. 169]. Окремої уваги також заслуговує рішення Сейму Польської Народної Республіки у справі Про регламент Державного Трибуналу від 6 липня 1982 р. [633], яким визначалися, зокрема, юридична адреса Державного Трибуналу, повноваження його Голови, суддівський устрій тощо. Детальні врегулювання щодо порядку провадження і суб'єктів, щодо яких воно може здійснюватися, визначав закон «Про Державний Трибунал» від 22 березня 1982 р. [421].

У формі, визначеній у 1982 р., Державний Трибунал продовжив своє існування й у Третій Польській республіці на підставі продовження дії розділу IV Конституції Польської Народної Республіки, який мав назву «Конституційний Трибунал, Державний Трибунал, Верховна палата контролю» [441]. Така норма діяла до набуття чинності Конституцією Республіки Польща 2 квітня 1997 р. (ст. 242 Конституції).

Як і в попередніх польських конституційних актах, сьогодні конституційно-правовий статус Державного Трибуналу визначається Конституцією Польщі, а саме положеннями ст. 198–201. Деталізує порядок судочинства, здійснюваного Державним Трибуналом, відповідно до ст. 201 Конституції, згаданий вище закон «Про Державний Трибунал» 1982 р., до якого після ухвалення Конституції 1997 р. п'ять разів вносилися зміни,

зокрема щодо узгодження засад і порядку судочинства.

Державний Трибунал є колегіальним органом. Відповідно до Конституції до його складу входять 19 осіб, причому 18 із них (16 членів і 2 заступники Голови) обираються Сеймом на першому засіданні з-поза кола парламентаріїв (ч. 1 ст. 199). Головою Державного Трибуналу, відповідно до польської державницької традиції, стає Перший голова Верховного Суду (ч. 2 ст. 199).

Фінансування Державного Трибуналу, відповідно до ст. 20 закону «Про Державний Трибунал», відбувається з бюджетних коштів, виділених для Верховного Суду, а його адміністративне й «канцелярське» обслуговування, згідно із § 41 Регламенту Верховного Суду, здійснює Організаційне бюро Канцелярії Першого голови Верховного Суду [620]. Отже, ми можемо стверджувати про наявність певної функціональної пов'язаності цих двох судових інституцій [65, с. 39].

До складу Державного Трибуналу можуть входити польські громадяни, наділені всією повнотою публічних прав, які не мають судимостей і не є державними службовцями. Крім цього, законодавець указав, що заступники Голови і щонайменше половина членів Державного Трибуналу повинні мати таку ж кваліфікацію, якої вимагає посада судді.

Конституція гарантує членам Державного Трибуналу незалежність під час виконання своїх функцій і підлеглість лише Конституції та законам (ч. 2, 3 ст. 199). Крім того, для забезпечення правильного, безстороннього і незалежного виконання його функцій законодавець наділяє їх формальним імунітетом і особистою недоторканністю (ст. 200 Конституції РП). Отже, член Державного Трибуналу не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності чи позбавлений свободи без попередньої згоди Державного Трибуналу, вираженої шляхом ухвалення окремого рішення абсолютною більшістю голосів за присутності не менше ніж 2/3 членів Державного Трибуналу, за виключенням особи, якої таке рішення стосується (ст. 15а закону «Про Державний Трибунал»). Винятком із цього твердження є випадок, коли члена Державного Трибуналу застали безпосередньо під час вчинення

злочину або якщо його затримання є необхідним для забезпечення належного перебігу слідства. Але навіть за таких обставин член Державного Трибуналу може бути одразу звільнений за вказівкою поінформованого про цю подію Голови Державного Трибуналу.

Припинення функцій члена Державного Трибуналу може мати місце в результаті відставки (зречення від посади), тривалої втрати здатності до виконання такої функції чи у випадку набрання чинності вироками суду. Затверджується цей факт постановою Маршалка Сейму, про що він повідомляє Сейм, одночасно інформуючи про можливості проведення додаткових виборів з метою заповнення вакантних посад (ст. 17 закону «Про Державний Трибунал»).

Вирок Державного Трибуналу – подібно до вироків судів – виноситься від імені Республіки Польща, що повинно забезпечити повагу до нього і належне його виконання [551, s. 184], хоча його члени при цьому не мають статусу професійних суддів. Вони виконують свої функції *ad hoc*, а тому не мають права на постійну винагороду (зарплату). За участь у засіданнях вони отримують кошти в обсязі 10 % середньої винагороди за попередній календарний рік за кожен день участі в роботі Трибуналу. Крім того, їм відшкодовуються витрати на дорогу та проживання аналогічно як і працівникам, які знаходяться у відрядженні на території Польської держави (ст. 16 закону «Про Державний Трибунал»).

Терміни повноважень Державного Трибуналу співвідносяться з термінами функціонування (скликанням) Сейму, який обирав його членів. Такий підхід неодноразово критикувався польськими науковцями, оскільки, на їх думку, втрата незалежними суддями Державного Трибуналу своїх функцій виключно в результаті зміни розстановки політичних сил у парламенті (незалежно від її причини – закінчення строку повноважень чи їх передчасне припинення) є нераціональною. Крім того, така ситуація може спричинити дисфункцію діяльності Державного Трибуналу у випадку, коли конкретна справа «зависатиме» у даній інституції у зв’язку із припиненням повноважень Сейму.

Провадження у справі, здійснюване Державним Трибуналом, проходить дві інстанції. У першій інстанції Державний трибунал вирішує справу у складі п’яти членів, тоді як у випадку апеляції – у складі семи членів із виключенням суддів, що розглядали цю справу у першій інстанції. Конкретний склад суддів формується шляхом жеребкування. Процес судочинства у Державному Трибуналі проходить відповідно до процедури розгляду кримінальної справи у звичайному суді, за винятком певних модифікацій, передбачених законом «Про Державний Трибунал». Розгляд справи проходить відкрито, а оскаржуваний має право на захист, у тому числі й на адвоката. Вирок Державного Трибуналу у другій інстанції вважається законним і остаточним. Його неможливо оскаржити ні у звичайному, ні у надзвичайному порядку (ч. 3 ст. 20 закону «Про Державний Трибунал).

Натепер Державний Трибунал виконує в державному механізмі дві функції. По-перше, він є органом судової влади, уповноваженим розглядати справи про конституційну відповідальність найвищих державних посадовців. Відповідно до Основного закону конституційну відповідальність перед Державним Трибуналом несуть: Президент Республіки Польща (ст. 145, 198), Голова Ради Міністрів (ст. 198), члени Ради Міністрів (ст. 156, 198), голова Національного Банку Польщі (ст. 198), голова Верховної палати контролю (ст. 198), члени Національної ради з телерадіомовлення (ст. 198), Головнокомандувач Збройними Силами (ст. 198), а також депутати Сейму (ст. 107, 198) і депутати Сенату (ст. 107, 108, 198). Необхідно підкреслити, що конституційна відповідальність парламентаріїв була обмежена лише до питання про порушення превентивної заборони займатися господарською діяльністю з метою отримання прибутку від майна Державної скарбниці чи органів територіального (місцевого) самоврядування, а також заволодіння цим майном [242, s. 137].

Указаний перелік, однак, не має таксономічного характеру. Його доповнює закон «Про Державний Трибунал», указуючи в ч. 3 ст. 2, що на тих же засадах, що і Президент, відповідальність несуть Голови Сейму та Сенату, які тимчасово виконують обов’язки глави держави. З огляду на це

унормування не можна погодитися з поглядами Я. Залєсного, який говорить про вичерпність переліку суб'єктів конституційної відповідальності та його зведення лише до норм Конституції Республіки [683, s. 186].

З іншого боку, Державний Трибунал наділяється компетенцією суду з розгляду кримінальних справ, оскільки Конституція Польщі визнає Державний Трибунал органом, який уповноважений притягати до кримінальної відповідальності за злочини, вчинені Президентом Польщі (ч. 1 ст. 145) та членів Ради Міністрів (ч. 1 ст. 156), а також – що випливає із положень уже згадуваної ч. 3 ст. 2 закону «Про Державний Трибунал» – Голів Сейму та Сенату у випадку тимчасового виконання ними обов'язків глави держави [207, s. 45].

Вирішуючи питання про кримінальну відповідальність, Державний Трибунал стає органом судової влади. Тому слід погодитися з думкою про те, що положення ч. 1 ст. 145 та ч. 1 ст. 156 Конституції Польщі щодо встановлення кримінальної відповідальності Президента і Ради Міністрів перед Державним Трибуналом розширюють перелік суб'єктів, які здійснюють судову владу, передбачений ч. 1 ст. 175, яка резервує такі функції виключно за судами [690, s. 256–258].

Відповідно до означеної вище компетенції Державного Трибуналу першою із конституційних функцій Державного Трибуналу постає правомочність вирішення конституційних деліктів – питань про конституційну відповідальність вищих державних урядовців. Необхідною умовою для можливості її настання є вчинення конституційного правопорушення (делікту) [221, s. 371; 310, s. 77; 564, s. 416; 683, s. 187]. У світлі ч. 1 ст. 198 Конституції та ч. 3 закону «Про Державний Трибунал» дія полягає у завідомому порушенні Конституції чи закону у зв'язку із займаною посадою чи обсягом виконуваних урядових повноважень, яка при цьому не підпадає під формально визначені ознаки злочину [208, s. 43; 471, s. 103].

Перша з умов конституційного правопорушення полягає у порушенні процесуальної норми, що міститься в Конституції чи звичайному законодавстві. Таке порушення може виступати у двох формах: правотворчій

(при створенні правових приписів) чи правозастосовній (при ухваленні рішення) [210, s. 313; 214; 591, s. 57]. При цьому, як ми вже з'ясували, вказане порушення не підпадає під законодавче визначення злочину. Саме ця ознака відрізняє конституційну відповідальність від відповідальності кримінальної [209, s. 5; 683, s. 189]. Конституційний делікт може мати форму як діяльності (дії), так і утримання від діяльності (бездіяльність, халатність), що є обов'язком суб'єкта.

Другою з функцій Державного Трибуналу відповідно до Конституції Польщі є вирішення питання про кримінальну відповідальність Президента і членів Ради Міністрів. У цьому аспекті слід звернути увагу на те, що всі найвищі урядовці, крім Президента і членів Ради Міністрів, несуть кримінальну відповідальність перед загальними судами. При цьому не має значення, це діяння вони вчиняли як державні посадовці чи як приватні особи.

Підставою кримінальної відповідальності Президента Республіки Польща є ч. 1 ст. 145 Конституції Польщі, відповідно до якої за вчинення злочину Президент може бути притягнутий до відповідальності перед Державним Трибуналом. У цьому контексті слід розрізняти дві можливі ситуації. Перша з них має місце, коли вчинене ним діяння являє собою сукупний конституційний делікт і одночасно відповідає складу злочину, передбаченого кримінальним законом. У такому випадку це діяння «пов'язане із займаною посадою» або «знаходилося в межах виконуваних повноважень». Інша ситуація, коли Президент своїми діями порушив лише кримінальні норми, тобто вчинив злочин, який не пов'язаний із займаною посадою, себто як приватна особа.

Нормою, яка регулює проблематику кримінальної відповідальності членів уряду є ч. 1 ст. 156 Конституції Польщі. Вона встановлює, що члени Ради Міністрів несуть відповідальність перед Державним Трибуналом за порушення Конституції чи законів, «а також за злочини, вчинені у зв'язку із займаною посадою». Така формула є дещо вужчою, ніж передбачена ч. 1 ст. 145 Конституції, оскільки вона включає лише делікти, вчинені «у зв'язку із займаною посадою» [330, s. 21]. Із цього випливає, що всі інші діяння членів

уряду, не передбачені ч. 1 ст. 156 Конституції, підлягають вирішенню судами загальної юрисдикції.

У висновках Конституційного Трибуналу встановлюється, що юрисдикція Державного Трибуналу щодо особи Президента є повною та винятковою [627].

Під повнотою слід розуміти, що всі правопорушення, вчинені главою держави під час його каденції, перебувають під юрисдикцією Державного Трибуналу, а не лише вчинені в межах повноважень або у зв'язку із займаною посадою. Така юрисдикція має також виключний характер, оскільки Державний Трибунал є єдиним органом, уповноваженим судити главу Польської держави.

Дещо по-іншому реалізується кримінальна відповідальність членів Ради Міністрів перед Державним Трибуналом, оскільки вона наступає лише за посадові злочини, вчинені ними. Кримінальна відповідальність має також конкурентний характер, оскільки до притягнення до відповідальності члена уряду Державним Трибуналом він може бути притягнутий до відповідальності судами загальної юрисдикції.

Особливості притягнення Президента до кримінальної відповідальності пояснюються кількома умовами. Перш за все це є проявом особливого статусу в польському державному механізмі. По-друге, судді судів загальної юрисдикції відповідно до ст. 179 Конституції Польщі призначаються Президентом. У зв'язку з цим складно собі уявити ситуацію, за якої глава держави буде ними осуджений [542, s. 1]. Принаймні наявна правова норма не є рівнозначною із безкарністю особи, що займає цю посаду. Змінені були лише спосіб розшуку та орган, який забезпечує відповідальність, тоді як вчинене діяння жодною мірою не втрачає протиправний характер.

Натомість не знаходить належного обґрунтування норма, яка вилучає з-під юрисдикції судів загальної юрисдикції членів уряду в частині вчинення ними злочинів, пов'язаних із займаною посадою, що може стати причиною їх безкарності.

На підставі проведених міркувань можна підсумувати певні

спостереження. Першим із них є очевидна потреба модифікації способу формування складу Державного Трибуналу, враховуючи, що він наділений правом судити осіб, які обіймають найвищі державні посади. По-друге, в процесі здійснення ним функції правосуддя використовуються норми кримінального права та процесу, а тому розумітися на їх змісті для членів Державного Трибуналу видається необхідним. У зв'язку із цим усі особи, що входять до складу цього органу (крім Голови, який одночасно є Першим головою Верховного Суду, а значить практикуючим суддею), повинні не лише мати кваліфікацію, яка вимагається від суддів, але й фактично професійно займатися такою діяльністю. Це мають бути особи, які одночасно мають хорошу професійну підготовку й багаторічний фаховий досвід. Лише в такий спосіб можна забезпечити відповідний професіоналізм при розгляді справ Державним Трибуналом.

Як наслідок, з огляду на багатовимірність справ, які розглядає Державний Трибунал, непрофесійний чинник має бути виключений повністю. Крім того, поновного розгляду вимагає визначення переліку суб'єктів, які несуть конституційну відповідальність, оскільки сучасна конструкція видається незакінченою. Наприклад, дивує той факт, що конституційній відповідальності не підлягають члени Ради з грошово-кредитної політики, а лише її керівник (голова Національного банку Польщі), Генеральний прокурор (водночас таку відповідальність несе міністр юстиції). Крім того, видається, що й інші суб'єкти, зокрема Генеральний інспектор персональних даних, Омбудсмен, голови Генеральної прокуратури та Державної скарбниці, з огляду на виконувані ними функції, мають бути віднесені до кола суб'єктів, що підлягають конституційній відповідальності. Все це посилило б ефективність діяльності Державного Трибуналу, одночасно нівелюючи його віднесення, скоріше, до інструментів формулювання політичних погроз, ніж до судового органу, що притягає до відповідальності вищих державних урядовців.

Також певні сумніви викликає норма, відповідно до якої Державний Трибунал виступає одночасно судом першої та другої інстанцій. Конституційний принцип двохінстанційності судочинства найкраще

реалізується, коли в окремих інстанціях рішення ухвалюють два різні судові органи. Проте, з огляду на специфіку Державного Трибуналу як органу окремого й незалежного від судів, а також з огляду на обсяг його юрисдикції та наявну законодавчу базу, наявні проблеми його статусу не знаходять адекватної заміни.

На підставі вищеозначеного доходимо таких висновків:

1. Вищими органами в системі судової влади Республіки Польща є Верховний Суд, Конституційний Трибунал і Державний Трибунал.

2. Верховний Суд по суті є «судом права», а не «судом факту», а тому в його практиці переважають рішення, що стосуються тлумачення закону та уніфікації його положень. Специфіка функцій Верховного Суду під час здійснення судової влади обумовлюється тим, що від нього очікується вміння вийти за межі простого лінгвістичного тлумачення закону, ширше його осмислити, аж до можливості створення судового прецеденту. Те саме стосується судового нагляду, оскільки він здійснюється в основному в межах процедури розгляду касаційної скарги, а не через звичайний розгляд справи. Верховний Суд, на відміну від судів першої та другої інстанцій, не веде справ і не оцінює докази, а отже, його свобода встановлювати факти та докази, а також ухвалювати рішення щодо них (процесуальна влада) є в принципі виключною.

Влада Верховного суду Республіки Польща як судової інстанції характеризується певними особливостями. Функціонально він поділяється на палати: 1) Цивільну; 2) Кримінальну; 3) Праці та соціальних страхувань, 4) Надзвичайного контролю і публічних справ; 5) Дисциплінарну, які розглядають справи за відповідним профілем.

3. Конституційний Трибунал є «спеціальним судом», який хоч і належить до судової гілки влади, але формує в ній окремий структурний елемент, не наділений правом здійснювати правосуддя в розумінні ст. 175 Конституції Республіки Польща. Водночас, спираючись на предметне визначення «правосуддя», яке дається в польських довідкових джерелах, доходимо висновку щодо наявності у Конституційного Трибуналу функції

«конституційного правосуддя», реалізуючи яку він з ініціативи уповноважених на це органів як незалежний арбітр ухвалює рішення у спірних правових ситуаціях, охороняючи у такий спосіб право і Конституцію.

Новаторським вважаємо також розуміння функції контролю, яку здійснює Конституційний Трибунал щодо конституційності тих чи інших норм права, як «доповнення до судового правосуддя», тому що цей орган діє на користь правосуддя, корегуючи право, яке інтерпретується та застосовується судами.

Важливі зміни у правовому статусі Конституційного Трибуналу відбулись у результаті вступу Польщі до ЄС. Він починає виконувати подвійну роль, з одного боку, залишаючись органом Польської держави, створеним для виконання завдань, визначених у Конституції, а з іншого – ставши органом Європейського Союзу, який у межах своєї компетенції має забезпечити дотримання законодавства ЄС. У цих умовах можливість впливу Конституційного Трибуналу на національну правову систему зменшується. Усе це свідчить про особливу правову природу Конституційного Трибуналу, характеризує його як гібридну інституцію, що здійснює контроль, але одночасно є організованою і функціонує як суд і виконує низку функцій, які є сферою парламентської влади.

4. Державний Трибунал спільно з Конституційним Трибуналом утворює другу – поряд із судами – гілку цього сегмента влади. У державному механізмі Державний Трибунал виконує дві функції.

По-перше, він є органом судової влади, уповноваженим розглядати справи про конституційну відповідальність найвищих державних посадовців. З іншого боку, Державний Трибунал наділяється компетенцією суду з розгляду кримінальних справ, оскільки Конституція Польщі визнає Державний Трибунал органом, який уповноважений притягати до кримінальної відповідальності за злочини, вчинені Президентом і членами уряду, а також Голів Сейму та Сенату у випадку тимчасового виконання ними обов’язків глави держави.

Вирішуючи питання про кримінальну відповідальність, Державний

Трибунал стає органом, уповноваженим здійснювати правосуддя. Тому слід погодитися з думкою про те, що положення ч. 1 ст. 145 та ч. 1 ст. 156 Конституції Польщі щодо встановлення кримінальної відповідальності Президента і Ради Міністрів перед Державним Трибуналом розширюють перелік суб'єктів, які здійснюють судову владу, передбачений ч. 1 ст. 175, яка резервує такі функції виключно за судами. З огляду на зазначене та враховуючи, що Державний Трибунал наділений правом судити найвищих державних посадовців, очевидною постає потреба модифікації способу формування його складу.

Висновки до розділу 2

1. Відповідно до Конституції Республіки Польща систему вищих органів державної влади становлять Сейм і Сенат як палати польського парламенту, Президент Польської Республіки та Рада Міністрів, які очолюють виконавчу владу, а також Верховний Суд, Конституційний Трибунал і Державний Трибунал як вищі судові інстанції в межах судової гілки влади.

2. Конституція 1997 р. передбачає асиметричну двопалатну модель польського парламенту. Палати польського парламенту (Сейм і Сенат) мають статус найвищих державних органів – палат політичного представництва суверенної польської нації. Вони наділені певним діапазоном спільних і відмінних повноважень за явно вираженої домінуючої політичної позиції Сейму.

Класичними функціями польського парламенту є законодавча та контрольна. Вступ Польщі до Європейського Союзу функціонально змінив більшість повноважень національного парламенту і спричинив появу елементів «європейської» функції парламенту та трансформації зобов'язань палат, які вже існували. «Європейська функція» польського парламенту поєднує повноваження, що сприймаються як частина класичних функцій, але також включає й нові, що виникають унаслідок триваючої європейської інтеграції, і в процесі своєї трансформації спрямовані на своєрідну «парламентаризацію» ЄС.

2. Фактичний правовий статус Президента Республіки Польща зумовлений не стільки його віднесенням до виконавчої гілки влади, скільки потребою зміцнення нової державної системи Польської республіки та гарантування її стабільності й ефективності в період після ухвалення Конституції 1997 р. З огляду на це його формальний (конституційно-правовий) статус відрізняється від статусу інших органів виконавчої влади, оскільки він не є органом, безпосередньо наділеним повноваженнями, характерними для виконавчої влади. З огляду на це в реаліях системи управління Республіки Польща він, 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 належить до сфери діяльності Ради Міністрів. Звичайно, особливо важливою є роль Президента як охоронця конституції, гаранта спадкоємності державної влади, гаранта суверенітету й безпеки держави та представника держави у зовнішніх зносинах. Водночас система державної влади, яка функціонує на основі Конституції Республіки Польща, передбачає обмежену роль глави держави у здійсненні поточної політики.

3. Особливістю правового статусу Президента Польщі можна вважати його сприйняття не лише як глави держави, але й як представника всього польського народу. Правова доктрина доводить, що легітимність Президента Польщі є сильнішою, оскільки він обирається на території всієї держави, а не в окремому окрузі, і саме тому він є об’єктивним представником всієї нації.

Аналіз наданих Президентові Республіки Польща повноважень дозволяє констатувати наявність у нього двох основних (системних) блоків повноважень – внутрішньополітичних і зовнішньополітичних. До внутрішньополітичних повноважень, зокрема, слід віднести ті, що: а) пов’язані з відносинами Президента та парламенту; б) пов’язані з відносинами Президента та уряду; в) стосуються судової влади; г) інші повноваження. До кола зовнішньополітичних слід віднести такі повноваження: 1) ратифікацію та денонсацію міжнародних договорів, про що Президент повідомляє Сейм і Сенат; 2) призначення та відкликання повноважних представників Польської

республіки в інших державах і при міжнародних організаціях; 3) прийняття вірчих і відзивних грамот акредитованих при ньому дипломатичних представників інших держав і міжнародних організацій.

4. У межах дуалістичного функціонування виконавчої влади в політичній системі Польщі головну роль відіграє саме Рада Міністрів. Вона існує поряд із Президентом як рівноцінний конституційний орган, і в жодному разі не йдеться про її підпорядкування главі держави. У цьому контексті можна говорити лише про політичний зв'язок між урядом та Сеймом.

Рада Міністрів є колегіальним органом, при цьому більшість її членів також є окремими, одноосібними конституційними органами, наділеними власними завданнями та повноваженнями. Це дозволяє Раді Міністрів відігравати специфічну, так би мовити, змішану роль у державному механізмі і подекуди вказує на наявність конкуренції повноважень між Радою Міністрів та Прем'єр-міністром як її головою.

Рада Міністрів концентрує у своїй компетенції найважливіші повноваження щодо реалізації поточної державної політики. Як ланці системи виконавчої гілки влади їй належать усі питання державної політики, не віднесені законодавством до компетенції інших державних органів та органів місцевого самоврядування. Рада Міністрів здійснює контроль за всією системою урядової адміністрації, а тому їй підпорядкована широка і складна організаційна структура, побудована значною мірою за принципом ієрархічної вертикалі. Через свого голову (Прем'єр-міністра) вона також здійснює нагляд за діяльністю місцевого самоврядування. Рада Міністрів та її окремі члени несуть за свої дії політичну відповідальність перед Сеймом, а також індивідуальну конституційну відповідальність перед Державним Трибуналом.

5. Верховний Суд по суті є «судом права», а не «судом факту», а тому в його практиці переважають рішення, що стосуються тлумачення закону та уніфікації його положень. Він не веде справ і не оцінює докази, а, отже його свобода встановлювати факти та докази, а також ухвалювати рішення щодо них (процесуальна влада) є в принципі виключною. Специфіка функцій Верховного Суду під час здійснення судової влади обумовлюється тим, що від

нього очікується вміння вийти за межі простого лінгвістичного тлумачення закону, ширше його осмислити, аж до можливості створення судового прецеденту. Те саме стосується судового нагляду, оскільки він здійснюється в основному в межах процедури розгляду касаційної скарги, а не через звичайний розгляд справи.

Конституційний Трибунал хоч і належить до судової гілки влади, але формує в ній окремий структурний елемент, не наділений правом здійснювати правосуддя в розумінні ст. 175 Конституції Республіки Польща. Водночас, спираючись на предметне визначення «правосуддя», яке дається в польських довідкових джерелах доходимо висновку щодо наявності у Конституційного Трибуналу функції «конституційного правосуддя», реалізуючи яку він з ініціативи уповноважених на це органів ухвалює рішення у спірних ситуаціях, таким чином охороняючи право і Конституцію.

Новаторським вважаємо також розуміння функції контролю, яку здійснює Конституційний Трибунал щодо конституційності тих чи інших норм права, як «доповнення до судового правосуддя», тому що цей орган діє на користь правосуддя, корегуючи право, яке інтерпретується та застосовується судами.

Після вступу Польщі до Європейського Союзу Конституційний Трибунал починає виконувати подвійну роль, з одного боку, залишаючись органом Польської держави, створеним для виконання завдань, визначених у Конституції, а з іншого – ставши органом ЄС, який у межах своєї компетенції має забезпечити дотримання законодавства ЄС. Усе це свідчить про особливу правову природу Конституційного Трибуналу, характеризує його як гібридну інституцію, що здійснює контроль, але одночасно є організованою та функціонує як суд і виконує низку функцій, які є сферою парламентської влади.

4. Державний Трибунал виконує в державному механізмі дві функції. По-перше, він є органом судової влади, уповноваженим розглядати справи про конституційну відповідальність найвищих державних посадовців. З іншого боку, Державний Трибунал наділяється компетенцією суду з розгляду

кримінальних справ, оскільки Конституція Польщі визнає Державний Трибунал органом, який уповноважений притягати до кримінальної відповідальності за злочини, вчинені Президентом і членами уряду, а також Голів Сейму та Сенату у випадку тимчасового виконання ними обов’язків глави держави.

Вирішуючи питання про кримінальну відповідальність, Державний Трибунал стає органом, уповноваженим здійснювати правосуддя. Тому положення ч. 1 ст. 145 та ч. 1 ст. 156 Конституції Польщі щодо встановлення кримінальної відповідальності Президента і Ради Міністрів перед Державним Трибуналом розширюють перелік суб’єктів, які здійснюють судову владу, передбачений ч. 1 ст. 175, яка резервує такі функції виключно за судами.

Положення й висновки, відображені в розділі 2 цієї дисертації, оприлюднено в таких публікаціях автора: [65, с. 39; 70, с. 133; 72, с. 23; 84, с. 40; 90, с. 307].

РОЗДІЛ 3.
КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

3.1. Територіальна організація влади в Республіці Польща за підсумками реформи 1997 року

Регулювання правового статусу органів публічної влади, їх структурної організації та функціонування безпосередньо зумовлюється особливостями державної території та впливом органів влади на територіальний устрій. Правові реалії багатьох сучасних держав, у тому числі й України, свідчать про недостатнє використання у законодавстві категорій «територіальна організація влади» та «публічна влада». Серед нечисленних прикладів сучасного зарубіжного досвіду їх офіційного застосування [44, с. 433] окремо слід виділити Конституцію Польщі 1997 р., положення ст. 15 якої безпосередньо визначають, що «територіальний устрій Польської Республіки слугує децентралізації публічної влади». У такий спосіб Конституція Республіки Польща 1997 р. не тільки запровадила нове розуміння територіального устрою держави, відмінне від того, що містилося в законодавстві раніше, але й через децентралізацію повноважень обумовила його функціонально-управлінське призначення.

Водночас у контексті децентралізації публічної влади означена Конституція, по суті, декларує, що принцип унітарної держави не тільки не є для децентралізації влади перешкодою, але й навпаки гарантується наявним територіальним устроєм Польщі. При цьому поняття децентралізації тісно пов’язується з поняттям субсидіарності, яке передбачає наявність місцевого (територіального) самоврядування, до функцій якого віднесено вирішення питань місцевого та регіонального значення. Суть такого управлінського механізму полягає в тому, щоб місцеві питання вирішувалися відповідною територіальною громадою, а не через органи державної влади. Зауважимо, що закладений таким чином принцип децентралізації публічної влади в Польщі став основою проведення адміністративно-територіальної реформи 1990 р., у

результаті якої в Республіці Польща було запроваджено дуалістичну модель територіальної організації публічної адміністрації, яка, крім територіального чинника, уже традиційно враховувала систему відповідних органів публічної влади та їх територіальну дислокацію. Зокрема, було виділено два основні типи територіальної адміністрації:

а) урядову, діяльність якої ґрунтувалася на принципі централізму та професійному апараті;

б) самоврядну, основану на принципах децентралізації, виборності та значної самостійності у вирішенні місцевих питань, яка ґрунтується на муніципальній власності, праві стягнення місцевих податків і розпорядження ними, можливості ухвалення широкого кола нормативних актів з питань місцевого управління, розпорядження місцевою поліцією тощо.

Ці системи місцевої влади є відмінними за своєю юридичною природою і, насамперед, за функціями та повноваженнями. При цьому місцеве (територіальне самоврядування) має універсальний характер і не залежить від системи державного управління [63, с. 260]. Водночас місцеве управління та місцеве самоврядування є складовими єдиного процесу публічного управління суспільними справами, що взяті окремо не можуть повноцінно виконувати своїх функцій в умовах демократизації владної системи Республіки Польща. Головною відмінністю державної влади від самоврядної (муніципальної) є те, що першій належить державний суверенітет, тобто верховенство, самостійність державної влади в межах країни, її незалежність, рівноправність у міжнародних відносинах; натомість публічні владні повноваження органів місцевого самоврядування не поширюються на всю територію держави, і місцеве самоврядування не може діяти незалежно в міжнародних відносинах.

Відповідні питання територіальної організації влади в Польщі, як уже згадувалося, у подальшому були врегульовані на конституційному рівні, а також на рівні профільних законів і на підзаконному рівні. Значною мірою ці питання стосувалися формування розгалуженої системи органів державної виконавчої влади на місцевому рівні, а також системи органів місцевого самоврядування, які формуються за територіальною ознакою. Підтвердженням

сприйняття такого підходу польським законодавцем може слугувати як уже не чинний на нині закон «Про територіальні органи загальної урядової адміністрації» від 22 березня 1990 р., відповідно до ст. 1 якого «завдання урядової адміністрації на місцях виконують: воєводи та підпорядковані їм органи як органи загальної адміністрації; керівники служб та інспекцій, а також інших організаційних одиниць, уповноважені воєводою до виконання завдань і повноважень, передбачених окремими законами; територіальні органи адміністрації, підпорядковані безпосередньо міністрам, як органи спеціальної адміністрації; органи гміни та органи міжгмінних комунальних об'єднань, якщо це передбачено законами або якщо виконання завдань урядової адміністрації випливає із досягнутих із органами урядової адміністрації домовленостей» [624], так і більш пізній закон «Про набуття чинності законом «Про повітове самоврядування», законом «Про воєводське самоврядування» та законом «Про урядову адміністрацію у воєводстві»» від 24 липня 1998 р. [429].

Певне уявлення про наявні на початку 1990-х років у Республіці Польща проблеми щодо реформування публічної адміністрації дає доповідь групи польських учених та політиків, яка працювала на той час над питаннями трансформації державної адміністрації. Ними акцентувалося на необхідності фундаментальних змін в організації влади: «Нова адміністрація має бути на службі народу, бути ефективною та дієвою, особливо щодо заклику до європейського єднання». Також наголошувалося на необхідності розмежування функцій адміністрування та управління державним майном, якісної та кількісної зміни функцій врядування, побудови нових організаційних структур і децентралізації управління шляхом передачі повноважень та фінансів органам місцевого (територіального) самоврядування. Відзначалося також, що «людський фактор є вирішальним і найбільш важливим для належного функціонування державних адміністративних агентств» [117, с. 4–14]. Ці підходи й були в загальному вигляді реалізовані в наступні роки.

Досліджуючи еволюцію територіальної організації влади в державі,

польські науковці виділяють два етапи розвитку структури публічної адміністрації в Польщі: перший – починаючи з 1990 р., коли було створено самоврядування у гмінах; другий – з 1998 р., коли самоврядування було запроваджено на рівні повіту та воєводства, хоча в останньому випадку воно реально почало діяти з 1 січня 1999 р.

Зауважимо, що необхідність масштабної структурної реформи публічної адміністрації періоду 90-х років XX ст. диктувалася також зовнішньополітичною метою Республіки Польща – вступом до Європейського Союзу. Прагнучи досягти членства Європейського Союзу, польський уряд орієнтувався у своїх діях на відповідний розділ acquis communautaire – «Регіональна політика і координація структурних інструментів» [184], приписи якого стосувалися політики вирівнювання рівнів економічного розвитку в ЄС і фінансування регіональних програм за допомогою структурних фондів ЄС (PHARE, ISPA, SAPARD), які були розроблені під сильні демократичні одиниці місцевого та регіонального самоврядування [136, с. 60]. Хоча пізніше недоліки щодо останнього припису були відзначені Європейською комісією у висновку щодо польської заявки про членство в ЄС від 15 липня 1997 р. [151, s. 89].

Поряд із цим не відповідала вимогам ЄС також і централізована система регіональної політики Республіки Польща, а тому не йшлося про виконання вимог відповідного розділу «Доробку Спільноти» у зв’язку з невідповідністю системи регіональних одиниць у номенклатурі NUTS (номенклатурні одиниці територіальної статистики). Саме через брак одиниць на регіональному рівні не виконувався принцип децентралізації [136, с. 65–66].

У цьому контексті цілком логічним видається той факт, що закон «Про публічну статистику» від 29 червня 1995 р. був покладений в основу не тільки державного урядового реєстру територіального устрою держави (п. 47 і наступні) [416], але й також відповідного розмежування пов’язаних із цим обов’язків органів урядової адміністрації та одиниць територіального самоврядування, що підтверджує видання на підставі п. 49 цього Закону розпорядження Ради Міністрів Республіки Польща «Про порядок ведення,

застосування і оприлюднення державного урядового реєстру територіального поділу держави і пов’язаних із цим обов’язків органів урядової адміністрації та одиниць територіального самоврядування» від 15 грудня 1998 р. [634].

Вказуючи, що територіальний устрій Польської республіки слугує децентралізації публічної влади, новоприйнята Конституція Республіки Польща 1997 р. створила умови для впровадження нової структури публічної адміністрації (див. Додаток Е). Більше того, декларуючи, що «всі мешканці одиниць територіального устрою держави становлять затверджену правом самоврядну громаду» [300], Конституція нерозривно пов’язала поняття територіального устрою держави з поділом на одиниці територіального самоврядування, що опосередковано знайшло своє подальше нормативне відображення в законі «Про впровадження базового триступеневого територіального устрою держави» від 24 липня 1998 р., оскільки поряд із самоврядуванням у гміні було запроваджено також самоврядування на рівні повітів і воєводств, кількість яких було скорочено з 49 до 16, при цьому 65 найбільших міст і як діючих, так і колишніх центрів воєводств отримали права повітів.

У такий спосіб проведена реформа посилила роль територіального самоврядування в державному житті та дозволила провести чіткий поділ компетенції та повноважень органів місцевого та регіонального самоврядування, а також розмежувати їх повноваження з повноваженнями органів урядової адміністрації. Як наслідок, було реалізовано принципи розвитку громадянського суспільства, зміцнення демократії, зменшення ролі держави в регіонах тощо.

Слід зазначити, що саме держава, згідно зі ст. 15, 16 Конституції Республіки Польща, взяла на себе зобов’язання забезпечити децентралізацію публічної влади та гарантувала участь місцевого самоврядування у здійсненні публічної влади. Водночас передача повноважень на місцевий рівень сприяла й диверсифікації відповідальності, оскільки суттєву частину належних їм публічних завдань самоврядні одиниці мали виконувати від «власного імені та під власну відповідальність» [46, с. 174].

Такий підхід знайшов своє відображення і в поточному законодавстві, зокрема у законі Республіки Польща «Про засади здійснення політики розвитку» від 6 грудня 2006 р. [438]. Під політикою розвитку в ньому розуміється сукупність взаємопов'язаних дій, які виконуються з метою забезпечення тривалого і сталого розвитку країни, соціально-економічної, регіональної та територіальної згуртованості, підвищення конкурентної спроможності економіки, а також створення нових робочих місць у масштабах країни, регіону або території. Стаття 3 цього Закону суб'єктами реалізації політики розвитку визначає Раду Міністрів та самоврядні одиниці на рівні воєводства, повіту й гміни. Для ефективної реалізації політики розвитку спочатку розробляються відповідні стратегії розвитку, які умовно можна поділити на три типи:

– довгострокові стратегії розвитку країни – документи, що визначають головні тренди і виклики, що випливають як із внутрішнього розвитку держави, так і зі змін її зовнішнього оточення; комплексну соціально-економічну концепцію розвитку держави в довгостроковій перспективі з урахуванням соціального, економічного, територіального та інституційного вимірів; сценарії соціально-економічного розвитку з урахуванням цілей і пріоритетів сталого розвитку; внутрішні й зовнішні умови просторового розвитку країни; цілі, напрями та пріоритети просторового розвитку й господарювання, а також засоби їх реалізації на період щонайменше 15 років;

– середньострокові стратегії розвитку країни – документи, що містять аналіз соціальної, економічної, регіональної та просторової ситуації країни з урахуванням стану середовища; прогноз трендів розвитку на період дії стратегій; окреслення стратегічних цілей на період дії стратегій у соціальному, економічному, регіональному та просторовому вимірах; показники реалізації; визначення напрямків державної політики щодо досягнення стратегічних цілей політики розвитку; окреслення напрямків втручання суб'єктів реалізації політики розвитку, які слугують досягненню стратегічних цілей політики розвитку; визначення проблемних питань національного та міжрегіонального значення, що вимагають втручання держави; встановлення передусім системи

реалізації принципів і процедур діяльності інституцій, що беруть участь у реалізації стратегії, які охоплюють порядок затвердження, моніторингу, контролю й звітності та спосіб координації діяльності цих інституцій, а також фінансові рамки на період 4–10 років. Середньострокові стратегії реалізуються через стратегії розвитку, а також за допомогою програм, які враховують терміни дії програм ЄС;

– інші стратегії розвитку – документи, що окреслюють базові умови, цілі та напрями розвитку в параметрах, визначених середньостроковими стратегіями розвитку країни щодо розвитку регіонів, територій, секторів або галузей, які реалізуються за допомогою програм. Вони містять: діагноз ситуації стосовно сфери, охопленої стратегічним програмуванням з урахуванням стану середовища чи просторових диференціацій; прогноз трендів розвитку на період дії стратегії; визначення цілей розвитку в певній сфері; показники реалізації; окреслення напрямків втручання відповідно до виду стратегії, у воєводському чи територіальному підході; систему реалізації та фінансові рамки. До стратегій розвитку, які стосуються регіонів, віднесені національна стратегія регіонального розвитку, міжрегіональні стратегії та стратегії розвитку воєводств [115].

Проєкти національної стратегії регіонального розвитку та міжрегіональних стратегій розробляються міністром, відповідальним за справи регіонального розвитку, за консультації з органами територіального самоврядування, а також з громадськими та господарськими партнерами й затверджуються Радою Міністрів на період дії середньострокової стратегії розвитку країни. Національна стратегія регіонального розвитку окреслює умови, цілі та напрямки регіонального розвитку, політику держави щодо регіонів, їх груп та проблемних питань, принципи та механізми співпраці й координації діяльності Ради Міністрів на рівні країни з діяльністю територіального самоврядування на рівні регіону. Стратегії розвитку воєводств відповідно до законів «Про засади здійснення політики розвитку» 2006 р. та «Про самоврядування воєводства» 1998 р. розробляє воєводське самоврядування, містять: оцінку соціально-економічної ситуації воєводства;

визначення стратегічних цілей розвитку воєводства; визначення напрямків діяльності самоврядування воєводства щодо досягнення стратегічних цілей розвитку воєводства. Вона має узгоджуватися з цілями середньострокової стратегії розвитку країни, національної стратегії регіонального розвитку, відповідних міжрегіональних стратегій, а також з планом територіального благоустрою воєводства.

Стратегія розвитку воєводства реалізується через воєводські перспективні програми. Слід зазначити, що адміністрація воєводства в процесі формування стратегії розвитку та її реалізації співпрацює з урядовою адміністрацією, особливо з воєводою як представником Ради Міністрів у воєводстві. Також вона співпрацює також з органами локального самоврядування воєводства, іншими воєводствами, неурядовими організаціями, вищими навчальними закладами та чотирма науково-дослідними установами. Ухвалення стратегії розвитку воєводства віднесено до виняткової компетенції воєводського сеймику [141, с. 13].

Стосовно реалізації воєводських стратегій розвитку та програм окремо слід звернути увагу на ту роль, що відводиться так званим територіальним контрактам, укладення яких було впроваджено в практику нині вже не чинним законом «Про засади підтримки регіонального розвитку» [440]. Сторонами воєводського контракту виступають Рада Міністрів і воєводське самоврядування. Його основні умови узгоджуються в ході переговорів відповідного міністра та маршалка воєводства і затверджуються Головою Ради Міністрів та відповідним сеймиком. Активну участь у виробленні регіональних контрактів бере воєвода.

Сторони контракту окреслюють взаємні зобов’язання при його виконанні, визначаючи, зокрема: строк дії контракту, його завдання, порядок та терміни їх виконання, а також засади контролю за їх виконанням. У контракті вказуються уповноважені органи, загальний обсяг видатків на виконання завдань, зазначених у контракті, та можливості, спосіб і джерела фінансування цих завдань, порядок і терміни фінансових розрахунків, порядок і вид звітності, принципи й метод аудиту, зокрема фінансового контролю. Крім

того, у контракті визначаються дії у випадку виявлення порушень у реалізації або фінансуванні завдань, правила та процедури для вирішення спорів і врегулювання претензій сторін договору, зокрема фінансових, порядок і процедура визначення змін або розірвання контракту тощо [64].

Конституція Польщі, врегульовуючи засади територіального устрою держави, також закріпила загальні матеріально-правові критерії діяльності публічної адміністрації: «Територіальний устрій держави враховує суспільні, господарські чи культурні зв'язки, які забезпечують територіальним органам можливість виконання завдань публічного характеру» (ч. 2 ст. 15). Це означає, що під час формування територіального устрою держави обов'язково враховувалося його функціональне призначення, а тому відповідний суб'єкт – законодавець або уповноважений ним уряд – не могли діяти лише на власний розсуд. Вони мають керуватись реальними суспільними, господарськими чи культурними взаємозв'язками, які виокремлюють конкретну одиницю серед інших територіальних одиниць того самого рівня, враховуючи її здатність до виконання завдань публічного характеру. Іншими словами, не формування територіального устрою обумовило систему адміністрування, а навпаки, в основу вибору критеріїв для визначення особливостей регіонального поділу покладалася порівняльна характеристика завдань органів публічної адміністрації, вибраних для цього рівня (згідно з принципом субсидіарності), з можливостями їх виконання в межах вимог чинної Конституції та міжнародно-правових стандартів, під якими мається на увазі насамперед Європейська хартія місцевого самоврядування [27]. Зауважимо, що ч. 2 ст. 15 Конституції Республіки Польща повністю відповідає змісту цих стандартів. Такими, що відповідають Конституції Республіки Польща та міжнародним стандартам, треба визнати й відповідні положення базових законів щодо територіального устрою та системи публічного адміністрування територією.

У межах розділу VII «Територіальне самоврядування» контекстно привертає до себе увагу ст. 164 Конституції Польщі, в якій зазначено, що «базовою одиницею територіального самоврядування є гміна», а «інші одиниці регіонального чи локального і регіонального самоврядування визначаються

законом». Отже, саме гміні Конституція надає особливий самоврядний статус, зокрема й через закріплення за нею основного переліку завдань і повноважень та підвищені гарантії існування, залишаючи при цьому можливість подальшої модернізації державного устрою з метою визначення інших (передусім вищих) рівнів урядування.

Водночас, на нашу думку, певним механізмом модернізації територіальної організації публічної влади виступає й так званий допоміжний поділ, що доповнює основний поділ Республіки Польща. Оскільки він реалізується лише за потреби «основних» територіальних органів на рівні гміни та не набуває статусу окремої юридичної особи, то цілком логічним видається той факт, що такий поділ відображає не стільки територіальний устрій, скільки устрій функціональний, тобто безпосередньо пов’язаний із виконанням завдань місцевого (територіального) самоврядування. Потреба у функціонуванні цих ланок врядування зумовлюється переважаючо-великим типом гмін: у середньому навіть сільська гміна в Польщі налічує 7–8 тис. жителів і складається, як правило, з 10–11 населених пунктів [257]. При цьому в містах кількість допоміжних одиниць є ще більшою, наприклад, у Познані – 42, у Гданську – 35, в Любліні – 27, у Лодзі – 36. Допоміжні одиниці, на які поділяються польські міста, – це міський район (пол. dzielnica miasta) чи мікрорайон (пол. osiedla). Оскільки їхній правовий статус ідентичний, то надалі вживатимемо загальний термін «мікрорайон».

Рішення про утворення мікрорайону ухвалює рада гміни за власною ініціативою або за ініціативою мешканців, яка має бути підтверджена певною кількістю підписів жителів майбутнього мікрорайону. Наприклад, у м. Лодзі потрібно не менше 200 підписів мешканців, у м. Познані – не менше 10 % мешканців майбутнього мікрорайону, які мають активне виборче право.

З питань необхідності створення мікрорайону, його меж, а також обсягу завдань і повноважень, які будуть надані, попередньо проводяться консультації з громадськістю.

Правила утворення, об’єднання, поділу чи ліквідації мікрорайонів не врегульовано законодавчо. Вони визначені у статутах міст (гмін), тому для

різних міст дещо відрізняються.

Також статути міст (гмін) визначають обсяг завдань мікрорайонів, порядок передання майна та фінансування (якщо таке надається), правила вирішення спірних питань між різними мікрорайонами.

Для кожного мікрорайону міська рада (рада гміни) затверджує статут, який визначає його територію, правила та порядок обрання його органів, організацію та завдання мікрорайону, обсяг делегованих повноважень, які передає місто, обсяг і форми контролю за діяльністю органів мікрорайону [133].

Загалом можна виділити такі характеристики допоміжних одиниць самоврядування в Польщі: 1) необов'язковість їх утворення (лише на основі рішення місцевої ради); 2) відсутність власної компетенції; 3) відсутність статусу юридичної особи; 4) нестача власних доходів, однак можливість реалізації завдань у межах місцевого бюджету на основі передачі ресурсів від місцевих рад [57].

Такий же самий, як і до додаткового поділу, хіба що більш чітко функціонально виражений підхід можна використати й щодо спеціального поділу, який узагалі проводиться незалежно від базового поділу для потреб органів з особливою компетенцією (так званої «приєднаної адміністрації»). Повноваження спеціальної адміністрації полягають лише у виконанні конкретних завдань у межах компетенції, що випливає із законів, і пов'язані з прийняттям на себе відповідальності виключно за правильність їх виконання. Це найбільш суперечливий поділ, а точніше поділи, оскільки для потреб функціонування спеціальних адміністрацій, а їх налічується понад 50 (кількість змінюється залежно від регіону Польщі), компетентні центральні органи поділили територію держави з урахуванням потреб лише цих адміністрацій. Це призводило до хаосу в розподілі повноважень та до повної відсутності ефективної координації на місцевому рівні. З огляду на це закон «Про сектори урядової адміністрації» від 4 вересня 1997 р. [382] запроваджує механізм, що обмежує можливість внесення змін до спеціального територіального поділу, покладаючи на міністрів та керівників центральних

відомств обов’язок погоджувати запропоновані зміни з міністром, компетентним у питаннях державного управління.

Зауважимо, що автори закону «Про воєводу та урядову адміністрацію» [430] пішли на крок далі, запровадивши вимогу обов’язкової законодавчої форми для призначення спеціальної адміністрації, а також, що нас особливо цікавить, визначення території, на яку поширюється її компетенція. Такий підхід суттєво сприяє стабілізації нової адміністративної карти Республіки Польща. ухвалюючи такі рішення, законодавець мав намір уникнути конкурування компетенції спеціальної та загальної адміністрації, оскільки часто траплялися випадки, коли учні з однієї гміни їздили на навчання до іншої лише через «дефектно» встановлений шкільний округ. Слід додати, що географічні особливості, а також потреба раціонального управління вимагають залишити деякі спеціальні поділи поза загальними для того, щоб, наприклад, інспектори внутрішнього або морського судноплавства, очільники військових чи гірничих округів могли безперешкодно виконувати свої повноваження в межах окремих воєводств, оскільки не в усіх воєводствах такі адміністрації взагалі потрібні й лише природні умови та розгортання технічної інфраструктури змушують до розмежування кордонів між цими підрозділами.

Зазначимо також, що деякі польські вчені нині розмірковують про можливість відмови від територіального поділу в майбутньому (залишаючи, по суті, лише поділ функціональний), розглядаючи надання владних послуг населенню як елемент електронного управління державою і зазначаючи, що основною проблемою за такої ситуації залишається досягнення одноманітності владних рішень у межах території всієї держави [309, s. 134].

Кроком до відмови від «припису» до територіальної адміністрації низових рівнів є анонсована міністром управління та цифрації можливість звернення за отриманням паспорта в будь-якому воєводському управлінні. До інших справ, для вирішення яких територіальна деконцентрація є не лише непотрібною, але й такою, що заважає належному доступові до баз даних, польські дослідники відносять, наприклад, реєстрацію автомобілів, водійських

прав, різного роду довідок про особу тощо [256, s. 25].

Серед новітніх підходів до побудови взаємовідносин між підсистемами влади на місцевому рівні в Республіці Польща також набуває поширення практика модернізації муніципального дуалізму, яка дає змогу провести раціоналізацію взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням, зберігаючи при цьому їх особливу правову природу (самостійність) і невід'ємні права з одночасною децентралізацією частини функцій виконавчої влади.

Особливе значення має також закріплений на конституційному рівні механізм зміни територіальної організації влади, який знаходить своє вираження у відповідних повноваженнях органів влади, спрямованих на сферу територіальної організації влади в Польщі. Разом із тим, окремі положення в цій сфері потребують удосконалення. До них варто віднести: а) можливість зміни меж територіальних утворень, у яких реалізують владну діяльність органи публічної влади; б) спроможність щодо визначення статусу відповідних територій, окреслення їх значення для розвитку держави; в) можливість визначати внутрішню структуру відповідних територій тощо.

З огляду на вищезазначене територіальну організацію публічної влади в Польській державі слід трактувати як систему взаємовідносин між різними рівнями публічної влади в державі, тобто державою в цілому й окремими частинами її території, а точніше – між центральною владою держави та владою її різних територіальних складових, а також між владою самих цих територіальних частин держави.

Функціональною основою територіальної організації публічної влади є політика розвитку, під якою слід розуміти сукупність взаємопов'язаних дій, що виконуються з метою забезпечення тривалого і сталого розвитку країни, соціально-економічної, регіональної і територіальної згуртованості, підвищення конкурентної спроможності економіки, а також створення нових робочих місць у масштабах країни, регіону або території.

3.2. Конституційно-правовий статус центральних і місцевих органів виконавчої влади Республіки Польща

Побудова центральних, та й місцевих також, органів виконавчої влади, особливо в початковий період Третьої Польської республіки, вимагала гнучкої структури, яка дозволила б у межах закону організаційно змінювати підпорядкування окремих сегментів урядової адміністрації членам уряду з урахуванням потреб держави, коаліційних домовленостей та без порушення статусу великих міністерств [326, s. 136].

Наслідком цього вже в період сьогодення є той факт, що структура теперішньої центральної адміністрації Республіки Польща постійно розширюється, адже від цього безпосередньо залежить ефективність її роботи. Її завданням є створення системи адміністративно-політичних інститутів, призначеної служити формуванню консолідованої державної політики та подальшій її реалізації [327, s. 150].

Точне визначення позиції центральних та місцевих органів у структурі державної адміністрації Республіки Польща видається важливою та актуальною проблемою з точки зору конституційного права загалом та дослідження організації її державного ладу зокрема. Це може зумовлюватися, наприклад, прогресуючою аритмією концепцій вищих і центральних органів в адміністративному праві та їх постійною маргіналізацією.

Центральні органи виконавчої влади Республіки Польща, що охоплюють своєю компетенцією всю країну [578, s. 181], умовно можна розділити на центральну адміністрацію *sensu stricto* та *sensu largo*. Адміністрація центрального рівня в її стислому розумінні охоплює центральні органи державної влади в єдності з організаційними підрозділами, створеними для їх обслуговування, тоді як у широкому сенсі це стосується суб'єктів адміністрування з різним правовим статусом, які вбудовані на найвищому рівні до організаційної структури державного апарату [268, s. 83]. Тому в структурі саме урядової центральної адміністрації, тобто за виключенням Президента Республіки Польща, можна вказати два основні рівні, перший з яких (вищий), визначається як рівень уряду *se ipso*; він включає Раду Міністрів

(загалом) та окремих її членів. До другого входить розгалужена мережа органів, які охоплюють усю територію держави, підпорядкованих безпосередньо міністрам або Прем'єр-міністру, чи, рідше, Раді Міністрів [185, s. 279]. Останні й називають центральними виконавчими органами. І хоча представлений поділ органів державної адміністрації на вищі й центральні, з огляду на відсутність відповідного конституційного внормування в обговореному обсязі, може викликати сумніви, проте в останні роки в польській науковій літературі послідовно подається погляд, спрямований на їх розмежування [179, s. 152].

Окремі польські науковці (наприклад, М. Стефанюк) указують, що структура державної адміністрації на найвищих управлінських рівнях обумовлюється двома факторами – політичним і технічним [579, s. 60]. Перший з них стосується наслідків втілення засад державного ладу, а другий – постулатів різного характеру, наприклад, спеціалізації, професіоналізму, якості роботи адміністрації тощо [277, s. 32; 331, s. 53]. Цей поділ також відповідає факторам горизонтальної координації роботи державної адміністрації загалом на політичному q адміністративному рівнях, що інколи виділяються окремо, а також вказує на відмінності між політичними та виконавчими функціями уряду в широкому його розумінні (між адміністрацією «для управління» та «виконавчою адміністрацією»). Відповідно до цього розуміння, центральні органи виконавчої влади сучасних демократичних країн прагнуть діяти на двох організаційних рівнях – міністерському (урядовому) та суто центральних органів виконавчої влади [265, s. 142–145].

Як правило, модель адміністрації центрального рівня складається з двох окремих сегментів: а) політико-урядового та б) адміністративно-виконавчого [269, s. 141]. Проте, як зазначають польські науковці М. Черка та М. Вєжбовський, у польському законодавстві цей варіант не був чітко реалізований, оскільки наявний його стан не дозволяє чітко розмежувати «суто управлінську» сферу і сферу політичної діяльності [185, s. 232].

Відсутність конституційного регулювання статусу центральних органів

виконавчої влади надає законодавцю значну свободу з точки зору їх створення та конкретизації завдань, структурного наповнення та підпорядкування. Як правило, центральні органи виконавчої влади створюються на підставі окремого закону [563, s. 99] та не мають права видавати акти загальнообов'язкового характеру, а лише акти внутрішньоорганізаційного права.

Як справедливо зазначається в спеціалізованій літературі, статуси вищих і центральних органів виконавчої влади суттєво різняться. Системні рішення стосовно вищих органів є результатом упровадження принципу адміністративного синтезу на центральному рівні. Як організація, так і правила функціонування цих органів відносно однакові. Вони регулюються положеннями Конституції Польщі 1997 р., законами «Про Раду Міністрів» від 8 серпня 1996 р. [402], «Про сектори урядової адміністрації» від 4 вересня 1997 р. [382] та спеціальними актами. В діяльності цих органів переважають загальні питання, спрямовані на встановлення напрямів діяльності, управління та контролю за підпорядкованими суб'єктами.

На відміну від вищих виконавчих органів, поняття центрального органу виконавчої влади знайшло своє закріплення не в Конституції Польщі, а на рівні закону. Більше того, положення законів, які стосуються центральних органів виконавчої влади, не є уніфікованими, – у літературі навіть вказується на їх неточність при визначенні правової природи цих органів. Тому. при визначенні того, чи є даний орган публічної адміністрації центральним органом виконавчої влади, слід враховувати положення конкретних законів, що визначають правовий статус даного органу, та які, як правило, називають *expressis verbis* даний орган центральним органом виконавчої влади.

На жаль, положення законів щодо означених органів використовують різноманітну термінологію. Найчастіше з'являється термін «центральний орган урядової адміністрації» [293] (і це формулювання слід вважати правильним), проте також вживаються поняття «керівник центрального офісу», «керівник центрального урядового офісу» [288], «центральний

апарат», «керівник центрального органу державного управління» [437] тощо.

Представлені терміни є тотожними, але, як наголошується в літературі, назви «керівник центрального офісу», «керівник центрального урядового офісу», «центральний апарат», «керівник центрального органу державного управління» – з точки зору принципів законотворчості – є непотрібні й не повинні використовуватися в нормативних актах, оскільки це різноманіття спричиняє труднощі тлумачення [274, s. 9]. Незважаючи на неузгодженість у найменуванні категорія центральних органів виконавчої влади утворює в усій структурі публічного адміністрування однорідний управлінсько-виконавчий сегмент, який за своєю природою є безпосередньо нижчим за органи політичного та урядового сегменту (Рада Міністрів, Прем'єр-міністр та міністри) [270, s. 92]. З іншого боку, особи, на яких покладено функції органів центрального управління, як частина організаційних взаємозв'язків між ними та органом, виконують завдання, покладено структурно саме на орган центральної влади. Як наслідок, кожен із центральних виконавчих органів підпорядковується відповідному міністерству чи контролюється ним або Прем'єр-міністром, що відображається в конкретних законах, які регулюють їх статус.

Спробу ввести до правового обігу юридичне визначення центрального органу виконавчої влади законодавцем було зроблено у ст. 9 Закону «Про урядову адміністрацію у воєводстві» від 5 червня 1998 р. [375], який нині втратив чинність. Під таким органом розуміли керівника, який був органом чи керівником апарату урядової адміністрації, що призначався Радою Міністрів чи Прем'єр-міністром та, на підставі норм спеціальних законів, підпорядковувався Раді Міністрів, Прем'єр-міністру чи компетентному міністру або діяльність якого здійснювалась під наглядом Прем'єр-міністра чи компетентного міністра. Однак, як виявилося, це визначення не поширювалося на інші органи державного управління, які не характеризувались відносинами, переліченими в цьому Законі, і які, безперечно, слід вважати центральними органами виконавчої влади [347, s. 467].

З іншого боку, відповідно до Кодексу адміністративного

судочинства [288] центральний орган виконавчої влади вважається органом публічної влади. Відповідно до п. 4 § 2 ст. 5 зазначеного акта поняття «керівник центрального апарату урядової адміністрації» охоплюється терміном «міністр», під яким законодавець розуміє Голову та віцепрем'єр-міністра Ради Міністрів, що виконують обов'язки міністра, який відповідає за конкретний департамент урядової адміністрації, міністрів, які керують конкретним департаментом державного управління, голів комітетів, включених до складу Ради Міністрів керівників центральних управлінь уряду, підпорядкованих чи підконтрольних Прем'єр-міністру чи компетентному міністру, а також керівників інших рівнозначних державних відомств, що займаються питаннями державного управління в режимі, врегульованому вказаним актом. Процедурний аспект представленого регламенту полягає в тому, що рішення, винесені центральним органом виконавчої влади в першій інстанції, не можуть бути оскаржені до органу вищого рівня. В такому випадку може бути подане лише відповідне клопотання до того ж органу про повторний розгляд справи (§ 3 ст. 127 Кодексу адміністративного судочинства).

Підтверджує такий підхід і ч. 2 ст. 34 закону «Про сектори урядової адміністрації» від 4 вересня 1997 р. [382], згідно з якою в індивідуальних справах рішення центрального органу виконавчої влади є остаточними у розумінні положень Кодексу адміністративного судочинства, хіба що закон надає таке повноваження міністру, який керує певним управлінням державної адміністрації. У підсумку, за змістом п. 3 § 2 ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства, центральні органи виконавчої влади належать до органів публічної влади.

Представлені міркування призводять до висновку, що, незважаючи на відсутність чіткого нормативного визначення центрального органу виконавчої влади, не існує суперечності щодо того, як вони визначаються в польській доктрині. З іншого боку, функції центральних органів виконавчої влади виконують особи (представники), які також розглядаються як керівники організаційних підрозділів, що становлять допоміжний апарат цих органів

(наприклад, керівники офісів), підзвітних Прем'єр-міністру або відповідним міністрам, призначеним на основі відповідних законів. Центральні органи виконавчої влади – це лише органи, що мають особливу юрисдикцію, призначені для управління справами, як правило, публічно-правового характеру. Крім того, здебільшого вони підпорядковуються відповідним міністрам чи, як виняток, Прем'єр-міністру. Отже, можна констатувати, що центральним органом виконавчої влади є організаційний підрозділ публічної адміністрації, нормативно відокремлений за предметною компетенцією та організаційно, персоніфікований фізичною особою, яка займає цю посаду за призначенням і яка була уповноваженою в межах, передбачених законом, виражати волю Польської держави. Загальною особливістю центральних органів виконавчої влади, що відрізняє цю групу органів від вищих органів, в принципі є той факт, що вони призначаються та звільняються з посади Прем'єр-міністром. Винятки з цього правила встановлюються окремими законами.

Категорія центральних органів виконавчої влади є надзвичайно неоднорідною як через використання різних назв, так і через внутрішньоорганізаційну побудову й характер виконуваних ними функцій [269, s. 175]. Водночас можна вказати на деякі спільні риси цих органів, до яких належать: відсутність конституційного регулювання правового статусу цих органів (як уже зазначалося, до Ради Міністрів вони не входять, за винятком визначених законами [352, s. 344], а також підпорядкування вищим виконавчим органам [593, s. 145].

Правовою основою для створення центральних органів виконавчої влади є Закон «Про Раду Міністрів» від 8 серпня 1996 р. [402], відповідно до якого міністр, сферою діяльності якого є нагляд за певним центральним апаратом, представляє справи, що стосуються цього відомства, на засіданні Ради Міністрів (ст. 35). Якщо інше не передбачено окремим законом, міністр подає Прем'єр-міністру заяву про надання центральному органові статуту, а також подання про призначення та звільнення його керівника. Міністр самостійно призначає заступників керівника центрального апарату та контролює

ефективність роботи, ефективність управління та дотримання законодавства центральним органом виконавчої влади [622, s. 170].

Центральні органи виконавчої влади можуть бути класифіковані за різними критеріями. Першою слід вказати класифікацію центральних виконавчих органів на ті, що: а) безпосередньо підпорядковані Прем'єр-міністру (в частині нагляду чи управління) [185, s. 280] та б) підпорядковані конкретному міністрові, які можуть бути визначені як центральні відомчі органи [447, s. 275], які відповідно до закону «Про сектори урядової адміністрації» були віднесені до складу окремих секторів урядової адміністрації [382]. Чинний у Республіці Польща правовий порядок повинен бути обмежений вказаними категоріями, оскільки дотепер не було запроваджено центральних виконавчих органів, які були б безпосередньо підпорядковані Раді Міністрів.

Ще одна класифікація, яка може бути застосована до центральних виконавчих органів, це їх поділ на: а) монократичні органи – одноособові та б) колегіальні – багатоособові, колективні та командні.

Переважно центральні органи виконавчої влади представлені однією особою. Найбільш характерну групу з них складають органи у формі керівників, що стоять, як правило, на чолі підпорядкованих їм центральних відомств, які становлять їх допоміжний робочий апарат. Відповідно до закону можна виділити:

1) *голів* (голова управління цивільної авіації [499], голова управління захисту конкуренції та прав споживачів [389], голова центрального статистичного управління [416], голова управління державних закупівель [508], голова управління залізничного транспорту [418], голова центрального управління мір [501], голова управління реєстрації лікарських засобів, медичних виробів та бактерицидних препаратів [426], голова управління електронних комунікацій [507], голова управління з регулювання енергетики [489], голова фонду сільськогосподарського соціального забезпечення [422], голова національного агентства з атомної енергії [487],

голова державного гірничого управління [491]);

2) *директорів* (Головний директор Державного архіву [388], Генеральний директор національних доріг та автострад [380], Генеральний директор з охорони навколишнього середовища [423]);

3) *начальників* (начальник управління у справах комбатантів та репресованих осіб [386], начальник агенції внутрішньої безпеки [376], начальник агентства зовнішньої розвідки [376], начальник центрального антикорупційного бюро [378], начальник служби військової контррозвідки [413], начальник служби військової розвідки [413], начальник служби цивільної оборони [396], начальник управління у справах іноземців [379], начальник цивільної служби [412]).

До колегіальних центральних офісів (органів), хоча це часто викликало суперечки, відносять польську Комісію фінансового нагляду.

У літературі серед центральних органів влади також згадуються виконавчі агенції [532, s. 279]. Агенції – це державні організаційні підрозділи центрального рівня, завданням яких є здійснення державного управління в певній галузі [689, s. 205]. Це досить специфічні органи, оскільки у своїй діяльності вони поєднують публічно-правові та приватно-правові форми з метою підвищення ефективності та креативності при виконанні власних завдань [335, s. 237]. Вони характеризуються тим, що не виступають єдиним суб'єктом, а є складною структурою організаційних підрозділів, які діють як органи інспекції. Їх особливістю є також наявність ієрархічної структури, хоча і не завжди. Вирізняються вони і конкретною моделлю компетенції, яка в принципі обмежується виконанням контрольних завдань «на рівні регуляції та нагляду» [185, s. 280]. У підсумку вони є такою собі «специфічною адміністративною поліцією», наділеною адміністративно-владними повноваженнями, що реалізуються через заборони та накази [267].

Інспекції являють собою групу, як правило, однорідних й, у певному сенсі, незалежних та організаційно відокремлених суб'єктів, що можуть бути включені як до адміністративного апарату, так і до системи державного контролю [185, s. 281]. До кола характерних спеціальних інспекцій, зокрема,

відносять Дорожню транспортну інспекцію, Торговельну інспекцію та Ветеринарну інспекцію.

Приєднання Республіки Польща до Європейського Союзу вимагало створення в межах її державного механізму особливого типу центральних органів виконавчої влади – незалежних регуляторів інфраструктурних ринків. Вони підпорядковуються безпосередньо загальноєвропейським і здійснюють свою діяльність шляхом втручання в ринкову поведінку підприємців, хоча і з максимальним дотриманням свободи здійснення підприємницької діяльності. Як наслідок вони характеризуються високим ступенем інституційної незалежності та опосередкованого функціонального впливу. Польські науковці К. Ярошинський та М. Вєжбовський з цього приводу заявляють, що незалежність таких інституцій «повинна існувати у внутрішній сфері, зокрема з позиції кадрових посад та організації офісу. Найважливішою, однак, є їх незалежність у зовнішній сфері, що полягає у видачі рішень, зміст яких не повинен змінювати жоден інший орган, крім випадків обов'язкової співпраці (включаючи Європейську комісію)» [276, s. 63]. Як приклад, до групи регулюючих органів можна віднести голову управління електронних комунікацій та голову управління залізничного транспорту.

Поділ на «політичний» та «технічний» рівень у центральній адміністрації є по суті постулатом, аніж межею між центральними офісами та міністрами, а також керованими ними департаментами. У польській політичній культурі поширений феномен відбору чиновників не через навички чи досвід, а через партійну належність (що стає все більш характерним і для України). Це стосується, зокрема, органів місцевого самоврядування. Із занепокоєнням слід, наприклад, спостерігати нещодавні зміни щодо цивільної (державної) служби. У світлі ч. 2 ст. 2 закону «Про державну службу» від 21 листопада 2008 р. [412] Корпус державної служби складається мінімально із співробітників, зайнятих на посадах службовців у центральних офісах. Відповідно до ч. 1 ст. 153 Конституції Польщі та ст. 1 означеного Закону Корпус державної служби створений для забезпечення професійного, надійного, неупередженого та політично нейтрального виконання державних

завдань в органах державної адміністрації.

Представлені на рубежі 2015–2016 рр. зміни до закону «Про державну службу» стосуються, серед іншого, порядку заміщення вищих посад службовців, тобто генерального директора, директора департаменту або рівнозначного йому підрозділу та їх заступників. Відповідно до ст. 53а вказаного Закону на зазначені вище посади особи призначаються та звільняються з посади компетентним для цього міністром, керівником центрального апарату, начальником канцелярії Прем'єр-міністра чи воєводою. Вказана ситуація є певним відходом від переважаючого у польській адміністрації методу кадрового забезпечення через відкритий конкурс. Заяви про частковий конкурс до деякої міри можуть бути виправданими в означеному контексті, але це жодним чином не виправдовує законодавчих змін, що полягають у призначенні політичними особами високопосадовців. Крім того, відповідно до ст. 11 зазначеного вище Закону в Польщі відмовилися від вимоги, що кандидат на посаду керівника державної служби не може бути членом політичної партії п'ять років, що передували його призначенню. Її замінили умовою позапартійності на момент вступу на посаду.

Слід зазначити, що стосовно кандидата на посаду начальника державної служби також відмовилися від вимоги мати щонайменше 7 років досвіду управління в підрозділах сектору державних інвестицій. Вищезгадана поправка може викликати певні конституційні сумніви щодо професійного, надійного, неупередженого та політично нейтрального характеру державної служби в Республіці Польща, тим більше, що ще в рішенні від 28 квітня 1999 р. Конституційний Трибунал заявив, що політичний нейтралітет є запорукою стабільності офіційного персоналу, необхідної для «належного виконання державних завдань у ситуації зміни Уряду» [670].

Більше того, на думку Конституційного Трибуналу, для забезпечення професійного виконання завдань членами Корпусу державної служби потрібен хоча б мінімальний механізм перевірки їх професійної підготовки (також під час працевлаштування) та забезпечення надійного прийому на роботу на посади в органах державного управління [674].

Стосовно більшості центральних органів виконавчої влади, доктрина конституційного права виділяє такий розподіл їх завдань: перша група завдань стосується: а) виконання функцій держави; та б) нагляду за їх виконанням. У цьому зв'язку особливу увагу слід приділити питанням, пов’язаним із виконанням державного бюджету, здійсненням функцій вищого органу влади щодо підпорядкованих місцевих відомств, підготовкою керівних вказівок і стандартів, а також проектуванням, підготовкою та адмініструванням баз даних, записів та реєстрів.

До другої групи належать заходи, пов’язані з виконанням зобов’язань, що випливають із членства Польщі в Європейському Союзі. У цій групі варто звернути увагу на такі заходи, як: а) співпраця з Європейською комісією (наприклад, на підставі ч. 2 ст. 13 закону «Про ветеринарну інспекцію» від 29 січня 2004 р. [384], співпраця Головного ветеринарного лікаря у сфері нагляду за дотриманням ветеринарного законодавства); б) виконання зобов’язань щодо звітності (відповідно до п. 16 ст. 154 закону «Про публічні закупівлі» від 29 січня 2004 р. [508] голова управління державних закупівель готує та представляє Європейській комісії щорічні звіти про функціонування системи закупівель); в) імплементація регламентів ЄС (наприклад, у світлі п. 1 ч. 2 ст. 29 закону «Про захист конкуренції та прав споживачів» від 16 лютого 2007 р. [389], голова управління захисту конкуренції та прав споживачів є органом, який виконує завдання, покладені на органи держав-членів Європейського Союзу відповідно до ст. 104 та 105 Договору про функціонування Європейського Союзу [610]); г) розвиток співробітництва в межах ЄС (відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 29 закону «Про захист конкуренції та прав споживачів» голова управління захисту конкуренції та прав споживачів – це єдиний офіс зв’язку за змістом положень Регламенту № 2006/2004/ЄС44) [531].

Третя група завдань центральних органів виконавчої влади стосується участі у формуванні державної політики, зокрема шляхом надання пропозицій, підготовки проєктів нормативних актів та ініціювання законодавчих робіт, а

також проведення аналітичної та прогнозної діяльності [185, s. 281].

З викладеного випливає, що сфера діяльності центральних органів не обмежується суто виконавчою роллю, а виходить за ці межі, поширюючись навіть на роботу над розробкою правових актів. Крім того, центральні органи державної адміністрації, які не є вищими органами, беруть участь у виконанні зобов'язань, що випливають із членства Республіки Польща у структурах ЄС, наприклад, шляхом поглиблення співпраці в ЄС поряд зі *stricte* державним рівнем.

Отже, система повноважень центральних органів виконавчої влади нагадує систему повноважень вищих органів, за винятком того, що у сфері нормотворчості вони не мають права видавати загальнозобов'язуючі акти (розпорядження). Нормативні акти, видані цими органами (внутрішні розпорядження, положення, вказівки, інструкції), оприлюднюються в Офіційному віснику Республіки Польща «Monitor Polski» або у відомчих щоденниках. Центральні органи влади набагато частіше, ніж вищі органи, розглядають окремі справи, будучи як органами першої інстанції, так і органами вищого рівня в розумінні Кодексу адміністративного судочинства [523, s. 20].

У літературі з цього приводу детально описано й функції центральних органів виконавчої влади, серед них:

1) співучасть у формуванні урядової політики; 2) законодавча діяльність у формі видачі актів внутрішнього управління та участі в законодавчій процедурі; 3) вирішення конкретних питань адміністративними актами; 4) здійснення спеціального контролю та нагляду [686, s. 76].

Як справедливо зазначає Є. Ягельський, положення центральних органів виконавчої влади у структурі державного управління полягає в керуванні на центральному рівні постійним виконанням визначених законом управлінських завдань, актуальних з погляду повсякденного, стабільного функціонування держави. Тому значна частина їх діяльності полягатиме в постійному застосуванні закону та здійсненні управлінських завдань, включаючи рішення з конкретних питань [267, s. 13]. Більше того, виконання ними своїх

повноважень, іноді може нагадувати навіть функції міністра як керівника відповідного департаменту.

Отже, центральні органи виконавчої влади залишаються одним із вимірів сучасної польської адміністрації. Передусім вони займаються постійним виконанням визначених законодавством поточних завдань урядування, суттєвих з точки зору стабільно функціонуючої держави, а також постійним застосуванням положень законів та управлінською діяльністю. Відмежування від політичного характеру здійснюваних ними повноважень ґрунтується, у першу чергу, на кваліфікованому, постійному, офіційно влаштованому персоналі. Слід сподіватися, що нинішня тенденція до знецінення статусу корпусу державної служби та спроби її політизації в останні роки не призведе до припинення нею професійного, надійного, неупередженого виконання державних завдань.

У міру зростання вимог до управлінських структур у Польській державі важко допускати лише функціонування «жорстких» (незмінних) міністерських структур, оскільки членство Республіки Польща в Європейському Союзі дозволяє їй діяти за європейським законодавством, співпрацювати з адміністрацією інших держав-членів. Це, зокрема, гарантує розвиток центральних органів виконавчої влади конкретного типу, яким є регуляторні установи.

Оцінюючи роль центральних органів виконавчої влади у структурі державного управління *de lege ferenda*, слід постулювати нормування їх статусу в Конституції. Робота, оголошена Президентом А. Дудою щодо внесення змін до Конституції, була б сприятливим моментом для відображення в Конституції ролі центральних органів державної влади, які при цьому не є вищими органами.

Що стосується місцевих органів виконавчої влади, то в означеному сегменті урядової адміністрації в період після ухвалення Конституції Польщі відбулися зміни, якісно орієнтовані на децентралізацію державницьких функцій, відповідальності та засобів публічного адміністрування. Так, ст. 16 Конституції Польщі гарантує участь місцевого самоврядування у здійсненні

публічної влади, причому «суттєву частину належних йому публічних завдань самоврядування виконує від власного імені і під власну відповідальність». У результаті на рівні воєводств одночасно діють як державні адміністрації, так і органи самоврядування.

Ключовою фігурою регіонального рівня виконавчої влади є воєвода. Сферу компетенції та засади діяльності воєводи, порядок його призначення і звільнення, а також організацію діяльності у воєводстві органів виконавчої влади безпосереднього і подвійного підпорядкування визначив закон «Про урядову адміністрацію у воєводстві» від 5 червня 1998 р. [375], основні положення якого збереглися в новому Законі Республіки Польща «Про воєводу та урядову адміністрацію у воєводстві» від 23 січня 2009 р. [430]. Відповідно до ст. 2 цього Закону завдання урядової адміністрації у воєводстві виконують воєвода, органи урядової адміністрації безпосереднього і подвійного підпорядкування, органи територіального самоврядування, староста повіту, інші суб'єкти, якщо завдання урядової адміністрації, які виконуються через них, випливають з окремих законів або з досягнутої домовленості.

Воєвода є представником Ради Міністрів у воєводстві, керівником органів урядової адміністрації подвійного підпорядкування та органом урядової адміністрації у воєводстві, до повноважень якого належать усі питання, не віднесені законодавством до компетенції інших органів; органом нагляду за діяльністю органів територіального самоврядування з позиції законності; представником Державної скарбниці. Як представник Ради Міністрів він відповідає за реалізацію урядової політики на теренах воєводства, зокрема:

− пристосовує до місцевих умов загальні цілі політики уряду, координує і контролює виконання завдань, що випливають із них;

− забезпечує взаємодію всіх організаційних ланок урядової адміністрації та самоврядування у воєводстві та керує їх діяльністю у сфері запобігання загрози життю, здоров'ю або майну чи загрозам середовищу, безпеці держави та підтриманню громадського порядку, охорони громадянських прав,

запобігання надзвичайним ситуаціям і усунення їх наслідків на засадах, що окреслені в законах;

− оцінює стан протиповеневого забезпечення воєводства, опрацьовує операційний план охорони проти повеней, а також оголошує та припиняє протиповеневу готовність і тривогу;

− виконує та координує завдання у сфері оборони й безпеки держави, а також кризові розпорядження, що випливають з окремих законів;

− подає Раді Міністрів через міністра, відповідального за справи публічної адміністрації, проєкти урядових документів щодо справ воєводства;

− виконує інші завдання, передбачені законами або поставлені Радою Міністрів чи головою уряду.

Воєвода представляє Раду Міністрів на державних урочистостях і під час офіційних візитів у воєводство представників зарубіжних держав та співпрацює з органами інших держав або міжнародними урядовими й позаурядовими організаціями на засадах, визначених міністром закордонних справ [42, с. 64].

Згідно зі ст. 6 означеного вище Закону воєвода призначається та звільняється з посади Головою Ради Міністрів за поданням міністра, відповідального за справи публічної адміністрації. До кандидата на посаду воєводи висуваються такі вимоги: він повинен бути громадянином Польщі, мати диплом магістра або рівнозначний йому, мати не менш ніж 3-річний стаж управлінської роботи, бути дієздатним і мати незаплямовану репутацію [430].

Загальне керівництво діяльністю воєводи здійснює Голова Ради Міністрів на підставі критерію відповідності його діяльності політиці уряду. Нагляд за його діяльністю, а саме відповідністю дій чинному законодавству, ретельністю й господарністю, здійснює також міністр, відповідальний за справи публічної адміністрації. Керівники міністерств виконують свої повноваження через воєводу в обсязі та на засадах, окреслених в окремих законах. Воєвода зобов’язаний подати необхідну інформацію та пояснення відповідному міністру чи центральному органу виконавчої влади у визначені терміни. Суперечки між воєводами або між воєводою та членом Ради

Міністрів або центральним органом виконавчої влади вирішує Голова Ради Міністрів.

Воєвода має помічників – віцевоєводу або першого та другого віцевоєвод, які призначаються та звільняються за поданням воєводи Головою Ради Міністрів (ст. 7 закону Республіки Польща «Про воєводу та урядову адміністрацію у воєводстві»). Обсяг їх компетенції та завдання воєвода визначає у формі розпорядження. Свої повноваження воєвода реалізує, спираючись на воєводську адміністрацію та підпорядкованих йому керівників загальних воєводських служб, інспекцій і стражі (воєводський комендант державної пожежної охорони, воєводський комендант поліції, куратор освіти, воєводські інспектори фармації, якості харчових продуктів, торговельної інспекції, охорони рослин і насінництва, охорони довкілля, будівельного нагляду, дорожнього транспорту, санітарний інспектор, воєводський ветеринарний лікар, воєводський керівник служби охорони культурної спадщини), генерального директора воєводської адміністрації, директорів відділів. Воєвода керує та координує їх діяльність, здійснює контроль за нею, забезпечує успішну роботу та несе відповідальність за результати їх діяльності (ст. 51 Закону). Керівники місцевих органів виконавчої влади призначаються і звільняються з посад за поданням або за згодою воєводи (ст. 17 Закону). Генеральний директор воєводської адміністрації забезпечує її правильне функціонування. Права й обов’язки генерального директора визначаються законом (ст. 13 Закону). З метою вдосконалення діяльності органів урядової адміністрації у воєводстві воєвода може створювати делегатури воєводської адміністрації в окремих містах (ст. 14 Закону). Також він може утворювати консультативно-дорадчі органи – ради, комісії тощо.

Воєвода надає воєводській адміністрації статут, який підлягає затвердженню Головою Ради Міністрів. У статуті визначаються назва та місцезнаходження адміністрації, назви посад директорів відділів, назви відділів чи інших організаційних структур, їх напрями діяльності, назва, резиденція та напрями діяльності делегатур тощо (ст. 15 Закону). Наприклад, статут воєводської адміністрації Подляського воєводства передбачає

створення відділів нагляду та контролю; фінансів і бюджету; громадської політики; інфраструктури; геодезії та сільського господарства; справ громадян та іноземців; управління європейськими фондами; безпеки та кризового управління; інституції посередництва в сертифікації, а також бюро воєводи; організації та кадрів; обслуговування адміністрації та делегатури у м. Ломжі [526].

Детальна організація та порядок праці воєводської адміністрації окреслюється в регламенті, який затверджується воєводою (ст. 16 Закону). Так, регламент воєводської адміністрації Підляського воєводства визначає засади управління адміністрацією, загальні завдання відділів, внутрішню організацію та напрями їх діяльності, організацію делегатур, послідовність під час опрацювання нормативних актів воєводи, контролю законністю рішень органів територіального самоврядування, засади приймання та розгляду скарг і пропозицій, створення дорадчих органів, планування праці в адміністрації, засади підписання нормативних актів, рішень і листів, порядок і засади провадження публічних замовлень, порядок взаємодії відділів адміністрації з воєводськими службами, інспекціями і стражею подвійного підпорядкування та територіальними органами виконавчої влади безпосереднього підпорядкування, порядок доступу до публічної інформації тощо [526].

Функції публічного управління у воєводстві здійснюють органи виконавчої влади безпосереднього підпорядкування – керівники військових округів, воєводських військових штабів, військові коменданти, директори скарбничих палат, начальники казначейських адміністрацій, директори адміністрацій казначейського контролю, директори митних палат і начальники митних адміністрацій, директори адміністрацій гірничих округів і спеціалізованих гірничих служб, директори окружних адміністрацій мір і вагів та начальники районних служб мір і вагів, директори регіональних адміністрацій водного господарства, директори морських, статистичних адміністрацій, директори адміністрацій внутрішнього судноплавства; керівники прикордонної охорони, окружні інспектори морського риболовства, прикордонні й повітові ветеринарні лікарі, державні прикордонні санітарні

інспектори, регіональні директори охорони навколишнього середовища. Вони зобов'язані до кінця лютого подавати воєводі щорічні доповіді про свою діяльність у воєводстві (ст. 56 Закону) [430].

Серед повноважень воєводи важливе місце займають контрольно-наглядові функції. Він контролює:

− через органи загальної урядової адміністрації виконання завдань, що випливають із законів та інших правових актів, постанов Ради Міністрів, розпоряджень і доручень Голови уряду;

− виконання органами територіального та іншого самоврядування завдань державного управління, що реалізуються через них на підставі закону або через домовленість з органами виконавчої влади.

Будучи представником центрального уряду, воєвода відповідає за дотримання законів та захист унітарного характеру Польської держави, здійснює нагляд за роботою органів місцевого самоврядування, може анулювати їх дії, якщо вони суперечать закону. Оскільки повноваження самоврядних органів поділяються на власні й делеговані завдання, то реалізація власних завдань підлягає нагляду лише на підставі критеріїв дотримання права та із застосуванням форм нагляду, визначених законом. Засоби нагляду, передбачені законом про самоврядування, можна поділити таким чином:

– засоби, спрямовані проти правових дій органів самоврядування, наприклад, наглядове рішення воєводи або регіональної рахункової палати про нечинність постанови ради гміни чи повіту;

– засоби, спрямовані проти органів гміни, наприклад, можливість розпуску органу чи призупинення його діяльності [430].

Що стосується делегованих повноважень, то відповідно до законів Республіки Польща «Про гмінне самоврядування» [406], «Про повітове самоврядування» [407] і «Про воєводське самоврядування» [408] нагляд здійснюється ще й за ознаками доцільності, добросовісності й господарності.

Органами, які мають право здійснювати нагляд за комунальною діяльністю, є Голова Ради Міністрів, воєвода, а в бюджетній сфері –

регіональна рахункова палата. Закон «Про воєводу та урядову адміністрацію у воєводстві» передбачає різні форми такого контролю. Він може здійснюватися як:

− комплексний, який охоплює всю діяльність контрольованого об’єкта;

− тематичний, який охоплює окремі питання діяльності контрольованого об’єкта;

− перевіряючий, що стосується перевірки способу використання уваг і виконання пропозицій попередніх перевірок;

− невідкладний, пов’язаний із вивченням питань, визначених управлінським контролем;

− координований, який охоплює ці самі питання в кількох контрольованих об’єктах [430].

Контроль здійснюється воєводою на основі річних планів, які розробляються відділом контролю й затверджується воєводою. У річному плані мають бути зазначені тема контролю, назва контрольованого об’єкта, вид контролю та його планований термін. Перевірка проводиться відповідно до програми, затвердженої керівником відділу контролю (ст. 32–34 закону «Про воєводу та урядову адміністрацію у воєводстві») [430].

Цей нагляд відповідає Конституції Польщі, яка визначає, що органами нагляду є Голова Ради Міністрів і воєводи, а з фінансових питань – регіональні рахункові палати (ст. 171). Механізм організації нагляду за діяльністю органів територіального самоврядування викладений у розділі 10 закону «Про гмінне самоврядування», розділі 8 закону «Про повітове самоврядування» і розділі 7 закону «Про воєводське самоврядування». Відповідно до законів війт або бургомістр гміни, староста повіту, маршалок воєводства протягом 7 днів зобов’язані подати воєводі рішення відповідної ради або сейміку. Рішення, яке суперечить законодавству, вважається недійсним. Про його недійсність загалом або в певній частині орган нагляду повідомляє не пізніше ніж через 30 днів із дня отримання рішення. Розпочинаючи провадження у справі визнання недійсності рішення, орган нагляду може призупинити його виконання. Остаточне рішення ухвалюється адміністративним судом. Голова Ради

Міністрів має право у випадку систематичного порушення Конституції та законів, неефективного виконання громадських завдань і відсутності надії на швидке виправлення ситуації розпустити органи територіального самоврядування та призначити на строк до двох років комісарське правління [42, с. 71–72].

З огляду на сказане можемо констатувати позитивний характер досвіду реформування системи публічного управління в Польщі у процесі приєднання до Європейського Союзу. Він доводить необхідність чіткого визначення ключових засад організації виконавчої влади на основі належного розмежування функцій її основних носіїв, серйозного перерозподілу повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування на користь останніх з метою наближення надання державних і громадських послуг безпосередньо до їх споживачів. Урахування на українському ґрунті польських децентралізаційних напрацювань, у свою чергу, може служити основою зміни статусу, функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій, перерозподілу повноважень між місцевим самоврядуванням і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах децентралізації державного управління та субсидіарності.

Деценталізаційні процеси, апробовані на воєводському рівні, знаходять своє логічне продовження й на рівні повіту. Незважаючи на системне віднесення *stricte* до місцевого самоврядування, чинна модель цього проміжного рівня влади також має чітко виражений дуалістичний характер – окрім місцевого самоврядування, у ньому існує також урядова управлінська структура [353, s. 17; 485, s. 185]. Наявність у повіті як самоврядування, так і урядової адміністрації обґрунтовується функціональним аспектом владної діяльності, оскільки на означеному проміжному рівні постійно виконуються завдання як у сфері місцевого територіального самоврядування, так і місцевої урядової адміністрації [373, s. 296]. Тому слід визнати, що нинішнє законодавче твердження про моністичний характер повіту здається застарілим у функціональному аспекті.

Такий стан речей викликає стійке переконання в необхідності ревізії чинної моделі врядування проміжного рівня. З одного боку, це потребуватиме перегляду концепції повітового самоврядування, а з іншого – законодавчого сприйняття цього рівня як нижньої ланки урядової адміністрації в Республіці Польща. Необхідним у цьому контексті видається використання саме функціонального підходу до вирішення зазначеної проблеми, що дозволить сформулювати повне розуміння ролі такого проміжного рівня в структурах місцевого державного управління, а потім на його основі сформулювати відповідні організаційні рішення. Проте, зважаючи на широту обговорюваного питання, рамки цього дослідження обмежимо аналізом ролі повіту у виконанні завдань у сфері державного управління, враховуючи, що аналіз ролі проміжного (повітового) рівня у виконанні завдань місцевого самоврядування потребує окремих досліджень.

Важливою особливістю завдань органів виконавчої влади є те, що вони носять загальнодержавний характер. Повіт виконує ці завдання на основі концепції деконцентрації влади [486, s. 231].

Делегування функцій зі сфері державного управління спричиняє функціональне розширення предметної сфери (суб'єктного складу) апарату державного управління [558, s. 147]. Тобто, в обговорюваному контексті, структура державної адміністрації, розташована на проміжному рівні, виконуючи завдання виконавчої влади, у такий спосіб функціонально її розширює на нижчий адміністративний рівень.

Закон Республіки Польща «Про повітове самоврядування» [407] не передбачає закріпленого в законі «Про гмінне самоврядування» [406] поділу завдань органів територіального самоврядування на власні та делеговані завдання в галузі управління. У цьому випадку він посилається на загальний принцип, відповідно до якого конкретні закони можуть визначати, які завдання виконуватимуться як завдання державного управління. У своєму регламенті виконавцем цих завдань, як правило, вказується повіт (ч. 4 ст. 4 закону «Про повітове самоврядування»), хоча реально вони можуть бути покладені на раду повіту, управління повіту чи старосту. Це покладає на

законодавця обов’язок точного формулювання нормативної бази, відповідно до якої ці завдання делегуються конкретному виконавцю, що, як наслідок, дозволяє уникнути будь-яких потенційних суперечок, особливо якщо цим підрядником має бути староста, який апріорі не є органом місцевого самоврядування в розумінні закону «Про повітове самоврядування».

Вивчення ролі повітового рівня у виконанні завдань державного управління потребує системного підходу, оскільки структура суб’єктів, що виконують ці завдання, не є однорідною. З одного боку, під час виконання делегованих повноважень повіт виступає як орган місцевого самоврядування, якому вони були передані на підставі закону чи угоди. З іншого боку, їх виконання може покладатися на створені виключно для цього органи, структурно пов’язані з урядовою адміністрацією, а саме суб’єкти, які, як правило, не входять до самоврядування повіту, хоча й локалізуються на його рівні в єдиний для всієї країни спосіб. Йдеться про так звані урядові інтегровані (zespoloną) та неінтегровані (niezespoloną) адміністрації. Аналіз виконуваних ними повноважень дозволить правильно визначити ступінь «урядового характеру» повіту.

Указані органи засадничо різняться за ознакою їх інтегрованості (з точки зору дуалістичності їх природи), і з цього погляду передбачається їх поділ на органи, що утворюють інтегровану адміністрацію та, відповідно, адміністрацію неінтегровану.

Інтегрована адміністрація. У складі інтегрованої адміністрації повіту на проміжному рівні функціонують повітові служби, інспекції та стражі як елемент територіальної структури урядової адміністрації. З їх правовою структурою тісно пов’язане питання існування адміністративної поліції. Хоча із визначенням адміністративної поліції та пов’язаних із нею понять [333, s. 37] і існують певні труднощі, та доктринальні підходи щодо завдань, які ставляться перед нею, є подібними [177, s. 172; 237, s. 213; 281, s. 24; 468, s. 50]. Вони припускають, що завдання в цій галузі охоплюють усі сфери управлінської діяльності й орієнтовані на відвернення посягань на безпеку та громадський порядок [205, s. 396]. Характер виконуваних адміністративною

поліцією завдань не є єдино усталеним, результатом чого є виділення, наприклад, санітарної, водної та будівельної поліції [273, s. 169]. Її організаційна структура також не є однаковою, зокрема й з огляду на характер внутрішніх зв'язків у системі публічного врядування, коли йдеться про подвійне підпорядкування.

Системне визначення завдань окремих повітових служб, інспекцій та стражі містяться у ч. 2 ст. 1 закону «Про поліцію» [395], ч. 2 ст. 1 закону «Про Державну пожежну службу» [394] та ч. 1 ст. 81, ч. 1 ст. 84, ст. 84а закону «Про будівництво» [488]. Разом із тим установлений означеними законами перелік повноважень служб, інспекцій та стражі не є вичерпним, а лише зразковим каталогом, що дозволяє краще з'ясувати їх роль, оскільки сфера їхньої діяльності включає також вирішення потреб, що виходять за вказані межі [201, s. 186].

Оскільки проблематика діяльності поліції безпосередньо пов'язана з реалізацією правоохоронної функції польської держави і буде розкрита у наступному підрозділі, вважаємо за доцільне зупинитися на особливостях інших організаційних структур повітового рівня.

Так, до компетенції Державної пожежної служби віднесено: розпізнавання пожежної небезпеки та інших локальних загроз; організація та проведення рятувальних робіт під час пожеж, стихійних лих або ліквідації місцевих загроз; проведення допоміжних спеціальних рятувальних робіт під час стихійних лих або ліквідації місцевих загроз іншими рятувальними службами, та інших заходів, пов'язаних із пожежною охороною [391], а також нагляд за дотриманням пожежних норм. На відміну від поліції, завдання Державної пожежної служби системно викладено в законі. Так ч. 6 та 7 ст. 13 закону «Про Державну пожежну службу» конкретизують обсяг завдань повітового (міського) коменданта означеної служби, відрізняючи їх від завдань виконавчих органів інших рівнів. Це дозволяє досить точно на законодавчому рівні здійснити розподіл завдань, що виконуються Державною пожежною службою на рівні повіту.

Інакше виглядає ситуація щодо завдань інспектора з нагляду за

будівництвом у повіті. Частина 1 ст. 83. закону «Про будівництво», відвівши йому роль низової інстанції, визначає сферу питань, що входять до його компетенції. Це, зокрема, повноваження, пов'язані з наглядом за правильністю будівельного процесу як у формальному, так і в технічному плані. Його діяльність охоплює видачу управлінських рішень, прийняття певних заяв та проведення окремих фактичних дій. У цьому контексті, мабуть, можна виділити завдання означеної інспекції на рівні повіту, хоча, як зазначає Є. Добковський, подекуди це може бути складно. Ця інспекція, як правило, працює паралельно з органами геодезичної та картографічної адміністрації та архітектурно-будівельним управлінням, і законодавчі колізійні норми в першому випадку вказують на презумпцію повноважень органів геодезичного та картографічного нагляду, а у другому – органів архітектури та будівництва [201, s. 183–184].

В умовах повіту також існує підрозділ інтегрованої адміністрації, не пов'язаний зі сферою громадської безпеки. Це повітове бюро праці, яке виконує завдання повіту в галузі політики на ринку праці. Цей орган є базовою ланкою державної адміністрації, на яку покладається вирішення означених завдань і яка безпосередньо впливає на ринок праці, а також на суб'єктів, зацікавлених у питаннях означеної категорії, тобто на безробітних, які шукають роботу, та роботодавців, яким потрібні працівники. Перелік завдань повітового бюро праці в цій галузі містить ч. 1 ст. 9 закону «Про сприяння зайнятості та інститутам ринку праці» [398]. Цей закон охоплює діяльність, спрямовану безпосередньо на окремі суб'єкти, а також на розробку планів та організацію проєктів, що впливають на місцевий ринок праці. Завдання цієї категорії підкреслюють положення повіту в структурах місцевого державного управління.

Неінтегрована адміністрація. Окрім інтегрованої місцевої адміністрації на рівні повіту існують органи, що виконують завдання та володіють повноваженнями у сфері державного управління, будучи підпорядкованими безпосередньо відповідним міністрам чи центральним органам виконавчої влади. Це територіальні (місцеві) органи виконавчої влади, голови державних

юридичних осіб та інших державних організаційних утворень [523, s. 127]. Відповідно до кваліфікації, яка міститься у ст. 56 закону «Про воєводу і урядову адміністрацію у воєводстві» [430], вони утворюють неінтегровану адміністрацію.

У межах неінтегрованої адміністрації на рівні повіту, в основному, діють три структури: податкова, ветеринарна та санітарна. Компетенція цих органів вказуватиме на роль органів виконавчої влади рівня повіту в механізмі здійснення державної влади, а тому вони потребують окремої уваги.

Органом податкової адміністрації в повіті є начальник податкової служби. Обсяг завдань, покладених на цей рівень фіскальної структури, як правило, належить саме йому, хоча в аспекті виконання певних повноважень як компетентні суб'єкти також вказуються податкові органи, до числа яких, зокрема, відносять податкові відділи та податкові палати. Відповідно до закону «Про податкові відділи та податкові палати» від 21 червня 1996 р. [425], вони виконують завдання, пов'язані з установленням або визначенням та стягненням місцевих зборів та неподаткової бюджетної дебіторської заборгованості, а також іншої дебіторської заборгованості (на основі окремих приписів), за винятком податків і бюджетної дебіторської заборгованості, встановлення чи стягнення яких покладаються на інші фіскальні органи.

Керівник податкової служби зобов'язаний реєструвати платників податків і приймати податкові декларації, проводити податкові перевірки, стягувати дебіторську заборгованість і виконувати інші завдання, передбачені окремими нормативними приписами. Він виконує покладені на нього завдання за допомогою податкового відділу, яким керує, хоча останній офіційно наділяється власним обсягом повноважень, передбаченим законодавчо. Зокрема, цей офіс розслідує справи про податкові злочини та податкові проступки; виконує функції публічного обвинувача у справах про податкові правопорушення та майнові стягнення в обсязі, визначеному положеннями Кримінально-виконавчого [287] та Фіскально-кримінального [286] кодексів. Зауважимо, що з точки зору головного адресата діяльності податкової

адміністрації – платника податків її розташування на рівні повіту має принципове значення.

На рівні повіту існує також Державна санітарна інспекція, яка після виключення її зі структур інтегрованої повітової адміністрації перетворилася на елемент адміністрації неінтегрованої. Завдання, покладені законодавством на цю інспекцію, є універсальними та стосуються всієї її організаційної структури, при цьому особливу роль відіграє державний повітовий санітарний інспектор. За змістом Кодексу адміністративного судочинства [288], він є компетентним органом у всіх питаннях, які належать до сфери відання Державної санітарної інспекції, якщо законом не передбачено інше [393]. Це підкреслює його важливість у виконанні завдань означеної інспекції та вказує на його основоположну роль в її структурах. Наявність цієї виконавчої структури підвищує важливість повітового рівня управління в системі місцевої державної адміністрації.

Закон «Про Державну санітарну інспекцію» закріплює за нею повноваження, пов’язані з охороною здоров’я, і досить чітко визначає її завдання, хоча слід визнати, що рівень деталізації його положень не найкращий.

Зокрема, діяльність інспекції включає нагляд за: станом навколишнього середовища; санітарними умовами праці на робочих місцях; станом радіаційного забруднення; гігієною процесів навчання та виховання; санітарними умовами відпочинку та відновлення; якістю харчових продуктів і предметами побуту; гігієною та санітарним станом, яким повинні відповідати медичні працівники, обладнання та приміщення, в яких надаються медичні послуги. Виконання цих завдань передбачає здійснення профілактичного (ст. 3 Закону) та поточного (ч. 1 ст. 4 Закону) санітарного нагляду та проведення профілактичних і протиепідемічних заходів щодо інфекційних захворювань (ст. 5 Закону) та інших захворювань, спричинених екологічними умовами, а також навчально-оздоровчу діяльність (ст. 6 Закону), до якої входить управління відповідною санітарно-епідеміологічною станцією, яка, будучи закладом охорони здоров’я, проводить лабораторні дослідження в галузі

санітарного нагляду та працює в інтегрованій системі лабораторних досліджень.

Ветеринарна інспекція діє за аналогічними принципами, як і Державна санітарна інспекція. Будучи створеною як інтегрований управлінський орган повіту, на сьогодні вона входить до складу неінтегрованої урядової адміністрації, що діє однаково в межах всієї країни. Законодавчо на цей орган покладається забезпечення охорони здоров'я населення, захист здоров'я тварин і якості продуктів тваринного походження. Органом означеної інспекції на рівні повіту є повітовий ветеринарний лікар, який виступає керівником повітової ветеринарної інспекції, що входить до складу неінтегрованої адміністрації. У розумінні Кодексу адміністративного судочинства він є органом першої інстанції в питаннях, пов'язаних із виконанням завдань інспекції, якщо окремими положеннями не передбачено інше. Що стосується виконання конкретних повноважень, то, як у випадку з Державною санітарною інспекцією, саме повітовий рівень є основною ланкою їх виконання.

Як випливає з вищезазначеного, сфера державних завдань, що реалізуються на рівні повіту, є відносно великою. Оцінюючи завдання повіту, слід чітко вказати на диспропорцію як за кількістю, так і за важливістю завдань між завданнями урядової адміністрації, що реалізуються повітом, і самоврядними завданнями повіту. Із цього погляду урядовий аспект завдань зазначеного рівня явно переважає над завданнями місцевого самоврядування. Це призводить до твердження про те, що, з точки зору природи виконуваних завдань, повіт є, швидше, рівнем урядової адміністрації, ніж місцевого самоврядування.

Оскільки повіт фінансується переважно за рахунок державного бюджету і зосереджується на виконанні завдань державного управління, то з цілковитою впевненістю можна констатувати, що саме дотації майже до нуля знижують незалежність ухвалення рішень повітовим самоврядуванням. Система фінансування повіту насправді робить із нього таку собі самоврядну фікцію. Нинішній повіт не захищає законодавчо наданої йому моністичної

моделі суто самоврядного характеру. Дослідження функціонального аспекту існування повіту підтверджує, що в нинішньому його стані повіт залишається проміжним рівнем урядової адміністрації [372, s. 182]. Більше того, в галузі завдань виконавчої влади рівень повіту часто є базовою ланкою їх здійснення. Це вказує на важливість структур повіту для виконавчої гілки влади, оскільки саме вони виступають найнижчою одиницею діяльності урядової адміністрації в межах базового територіального поділу країни, що функціонує тут у єдиному та загальному для всієї країни вигляді.

Отже, здається правильним констатувати виключну важливість повіту для виконання завдань у галузі саме виконавчої влади. Також вбачається необхідним наголосити на потребі включення органів рівня повіту до структури урядової адміністрації, закріпивши за ним загальну юрисдикцію, наявність якої підтверджується практикою її реального існування на цьому рівні. Це також дозволить пристосувати організаційні структури до вимог фінансування цього рівня.

Крім того, слід зауважити на потребі внесення відповідних змін до законодавства про адміністративно-територіальний устрій Республіки Польща, а це вимагає нового визначення повітового рівня та відповідних структурних перетворень, оскільки ці зміни насамперед стосуватимуться територіального самоврядування повітового рівня. У цьому напрямку першою проблемою, яку потрібно буде вирішити, стане питання про базовий характер повіту як одиниці територіального поділу, а вже потім – питання його сучасної форми. У крайньому випадку проведення таких змін, з нашої точки зору, було б цілком обґрунтованим.

На основі аналізу вищезазначеного доходимо таких висновків:

1. Роль, яку виконують центральні органи виконавчої влади у структурі державного управління Польщі, дозволяє визначити ці органи як організаційні підрозділи публічної адміністрації, нормативно відокремлені за предметною компетенцією та організаційно персоніфіковані фізичними особами, які займають ці посади за призначенням і уповноважені в межах, передбачених законом, виражати волю Польської держави. Загальною особливістю

центральних органів виконавчої влади, що відрізняє їх від вищих органів, у принципі є те, що вони призначаються та звільняються з посади Прем'єр-міністром. Винятки з цього правила встановлюються окремими законами.

Сфера діяльності центральних органів не обмежується суто виконавчою роллю. Підтвердженням цього є перелік їх функцій, серед яких: 1) участь у формуванні урядової політики; 2) нормотворча діяльність у формі видання актів внутрішнього управління та участі в законодавчому процесі; 3) вирішення конкретних питань індивідуальними адміністративними актами; 4) здійснення спеціального контролю та нагляду. Також центральні органи державної адміністрації беруть участь у виконанні зобов'язань, що випливають із членства Республіки Польща у структурах Європейського Союзу.

2. Що стосується місцевих органів виконавчої влади, то в означеному сегменті урядової адміністрації в період після ухвалення Конституції Польщі відбулися зміни, якісно орієнтовані на децентралізацію державницьких функцій, відповідальності та засобів публічного адміністрування відповідно до рівнів базового територіального поділу. З огляду на це завдання урядової адміністрації у воєводстві виконують воєвода, органи урядової адміністрації безпосереднього і подвійного підпорядкування, органи територіального самоврядування, староста повіту й інші суб'єкти, якщо завдання урядової адміністрації, які виконуються через них, випливають з окремих законів або з досягнутої домовленості.

Воєвода є представником Ради Міністрів у воєводстві, керівником органів урядової адміністрації подвійного підпорядкування та органом урядової адміністрації у воєводстві, до повноважень якого належать усі питання, не віднесені законодавством до компетенції інших органів; органом нагляду за діяльністю органів територіального самоврядування з позиції законності; представником Державної скарбниці.

Існує суттєва диспропорція як за кількістю, так і за важливістю завдань між завданнями урядової адміністрації, що реалізуються повітом, і самоврядними завданнями повіту. З цього погляду урядовий аспект завдань

зазначеного рівня явно переважає над завданнями місцевого самоврядування. Тому, з точки зору природи виконуваних завдань, повіт є, швидше, рівнем урядової адміністрації, ніж місцевого самоврядування. Більше того, в галузі завдань виконавчої влади рівень повіту часто є базовою ланкою їх здійснення. З огляду на таке вбачається необхідним наголосити на потребі включення органів рівня повіту до структури урядової адміністрації, закріпивши за ними загальну юрисдикцію, наявність якої підтверджується практикою її реального існування на цьому рівні.

3.3. Територіальна організація судових і правоохоронних органів Республіки Польща

У правовій доктрині Республіки Польща на сьогодні не існує єдиного підходу до визначення поняття правоохоронної діяльності як напряму чи форми діяльності держави та її органів. Подекуди правоохоронну діяльність узагалі не відрізняють від судової та правозахисної. Такий стан речей вказує на нерозробленість цієї юридичної категорії, передусім, у науці конституційного права Польщі і, як наслідок, в інших галузевих науках [88, с. 91]. Підтвердженням цього є використання польською конституційною доктриною терміна «завдання, пов'язані з охороною порядку та публічної безпеки», який вживає законодавець під час визначення основних (пріоритетних) завдань органів державної влади й органів територіального самоврядування [406].

Відповідно до ст. 5 Конституції, Республіка Польща забезпечує права та свободи людини і громадянина, а також безпеку громадян [300]. Зважаючи на це, до завдань органів публічної влади відноситься забезпечення захисту й безпеки громадян, зокрема охорона таких цінностей, як життя, здоров'я, майно тощо, що серед іншого передбачає боротьбу зі злочинністю, яка посягає на ці блага. Крім того, Конституція, визначаючи в рамковий спосіб правовий статус і повноваження органів публічної влади, наголошує на цих повноваженнях, підкреслюючи їх значимість і пріоритетність для Польської держави, суспільства та конкретної особи, на благо якої держава здійснює свою

діяльність. Усе вищесказане цілком і повністю співвідноситься із територіальною організацією судових і правоохоронних органів Республіки Польща.

З точки зору визначення складових організаційної та інституціональної структури органів, задіяних у правоохоронній сфері, на особливу увагу заслуговує система судових органів, із якою тісно пов'язується діяльність прокуратури й адвокатури, а також, частково, поліції та, з огляду на децентралізацію правоохоронної функції, приватних суб'єктів її здійснення [6, с. 95]. Тому для розкриття проблематики цього підрозділу дослідження нами за основу взята територіальна організація органів означеного функціонального спрямування. При цьому логічний контекст роботи (дослідження складових державного ладу Республіки Польща) в першу чергу передбачає акцентуацію на територіальній організації саме судових органів.

Принцип поділу влади знаходить свої логічне продовження і на місцевому рівні, зокрема щодо функціонування судової гілки влади, яку в Польщі здійснюють вільні та незалежні суди. З огляду на їх територіальне розташування найбільш доступними для громадян є суди загальної юрисдикції. Згідно зі ст. 1 закону «Право про устрій судів загальної юрисдикції» від 27 липня 2001 р. [505] до судів загальної юрисдикції можна зарахувати районні, окружні та апеляційні суди. Треба підкреслити, що вони здійснюють правосуддя у сферах, що не належать до юрисдикції адміністративних і військових судів, а також не властиві Верховному Суду.

Районний суд – це основна (базова) одиниця правосуддя, яка ухвалює рішення. Він створений для однієї або декількох гмін з населенням щонайменше 50 000 осіб і розглядає в першій інстанції цивільні, кримінальні, сімейні та опікунські справи, а також справи, що стосуються сфер економіки, трудового права і права на соціальне страхування.

Суди загальної юрисдикції поділяються на відділи. Так, до складу районних судів входять:

а) цивільний відділ, який займається справами у сфері цивільного права, сімейного права, справ, пов'язаних з опікунством, справ щодо притягнення до

відповідальності осіб, які є неповнолітніми, про лікування осіб, які потерпають від алкогольної чи наркотичної залежності, а також справ, віднесених окремими законами до юрисдикції опікунських судів;

б) кримінальний відділ, що вирішує справи зі сфери кримінального права.

Крім того, у районних судах можуть створюватися:

1) відділ родини та неповнолітніх для вирішення справ у сфері сімейного права, справ пов'язаних з опікунством, справ щодо притягнення до відповідальності осіб, які є неповнолітніми, про лікування осіб, які потерпають від алкогольної чи наркотичної залежності, а також справ, віднесених окремими законами до юрисдикції опікунських судів;

2) відділ праці й відділ соціального забезпечення або відділ праці й соціального забезпечення – для вирішення справ у сфері трудового права чи права соціального забезпечення;

3) господарський відділ для вирішення господарських справ, а також інших справ у сфері господарського та цивільного права, що віднесені до юрисдикції господарських судів на підставі положень окремих законів;

4) до складу районного суду може входити також відділ кадастрових книг, створений з метою ведення кадастрових книг та інших цивільних справ у сфері кадастрово-бухгалтерського судочинства.

У разі відсутності у певному районному суді окремого відділу, який має займатися конкретною категорією вказаних справ, міністр юстиції передає таку справу іншому районному суду, в якому цей відділ існує.

Наступним рівнем у системі судів загальної юрисдикції в Республіці Польща є окружні суди. Вони створюються на території юрисдикції принаймні двох районних судів, у подальшому ця територія має назву «судовий округ».

Окружні суди складаються з таких відділів:

а) цивільний відділ, який займається справами у сфері цивільного права, сімейного права, справ, пов'язаних із опікунством, справ про лікування осіб, які потерпають від алкогольної чи наркотичної залежності, а також справ, віднесених окремими законами до юрисдикції опікунських судів щодо

притягнення до відповідальності осіб, які є неповнолітніми;

б) кримінальний відділ, що вирішує справи у сфері кримінального права, а також справ, у межах яких вирішується питання щодо законності проведених люстраційних дій.

Крім того, в окружних судах можуть створюватися:

1) відділ праці й відділ соціального забезпечення або відділ праці й соціального забезпечення – для вирішення справ у сфері трудового права чи права соціального забезпечення;

2) господарський відділ для вирішення господарських справ, а також інших справ у сфері господарського та цивільного права, що віднесені до юрисдикції господарських судів на підставі положень окремих законів;

3) відділ контролю за телекомунікаційними, поштовими та інтернет-даними – для вирішення справ, пов’язаних із контролем за отриманням телекомунікаційних, поштових та інтернет-даних співробітниками поліції, Агентством внутрішньої безпеки, Прикордонною службою, Центральним антикорупційним бюро, Службою державної охорони, Митною та Фіскальною службами та Управлінням внутрішнього нагляду.

Для вирішення господарських справ, а також інших справ у сфері господарського та цивільного права, що віднесені до юрисдикції господарських судів на підставі положень окремих законів, віднесених до юрисдикції окружного суду, в якому не було створено відповідного відділу для цих справ, міністр юстиції передає їх іншому окружному суду в межах одного апеляційного округу.

В окружному суді запроваджується також посада Координатора зі справ медіації, який забезпечує належний стан взаємовідносин між суддями та медіаторами, а також медіаторами, які працюють на постійній основі, та тими, що лише співпрацюють із судами в разі організації інформаційних зібрань.

Крім того, в окружному суді створюються посади й Координаторів у справах міжнародної співпраці і прав людини у цивільних справах та у справах міжнародної співпраці і прав людини у кримінальних справах, які надають інформаційні, контрольні (щодо якості інформації та її відповідності

міжнародним стандартам) та аналітичні послуги судді чи його помічникові (за вимогою) з означених напрямків.

Апеляційний суд створюється на території дії юрисдикції щонайменше двох окружних судів, така територія отримує назву «апеляційний округ».

Апеляційний суд поділяється на такі відділи:

1) цивільний відділ, який займається справами у сфері цивільного права, сімейного права, справами пов'язаними з опікунством, а також господарськими справами та іншими питаннями у сфері комерційного та цивільного права, віднесеними окремими законам до компетенції господарського суду;

2) кримінальний відділ, що вирішує справи у сфері кримінального права, а також справи, у межах яких вирішується питання щодо законності проведених люстраційних дій;

3) відділ праці й соціального страхування – для питань у сфері трудового права та соціального страхування.

В апеляційних судах можуть створюватися й інші відділи, відмінні від указаних.

Територіально відділи можуть бути створені як в адміністративній садибі суду, так і поза її межами, а у випадку розташування поза садибою можуть бути створені й судові осередки. Питання про доцільність створення віддалених від садиби адміністрації суду відділів та осередків вирішує міністр юстиції.

Привертає до себе увагу той факт, що в результаті внесення поправок у 2017–2018 рр. до закону «Право про устрій судів загальної юрисдикції» від 27 липня 2001 р. [505] та ухвалення нового закону «Про Верховний Суд» від 8 грудня 2017 р. [410] питання про компетенцію та інстанційну юрисдикцію конкретних судів значно ускладнилося. Принаймні з тексту вказаних законів незрозумілим є питання про те, чи є окружні суди судами другої інстанції відносно районних судів та чи розглядає Верховний Суд справи в порядку касаційного провадження.

Відповідно до ст. 2 закону «Право про устрій адміністративних судів»

від 25 липня 2002 р. [504] до адміністративних судів віднесено Вищий адміністративний суд та воєводські адміністративні суди. Воєводські адміністративні суди є судами першої інстанції для розгляду справ, віднесених до компетенції адміністративних судів.

Нагляд за діяльністю воєводських адміністративних судів, зокрема щодо вироків, винесених ними в порядку, визначеному законами, здійснює Вищий адміністративний суд. Він, зокрема, розглядає засоби захисту від неправомірних судових рішень цих судів, ухвалює резолюції, що роз'яснюють правові питання, та вирішує інші питання, віднесені до юрисдикції Вищого адміністративного суду окремими законами.

Адміністративні суди здійснюють правосуддя шляхом контролю за діяльністю органів державного управління та розв'язання суперечок щодо компетенції та юрисдикції між органами місцевого самоврядування, апеляційними самоврядними колегіями та між цими органами й органами державної влади.

Особливістю польської системи правосуддя є наявність військових судів, які згідно із законом «Право про устрій військових судів» від 21 серпня 1997 р. здійснюють правосуддя у Збройних Силах Республіки Польща в кримінальних справах, а також виносять рішення в інших справах, переданих на їх розгляд окремими законами. Крім того, у випадках, передбачених законами, юрисдикція військових судів може бути поширена й на осіб, які не належать до Збройних Сил.

Зауважимо, що діяльність військових судів у державах Європи була предметом аналізу, дискусії та розгляду Постійним комітетом Ради Європи з прав людини в м. Страсбурзі в червні 2003 р. За результатами роботи (на основі моніторингу та аналізу справ Європейського суду з прав людини) Постійний комітет ухвалив меморандум «Судочинство у військових справах» від 16 червня 2003 р., де в ст. 2 і 6 була висловлена думка, що наявність військових судів не суперечить Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і зобов'язанням держав, які підписали вказану Конвенцію. У статті 6 зазначається, що «… в багатьох Державах-членах

глибоко укорінилася практика функціонування судів, що повністю або частково укомплектовані військовими, які беруть участь у проведенні судових розглядів щодо членів збройних сил і Суд установив, що такий військовий суд може, в принципі, бути «незалежним і неупередженим судом» у цілях пункту 1 статті 6 Конвенції» [132].

Відповідно до ст. 3 закону «Право про устрій військових судів» до військових судів віднесено військові окружні та військові гарнізонні суди [506].

Міністр національної оборони за погодженням з міністром юстиції, після консультацій з Національною суддівською радою створює та ліквідує військові суди, визначає їх адміністративні садиби та обсяг юрисдикції, беручи при цьому до уваги необхідність забезпечення раціональної організації військових судів шляхом коригування їх кількості, величини та обсягів юрисдикції, достосовуючи їх до меж територіального розгортання Збройних Сил, реалізує засаду доступності до суду та враховує потребу економності при реалізації судового процесу з метою гарантування реалізації права на розгляд справи впродовж розумного строку та врахування потреб Збройних Сил у разі мобілізації та ведення війни.

На підставі вищеозначеного можемо зробити висновок, що з огляду на реформування окремих рівнів судової системи в Польщі існує нагальна потреба узгодження та, можливо, навіть відповідної кодифікації законодавчої бази з питань регулювання організації та діяльності судової влади Республіки Польща. Відкритим також залишається питання здійснення подальших реформ, зокрема щодо віднесення до судової гілки влади органів прокуратури.

Проблеми визначення правового статусу сучасної прокуратури в Польщі історично пов’язані з поширенням на її територію «радянської» моделі, де остання виступала як орган загального нагляду. Проте фактично ця інституція здійснювала функцію тотального контролю в інтересах держави. Використання чи невикористання силових інструментів прокуратури залежало від того, як у державі складалися політичні відносини та, відповідно, від керівних установок комуністичної партії.

Характерними рисами прокуратури Народної Республіки Польща, не властивими органам прокуратурам західних держав того часу, були:

а) закріплення завдань прокуратури в Конституції в розділі про соціалістичний правопорядок і охорону законності;

б) жорстка централізація та ієрархічність;

в) керованість з боку комуністичної партії;

г) відмежованість від класичної тріади влади;

ґ) об’ємний та універсальний характер компетенції.

Саме з огляду на вищенаведені риси прокуратура стала одним із перших владних органів Польщі, статус яких підлягав корінній зміні після розпаду соціалістичної системи. Перед польськими політиками та науковцями постало питання про те, як саме потрібно реорганізувати прокуратуру, щоб вона з інструменту тотального контролю й тиску перетворилася на інструмент служіння всьому польському суспільству. Тому метою реформування прокуратури стала передача низки повноважень іншим органам – судам, органам попереднього слідства, омбудсменам тощо.

Бажання послабити роль прокуратури в польському політикумі призвело до того, що її так і не змогли внормувати в Конституції Польщі 1997 р. Такий підхід гостро критикувався польськими науковцями. Так, Р. Кмєцік зазначав, що «деконституціоналізація прокуратури, для якої не вистачило місця в Основному законі, знівельовує положення про те, що Польща є правовою державою, становить одну з головних вад чинної Конституції та не знаходить жодного раціонального тлумачення» [285, s. 9].

Відтак правове врегулювання прокуратури засновувалося на базовому законі «Про прокуратуру» від 20 червня 1985 р., до якого були внесені відповідні зміни, що, зокрема, закріпили віднесення прокуратури до виконавчої гілки влади [397]. Завданням цих змін було зробити так, щоб оновлена прокуратура відрізнялася від прокуратури радянської системи, але водночас увібрала в себе всі ті позитиви, які вона здобула за попередні роки. Основна мета новел полягала в тому, щоб вона перестала бути «урядовою» та служити певним політичним групам, а служила виключно інтересам

права [253, s. 71].

Згідно зі змінами до Конституції від 29 грудня 1989 р. Генеральна прокуратура була ліквідована, перетворившись у Департамент прокуратури в межах Міністерства юстиції, зі структури прокуратури виключили посади віцепрокурорів, а територіальні підрозділи підпорядкували міністру юстиції, на якого одночасно покладалися повноваження Генерального прокурора. У такий спосіб було вирішено питання безпосереднього впливу уряду на органи охорони правопорядку та попередження злочинності. Відповідні зміни щодо конституційного статусу прокуратури були 22 березня 1990 р. внесені й до профільного закону «Про прокуратуру» 1985 р.

Оновлене польське законодавство окреслило і такі нові завдання прокуратури, як: а) охорона законності; б) нагляд за розслідуванням злочинів.

Найбільш значним недоліком проведених змін польські дослідники визнали цілковиту залежність прокуратури того періоду від виконавчої влади. Підкреслювалося, що такий стан речей порушує засади поділу влади на три гілки. Так, на думку Р. Кмеціка, «така система суперечить чинній польській Конституції, яка в такий спосіб виключила можливість поєднання функцій Генерального прокурора та міністра юстиції» [285, s. 9].

Виправити цей недолік була покликана побудова прокуратури відповідно до наявної системи судів, яка одночасно означала відмову від вертикалі прокуратури як структурної системи виконавчої влади (район, воєводство, національний рівень) [594, s. 258].

Кроком до посилення гарантій незалежності прокуратури стали зміни в системі прокуратури, які відбулися в 1993 та 1996 рр. Так, 15 травня 1993 р. у структурі прокуратури було упроваджено апеляційний рівень, на який покладалося ведення апеляційного та касаційного проваджень із одночасним вилученням функції слідства. В ієрархічній структурі апеляційні прокуратури посіли місце над воєводськими та районними територіальними прокуратурами.

Проте навіть за таких умов організаційна структура прокуратури була неповною, оскільки чітко вбачалась відсутність організаційно-централізованої ланки. Саме тому 10 травня 1996 р. було створено Національну прокуратуру,

завдання якої полягало в забезпеченні нагляду за роботою нижчестоящих прокуратур, а також координації діяльності щодо боротьби зі злочинністю [465, s. 278]. Одночасно запроваджувалися посади національного прокурора як одного із заступників Генерального прокурора, що мав керувати нижчестоящими прокуратурами, та прокурорів Національної прокуратури.

Обидві зміни функціонально пов'язали прокуратуру з судами, але не усунули впливу міністра юстиції – Генерального прокурора на конкретні кримінальні справи. Загальне керівництво цілою системою прокуратури й надалі залишалося за Генеральним прокурором. Так, п. 1 ч. 1 ст. 10 модифікованого у 1996 р. закону «Про прокуратуру» передбачав особисте або через своїх заступників, керівництво Генеральним прокурором діяльністю прокуратури, а п. 2 ч. 1 зазначеної статті наголошував, що він видає не лише розпорядження, директиви, але й накази, без жодної згадки про те, чи можуть мати ці накази загальний або індивідуальний характер.

Із цього приводу виникало безліч дискусій як у наукових колах, так і серед практичних працівників прокуратури. Як приклад можна навести хоча б виступ С. Іваніцкого, який на той час був першим заступником Генерального прокурора, на конгресі, що відбувся 5 грудня 1998 р. у м. Ріні. Між іншим, він наголошував: «Прокуратура перебуває під сильним впливом апарату влади. Перш за все, Генеральний прокурор є Міністром юстиції, який також є політичним діячем і входить до певної політичної партії. Невже в такій ситуації можна зберегти незалежність прокуратури … і як би не висловлювався Генеральний прокурор, він все одно залишається політиком» [457, s. 18]. Забігаючи наперед, хочемо відзначити, що це питання, попри постійну критику з боку наукових та політичних сил, не вирішив і новий закон «Право про прокуратуру» від 28 січня 2016 р. чи зміни до нього 2017 та початку 2018 рр. [503].

Досліджуючи систему прокуратури в Польщі періоду дії закону «Про прокуратуру» 1985 р. зі змінами, вважаємо за доцільне більш детально зупинитися на апеляційній прокуратурі, яка стала такою собі проміжною ланкою між Національною прокуратурою та окружними прокуратурами.

Відповідно до ст. 17 вказаного Закону апеляційна прокуратура створювалася на території компетенції як мінімум двох окружних прокуратур. Очолював її апеляційний прокурор, який виконував функції вищестоящої інстанції по відношенню до прокурорів апеляційної прокуратури, прокурорів окружних прокуратур і прокурорів районних прокуратур на території дії апеляційної прокуратури. При цьому повноваженнями створення та ліквідації апеляційних прокуратур наділявся саме міністр юстиції, він же встановлював їх місцезнаходження і територіальність. Проте, саме створення в 1993 р. апеляційної прокуратури позбавило міністра юстиції (як Генерального прокурора) права видавати вказівки по конкретних кримінальних справах. У такий спосіб вплив Генерального прокурора був зведений виключно до права видавати накази та вказівки загального характеру.

На нашу думку, створення апеляційної прокуратури виявилось істотним позитивом для Польщі, оскільки це підвищило гарантії незалежності прокурора, хоча й не дозволило уникнути основних проблем співвідношення прокурорської та суддівської систем.

Наступною ланкою системи прокуратури в Республіці Польща була та залишається дотепер окружна прокуратура. Її компетенція поширювалася, як правило, на кілька районів чи міст, але могла поширюватись і на окрему одну адміністративно-територіальну одиницю. Повноваження окружної прокуратури співвідносяться з повноваженнями окружного прокурора і пов’язані з діяльністю органів прокуратури у відповідному регіоні.

Найнижчою ланкою в системі польської прокуратури були й залишаються районні, міські та міжрайонні прокуратури. Сфера їхньої діяльності, як правило, поширюється на територію певної адміністративно-територіальної одиниці, проте в окремих випадках їх компетенція може бути поширена на більшу кількість районів.

Чинний закон «Право про прокуратуру» був ухвалений парламентом Республіки Польща 28 січня 2016 р. Цей нормативно-правовий акт комплексно регулює засади та правила функціонування прокуратури. Він замінив попередні унормування, що діяли в період з 1985 р. та які вже не відповідали

потребам Польщі як сучасної правової держави й викликам, пов’язаним із розвитком злочинних технологій, зокрема тероризму, організованій злочинності, а також фінансовим та економічними злочинам [78, с. 58].

Закон серед іншого передбачає поєднання посади Генерального прокурора та міністра юстиції. Це означає, що з 4 березня 2016 р. Польська прокуратура фактично втратила свою незалежність, оскільки новий Генеральний прокурор знову зможе втручатися в роботу прокуратури, видавати постанови та команди [87, с. 134].

Генеральним прокурором і, відповідно, главою Міністерства юстиції можуть стати особи з польським громадянством, які користуються всією повнотою прав, не притягалися до кримінальної відповідальності, з бездоганною репутацією та юридичною освітою рівня не нижче магістра.

Були уніфіковані номенклатурні назви підрозділів на різних організаційних рівнях прокуратури. До складу цієї структури ввійшли: Національна прокуратура, регіональні, окружні та районні прокуратури. Залишається незмінним відділ прокуратури, що функціонує в межах Інституту національної пам’яті – Комісії з розслідування злочинів проти польського народу (IPN). Закон також скасував таке явище, як строк повноважень виконавчих та керівних посад у прокуратурі.

Крім того, був скорочений строк перебування на посадах на окремих рівнях прокуратури, який передбачає можливість просування по службі, що має сприяти просуванню молодих, здібних і «динамічних» прокурорів. Здібні слідчі прокурори також зможуть отримувати грошові нагороди та дочасне просування по службі від Генерального та Національного прокурорів. Дисциплінарні процедури повинні бути публічними та здійснюватися більш ефективно.

Замість Генеральної прокуратури було створено Національну прокуратуру з правами центрального органу прокуратури. Вона займатиметься обслуговуванням завдань Генерального прокурора, а також координацією діяльності, пов’язаної з переслідуванням у сфері найбільш серйозних злочинів – тероризму, корупції, організованої злочинності, а також злочинів

фіскального, економічного та фінансового характеру. В Національній прокуратурі було створено Департамент внутрішніх справ, який займатиметься злочинами, вчиненими суддями, прокурорами та засідателями. Крім того, Національна прокуратура здійснюватиме підготовку проваджень у справах, що «зависли», та тих, які потребують суттєвої доказової бази. Умовою для цього буде видача відповідного розпорядження Генеральним прокурором. Замість апеляційних прокуратур запроваджуються регіональні, їх завданням буде переслідування найбільш серйозних фінансових і податкових злочинів. Окружні прокуратури провадитимуть підготовчі провадження у справах про серйозні кримінальні, фінансові та податкові злочини.

Законом також ліквідовано Національну раду прокуратури і створено замість неї Національну раду прокурорів при Генеральному прокуророві, строк повноважень якої становитиме два роки. Це консультативний орган, який об'єднуватиме професіональних прокурорів, а не політиків, і складатиметься з представників кожного рівня прокуратури та прокурорів, які перебувають на пенсії.

Закон дає можливість оформлювати матеріали досудових проваджень в електронній формі та направляти їх одночасно з обвинувальним актом, підготовленим у такій же формі, до суду.

Генеральний прокурор, Національний прокурор чи інший прокурор, уповноважений ними, зможуть контролювати оперативну та розвідувальну діяльність поліції [395], Центрального антикорупційного бюро [378], Служби військової контррозвідки [413] та Служби військової розвідки [413] через ознайомлення з матеріалами (змістом кореспонденції, вмістом посилок, встановлення пристроїв для прослуховування тощо). Поряд із цим Закон містить положення, які регулюють принципи надання прокурорами інформації про поточні провадження іншим органам державної влади та засобам масової інформації. Крім того, Закон дозволяє прокурорам, які перебувають на пенсії, повернутися на активну службу на термін повноважень депутата або сенатора.

Підсумовуючи вищесказане, зазначимо, що майже всі дискусії щодо необхідності реформування прокуратури в Республіці Польща зводилися до

доцільності її конституційного унормування, визначення обсягу її повноважень і координат у державному механізмі. При цьому, визначаючи концепції подальшої розбудови органів прокуратури, польські політики намагались орієнтуватися не лише на зарубіжні зразки організації та діяльності прокуратури, але й на власний історичний досвід, національний менталітет і правові традиції, а також політичне середовище, в якому проводилася реформа органів прокуратури.

Що стосується поліції, то на польському ґрунті основоположним постає рішення, відповідно до якого повноваження, надані їй законом, стосуються всього загалу покладених на неї завдань [267, s. 6]. Тому, виходячи з установлених законом приписів, структура поліції загалом повинна задовольняти потребу у вирішенні всіх завдань, що їй делеговані.

Закон «Про поліцію» від 6 квітня 1990 р. [395] передбачає, що центральним органом урядової адміністрації з питань захисту й безпеки людей та підтримання громадського порядку є головний комендант поліції, який підпорядковується міністру внутрішніх справ. Головний комендант поліції призначається на посаду і звільняється з посади Прем'єр-міністром за поданням міністра внутрішніх справ; він є начальником усіх співробітників поліції [79, с. 167].

Пункт 1 ст. 6 закону «Про поліцію» передбачає, що органами державного управління у воєводстві з питань захисту і безпеки людей та підтримки громадського порядку є:

1) воєвода, за підтримки воєводського коменданта поліції, який діє від імені воєводи, або воєводський комендант поліції, що діє від власного імені в таких питаннях:

– виконання оперативно-розшукових, слідчих і правоохоронних заходів, пов'язаних зі злочинами;

– видання індивідуальних адміністративних актів, передбачених законом.

2) повітовий (муніципальний) комендант поліції;

3) комендант комісаріату поліції.

Відповідно до ст. 3 закону «Про поліцію», воєвода та війт (бургомістр, президент міста) або староста, який здійснює повноваження загального управління, а також органи самоврядування гміни, повіту і воєводства виконують завдання у сфері захисту громадян або громадського порядку на засадах, передбачених окремими законами. Водночас конкретні рамки діяльності територіальних структур поліції значною мірою залежать від органічних актів, виданих центральними органами виконавчої влади, якими справи всієї поліції поділяються між окремими її сегментами. Тому в цьому випадку йдеться про процеси концентрації та деконцентрації владної правоохоронної діяльності, джерелом яких не є положення законів, а лише норми нижчого, підзаконного, рівня.

Цікавим з точки зору правової регламентації правоохоронної діяльності є польське рішення, що міститься у п. 3 ст. 40 закону Польщі «Про гмінне самоврядування», де підкреслено, що за відсутності відповідного закону або іншого загальнообов'язкового нормативно-правового припису гміна має право ухвалювати рішення щодо охорони життя або здоров'я людей, а також з метою забезпечення «спокою та публічного порядку». Таким чином та з огляду на більш загальне положення п. 14 ст. 7 цього ж Закону до завдань територіальної громади (гміни) було віднесено забезпечення громадського порядку та безпеки населення.

Водночас механізми реалізації завдань у правоохоронній сфері деталізуються в законі Польщі «Про поліцію». Так, згідно з п. 3–5 ст. 10 вказаного Закону місцеві ради наділені повноваженнями визначати у своїх рішеннях суттєві для громади загрози для громадського порядку та безпеки, однак при цьому органи місцевого самоврядування позбавлені права втручання у службову діяльність поліції. Війт (бургомістр) може лише вимагати від коменданта поліції поновлення порушеного порядку, а також вжиття заходів з метою запобігання порушення права й усунення загроз для громадського порядку та громадської безпеки (п. 1 ст. 11 закону «Про поліцію»). З огляду на це компетенція поліції повітового рівня охоплює, зокрема, повноваження, пов'язані із захистом життя та здоров'я людини та

майна від протиправних посягань, а також охорону громадської безпеки та правопорядку.

Повітова поліція контролює дотримання норм права, пов'язаних із громадською діяльністю або поведінкою у громадських місцях. Крім того, вона займається виявленням злочинів і правопорушень та притягненням до відповідальності винних, а також ініціюванням та організацією заходів, спрямованих на запобігання вчиненню злочинів і проступків та й узагалі будь-яких криміногенних явищ. Вона також здійснює низку матеріально-технічних заходів, пов'язаних зі сферою своєї діяльності. І при цьому поданий перелік має лише оглядовий характер. Враховуючи обмеження, що виникають внаслідок характеру цього дослідження, цілковите перерахування завдань поліції вважаємо недоцільним, однак видається необхідним констатувати, що сфера завдань поліції на рівні повіту є порівняно великою.

У контексті реалізації правоохоронної функції в Республіці Польща неможливо не згадати й про здійснення функції правового захисту польського населення, яка взаємодоповнює, а подекуди й обумовлює правоохоронну функцію. Здійснення цієї функції в Польщі традиційно покладається на *інститут адвокатури.* На польському ґрунті цьому інституту притаманна певна специфіка, що, як і в будь-якій іншій європейській державі, пояснюється історичними подіями, традиціями польського народу та процесами державотворення, які відбувалися протягом століть. Досвід становлення цього інституту, а також стандартів адвокатської діяльності для України є неоціненним. З упевненістю можна стверджувати, що Республіка Польща вже пройшла етап становлення інституту адвокатури та адвокатської діяльності, уніфікувала законодавство в цій сфері відповідно до стандартів Європейського Союзу, успішно використавши європейський досвід [122, с. 262].

У Польщі традиційно склалося так, що правову допомогу надають представники двох юридичних професій – адвоката та правового радника. Окрім представників цих юридичних професій, юридичну допомогу в дещо обмеженому обсязі можуть надавати особи з вищою юридичною освітою (суб'єкти господарської діяльності), а також закордонні юристи [284, s. 3].

Професії адвоката і правового радника були запроваджені двома основними законами – «Право про адвокатуру» від 26 травня 1982 р. та «Про правових радників» від 6 липня 1982 р.; обидві професії створено відповідно до принципів професійного самоврядування.

Устрій органів професійного самоврядування адвокатів і правових радників дуже подібний. Схожими є і передумови доступу до цих професій, професійна етика й основи дисциплінарної відповідальності. Різниця полягає лише в обсязі правової допомоги, яка надається адвокатами та правовими радниками. Водночас якщо адвокат може надавати всі види правової допомоги, то стосовно правового радника існують обмеження. При цьому необхідно зазначити, що обсяг правової допомоги, яку надає правовий радник, з моменту започаткування цієї професії був обмежений, однак поступово відбувалося його розширення. На сьогодні професійне обмеження правового радника пов’язано з його участю у кримінальній справі, оскільки він не може виступати лише в якості захисника у справі [284, s. 18].

Сучасний устрій адвокатського самоврядування, на який пізніше рівнялась також професійна корпорація правових радників, свої підстави черпає ще з устрою адвокатури міжвоєнного періоду. Основні ідеї устрою адвокатури й доступу до професії адвоката, що збереглися й донині, містилися ще в Декреті Начальника Держави від 24 грудня 1918 р. у справі тимчасового статуту Палестри [Адвокатури] Польської Держави [630].

Як зазначалося, організація та діяльність адвокатури в Республіці Польща регулюється законом «Право про адвокатуру» 1982 р. [500], який істотно змінив організаційну структуру адвокатури, визначив особливості її самоврядування, зв’язки з державними органами, завдання та місце в системі правоохоронних органів, форми зайняття адвокатською професією.

Закон «Право про адвокатуру» Польщі визначає, що «адвокатура покликана надавати правову допомогу у справі охорони громадянських прав і свобод, у формуванні та застосуванні права». Завдання, викладені у ст. 1 Закону, поширюються також і на взаємодію адвокатури з державними правозастосовними органами, що свідчить про її авторитет і високе

покликання.

Адвокатура Польщі організована на засадах професійного самоврядування, завданнями якого є: створення умов для реалізації визначених законом завдань; представництво адвокатури та захист її прав; здійснення нагляду за додержанням законодавства, що стосується діяльності адвокатів; турбота про професію адвоката; професійне вдосконалення адвокатів і навчання стажистів адвокатури тощо.

Водночас територіальність як принцип організації адвокатури, утворена сукупністю правових положень, що визначають адміністративно-територіальний устрій країни основою побудови й просторових меж функціонування адвокатури в Республіці Польща, лише доповнює принцип професійного самоврядування, зокрема через локалізацію просторових меж функціонування адвокатів у межах певного регіону [33, с. 77].

Згідно з положеннями чинного законодавства територіальною одиницею адвокатського самоврядування є палата адвокатів. До неї входять адвокати й адвокатські апліканти (помічники адвокатів), які здійснюють діяльність на території округу палати, територіальний радіус дії якої визначає Вища адвокатська рада, виходячи передусім із територіального розподілу судової адміністрації. На практиці це виглядає так, що палати адвокатів охоплюють територію, як правило, відповідну до округів апеляційних судів [307, s. 176].

Органами палати адвокатів є: Загальні збори палати, в яких беруть участь її члени та делегати адвокатів; окружна адвокатська рада; дисциплінарний суд; ревізійна комісія.

Як уже було сказано, устрій органів самоврядування правових радників дуже схожий на устрій адвокатської професійної корпорації. Відповідно, територіальною одиницею самоврядування правових радників є окружна палата правових радників, а її органами є збори окружної палати правових радників, рада окружної колегії правових радників, окружна ревізійна комісія й окружний дисциплінарний суд.

До повноважень Загальних зборів адвокатської палати належать: вибори делегатів на Загальнопольський з’їзд адвокатури; вибори декана і голів

дисциплінарного суду й ревізійної комісії, а також членів окружної адвокатської ради, дисциплінарного суду та ревізійної комісії, ухвалення бюджету палати та встановлення розміру щорічних внесків на її поточні потреби; питання, пов'язані з розміщенням адвокатських колегій, адвокатів та адвокатських стажерів на території діяльності палати; розгляд і затвердження річних звітів про діяльність окружної адвокатської ради; розгляд і затвердження подань ревізійної комісії, балансів та ухвалення рішення про довіру окружній адвокатській раді; ухвалення постанов з інших питань діяльності палати.

Загальні збори палати скликаються окружною радою один раз на рік. Закон допускає скликання надзвичайних Загальних зборів на вимогу президії Головної адвокатської ради, окружної адвокатської ради, ревізійної комісії або третини від загальної кількості адвокатів – членів колегії. У цьому випадку Загальні збори скликаються в строк до шести тижнів від дня заявленої вимоги.

До складу окружної адвокатської ради входять: декан, від п'яти до п'ятнадцяти членів та від двох до чотирьох заступників членів. Крім того, право брати участь у засіданнях ради надано законом голові дисциплінарного суду та голові дисциплінарної комісії. Окружна адвокатська рада обирає зі свого складу одного чи двох віцедеканів, секретаря, а у випадках потреби – заступника секретаря, касира та повіреного в дисциплінарних справах, які спільно з деканом складають президію ради, на яку покладена функція підготовки її засідань. Крім того, окружна адвокатська рада призначає з числа адвокатів заступників повіреного в дисциплінарних справах, голову та членів колегії інспекторів. До сфери діяльності окружної адвокатської ради передано всі справи, вирішення яких не віднесено до компетенції адвокатури та органів адвокатських палат, адвокатських колегій чи державних органів.

Рада складає список адвокатів та адвокатських стажерів, копію якого щороку подає Вищій адвокатській раді, головам воєводських судів і воєводським прокурорам, а також інформує їх про зміни в цьому списку. Для ухвалення окружною адвокатською радою постанови потрібна присутність не менше половини його членів, у тому числі декана чи віцедекана. Постанова

ухвалюється простою більшістю голосів, а у випадку рівності вирішальним є голос головуючого.

Постанова окружної адвокатської ради, винесена по першій інстанції, може бути оскаржена до Вищої адвокатської ради. Постанова про внесення до списку адвокатів чи адвокатських стажистів має бути винесена протягом двох місяців від дня подання заяви про внесення. Остаточне рішення про відмову у внесенні до списку може бути оскаржене міністру юстиції.

Керує діяльністю окружної адвокатської ради декан. Він представляє раду, голосує на її засіданнях, а також виконує інші повноваження, передбачені законом. Рішення декана може бути оскаржене до окружної адвокатської ради.

До компетенції дисциплінарного суду віднесено ухвалення рішень у дисциплінарних справах членів палати. Він складається з голови, віцеголови, від шести до двадцяти трьох членів та трьох їх заступників. Свої рішення дисциплінарний суд виносить у складі трьох суддів [51, с. 153].

Ревізійна комісія контролює фінансову та господарську діяльність окружної адвокатської ради та перевіряє виконання постанов загальних зборів палати. До її складу входять голова, його заступник, від трьох до п’яти членів та два їх заступники.

У підсумку зауважимо, що специфіка стандартів організації та професійної діяльності адвокатури Республіки Польща полягає в наступному: 1) поділ адвокатської професії на адвокатів і радників права; 2) обов’язок збереження адвокатської таємниці не стосується інформації, що пов’язана з розслідуванням та судовим розглядом справ про відмивання коштів і фінансування тероризму; 3) обов’язкове страхування від цивільно-правової відповідальності адвоката за шкоду, заподіяну під час виконання своїх професійних обов’язків; правило не поширюється на адвокатів, які не практикують, а також іноземних правників, застрахованих у державі, яка видала їм дозвіл на здійснення правничої діяльності; 4) залежність інституту адвокатури від держави в особі міністра юстиції; 5) особа, яка проходить стажування перед набуттям статусу адвоката, бере участь у кримінальних,

цивільних та адміністративних справах як захисник чи представник у формі надання безоплатної правової допомоги; стажер може замінити як свого патрона, так і інших адвокатів; стажування є платним і триває 3 роки; 6) адвокатський екзамен складається з 5 письмових частин і вважається зданим позитивно, якщо з кожної його частини отримана позитивна оцінка; 7) адвокату забороняється використовувати рекламу та здійснювати пошук клієнтів у спосіб, що суперечить гідності адвокатської професії; 8) адвокат, який використовує у своїй роботі комп'ютер чи інші електронні засоби, зобов'язаний застосовувати устаткування чи програмне забезпечення, що унеможливлює чи ускладнює доступ до інформації; 9) у разі обшуку в офісі, житлі чи іншому володінні адвоката участь у проведенні цієї дії має брати представник адвокатського самоврядування; 10) адвокату заборонено брати до провадження справу, результат якої може стосуватися його особи чи майна, може мати відношення до члена його родини або мати спільний результат як для нього, так і для сторони [122, с. 430–431].

Проведення децентралізаційних реформ у Республіці Польща одним із напрямків мало не лише трансформацію системи органів державної влади, але й наповнення їх функцій новим змістом та передачу частини з них на місцевий рівень. Водночас цей процес має ще один вимір – передачу частини таких функцій суб'єктам приватноправових відносин, тобто фактичне їх «роздержавлення». Такий підхід є актуальним і для правоохоронної функції держави.

У першу чергу в Польщі було проведено приватизацію завдань поліції в галузі охорони осіб та майна. До недержавних суб'єктів правоохоронної діяльності було віднесено, наприклад, гмінну (міську) стражу, охоронні фірми, детективні агентства тощо.

Особливе місце серед недержавних суб'єктів правоохоронної діяльності посідають гмінні стражі, правовий статус яких визначається законом «Про гмінні стражі» від 29 серпня 1997 р., відповідно до положень якого *гмінна (міська) стража* – це «обмундированый орган місцевого самоврядування, що утворюється радою гміни факультативно з метою охорони громадського

порядку на території населеного пункту та фінансується з місцевого бюджету» [417]. У містах цей орган має назву «міська стража». Відповідно до ст. 3 вказаного Закону, сусідні гміни, розташовані в межах одного воєводства, наділені правом створювати спільну гмінну стражу.

Рада гміни уповноважена ухвалювати рішення щодо створення комендатури стражі у структурі виконавчого органу гміни. Стражею керує комендант, який призначається і звільняється з посади рішенням війта (бургомістра) після «вивчення позиції коменданта поліції воєводства» [80, с. 131]. Організаційна структура комендатур зумовлюється завданнями, що ставляться перед гмінною (міською) стражею. Аналіз засвідчує, що найбільш розвиненим інститутом порівняно з іншими подібними формаціями є міська стража м. Варшави.

Закон «Про гмінні стражі» (ст. 11) визначає такі завдання гмінної (міської) стражі:

– охорона спокою та порядку в громадських місцях;

– нагляд за порядком на дорогах і контроль дорожнього руху;

– надання допомоги в усуненні наслідків аварій техногенного походження і катастроф стихійного характеру, а також інших на місцевому рівні;

– забезпечення недоторканності місця вчинення злочину, катастрофи або іншої надзвичайної події до прибуття спеціалізованих служб, вжиття заходів з метою захисту людей від потенційної небезпеки й недопущення знищення слідів і доказів, а також виявлення свідків події;

– охорона комунальних об’єктів і закладів громадського користування;

– співробітництво під час проведення публічних заходів з метою охорони громадського порядку з іншими суб’єктами правоохоронної діяльності та організаторами цих заходів;

– супровід до витверезника або місця проживання нетверезих осіб, які своєю поведінкою порушують громадський порядок або перебувають в обставинах, що загрожують їх власному життю та здоров’ю або життю та

здоров’ю інших осіб;

– інформування місцевого населення щодо загроз, які існують на території громади, ініціювання та участь у заходах з метою запобігання вчиненню злочинів і правопорушень, співробітництво у сфері охорони громадського порядку з державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськими інституціями;

– забезпечення охорони документів, цінних предметів або грошових коштів для потреб гміни.

Водночас зауважимо, що ради муніципалітетів можуть покладати на гмінну (міську) стражу додаткові завдання, не віднесені до виключної компетенції органів державної адміністрації чи органів місцевого самоврядування. Так, згідно з п. 27 Статуту міської стражі Варшави стража повинна додатково виконувати такі завдання: контроль за дотриманням на території громади норм щодо забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя; запобігання знищенню муніципального майна; інформування комунальних служб щодо стану дорожнього покриття, освітлення вулиць, запобігання використанню місць публічного користування не за призначенням; охорона пам’ятників старовини та державних символів, охорона навколишнього середовища, нагляд за дотриманням правил паркування автотранспорту тощо [576].

Новелою в роздержавленні правоохоронної функції стало виокремлення приватних суб’єктів правоохоронної діяльності, до кола яких віднесено охоронні фірми, детективні агентства та служби охорони порядку, що створюються організаторами масових заходів.

Організаційно-правові засади їх діяльності визначено законом Польщі «Про охорону осіб і майна» від 22 серпня 1997 р. [390]. У штаті приватних суб’єктів охоронної діяльності Польщі на сьогодні перебуває близько 250 тис. осіб (натомість чисельність особового складу поліції нині становить близько 90 тис. осіб). Визначені в Законі суб’єкти пропонують широкий спектр послуг з охорони осіб та майна, а саме: фізичну охорону осіб, об’єктів і територій;

конвоювання транспорту; охорону спортивних і культурно-масових заходів тощо.

Польський законодавець при цьому чітко визначив перелік об'єктів, територій та закладів, що підлягають обов'язковій охороні, – це об'єкти, важливі для обороноздатності, державного економічного інтересу, державної безпеки та інших важливих інтересів держави. До них віднесено: підприємства з виготовлення спеціальної (стратегічної) продукції, склади державного резерву, аеро- та морські порти, банки, електростанції, теплоелектроцентралі, трубопроводи, телекомунікаційні та поштові об'єкти та заклади, енергетичні та телекомунікаційні лінії, греблі, державні архівні установи. Названі об'єкти мають охоронятися спеціальними приватними озброєними охоронними формаціями (охоронними бюро, службами безпеки), персонал яких має право на носіння зброї та відповідне технічне забезпечення. Водночас зауважимо, що інші завдання в галузі охорони громадського порядку та громадської безпеки на основі закону формально приватизації не піддавалися [61, с. 127].

У зв'язку з проведенням такого «роздержавлення» правоохоронної функції в Республіці Польща цілком логічною видається постановка питання про можливість застосування примусу суб'єктами приватного права. Так, закони Польщі «Про охорону осіб і майна» [390] та «Про забезпечення масових заходів» [391] уповноважують приватних суб'єктів охоронної діяльності до здійснення повноважень у галузі охорони осіб і майна та визначають цілі цієї діяльності. Зокрема зазначено, що охорона осіб має забезпечувати безпеку їх життя, здоров'я та особисту недоторканність, а охорона майна має бути спрямована на запобігання злочинам і правопорушенням щодо майна, протидію спробам заподіяння шкоди, унеможливлення доступу на охоронювану територію не уповноважених на це осіб. Легітимними формами охоронної діяльності визнані безпосередня фізична охорона та технічне забезпечення. Слід також зазначити, що така діяльність підлягає ліцензуванню з боку поліції воєводства, що здійснюється її комендантом.

До повноважень охоронних фірм належать: встановлення підстав

легітимного перебування осіб на охоронюваних територіях або об’єктах; перевірка документів з метою встановлення особистості; затримання осіб, які становлять очевидну безпосередню загрозу для життя або здоров’я людей, а також для майна, що перебуває під охороною, за умови їх негайної передачі поліції. У разі виникнення потреби ефективність реалізації цих повноважень гарантується можливістю застосування засобів безпосереднього примусу.

Законодавцем визнані такі засоби безпосереднього примусу: фізична сила у вигляді нейтралізуючих прийомів або інших подібних технік оборони, кайданки, багатофункціональні оборонні палиці, сторожові собаки, електричні паралізатори, газова зброя. Органи поліції уповноважені видавати письмові рекомендації з метою усунення виявлених порушень і дотримання приватними охоронними структурами приписів права.

Ще однією формою «роздержавлення» правоохоронної функції поліції стало створення в Польщі детективних агентств. Закон «Про детективні послуги» від 6 липня 2001 р. [427] визначив засади здійснення підприємницької діяльності в галузі надання детективних послуг, права й обов’язки детективів, засади та порядок набуття повноважень щодо надання такого виду послуг. Відповідно до ст. 2 Закону поняття «детективні послуги» визначено як дії, що полягають у добуванні інформації про осіб, предмети та події, реалізовані на підставі укладеної з клієнтом угоди, у формах та в галузі, не віднесених до компетенції державних органів й інституцій.

Детективи уповноважені здійснювати такі повноваження: збір інформації в цивільних справах щодо майна та дотримання вимог чесності у господарських стосунках, нелегітимного використання у господарчій діяльності товарних знаків і торгівельних марок, нечесної конкуренції та оприлюднення відомостей, що становлять комерційну таємницю; розшук майна та осіб (загиблих або таких, які переховуються); збір інформації у справі, щодо якої здійснюється кримінальне провадження, провадження у справах про фінансові злочини та ін., якщо під час провадження можна застосувати норми кримінального права, за умови, якщо замовник цих дій не є органом, що здійснює провадження у цих справах або наглядає за ним.

Детективна діяльність у Республіці Польща визнана діяльністю квазіполіцейською, а тому законодавець передбачив досить жорсткі умови отримання ліцензії детектива, що видається комендантом поліції воєводства після складання кандидатом іспиту спеціально створеній комісії. Тематика іспиту є надзвичайно широкою й охоплює питання різних галузей права. Разом із тим, законом не визначено чіткий перелік засобів і методів, які можуть використовуватися детективом під час виконання службових повноважень.

На основі проведеного аналізу хочемо зазначити, що в правовій доктрині Республіки Польща на сьогодні юридична категорія «правоохоронна діяльність» залишається нерозробленою як у науці конституційного права Польщі, так і в інших галузевих науках. Проте такий стан речей не впливає на загальну високу правничу оцінку її складових елементів, підтвердженням чого є їх закріплення в нормах Конституції.

Система органів публічної влади, на які покладається виконання правоохоронної функції в Республіці Польща, є структурованою як за вертикаллю, так і за горизонталлю. У загальних рисах ієрархія цих органів відповідає структурі механізму державної влади. Горизонтальна структура вказаних суб'єктів включає в себе органи виконавчої влади воєводського рівня, систему органів місцевого (територіального) самоврядування та систему суб'єктів приватного права, яким можливість здійснювати окремі напрями правоохоронної діяльності була надана в результаті «роздержавлення» правоохоронної функції держави.

В основі «роздержавлення» правоохоронної функції поліції в Республіці Польща лежить потреба увільнити поліцію від функцій, що можуть виконуватися іншими (у тому числі й недержавними) суб'єктами, а також прагненням надати громадянам можливість безпосередньої участі у підвищенні рівня безпеки в суспільстві. При цьому залучення до здійснення правоохоронної діяльності суб'єктів приватноправових відносин об'єктивно сприяє розширенню стратегічних можливостей суспільства і держави у боротьбі з правопорушеннями.

На підставі аналізу вищеозначених аспектів правоохоронної діяльності в

Республіці Польща доходимо таких висновків.

1. З точки зору визначення складових організаційної та інституціональної структури органів, задіяних у правоохоронній сфері, на особливу увагу заслуговує територіальна система судових органів, із якою тісно пов'язується діяльність прокуратури й адвокатури, а також, частково, поліції та, з огляду на децентралізацію правоохоронної функції, приватних суб'єктів її здійснення.

Складовими цієї системи виступають суди загальної юрисдикції, що є найбільш доступними для громадян з огляду на їх територіальне розташування, а також воєводські адміністративні суди та військові суди. До судів загальної юрисдикції можна віднести районні, окружні та апеляційні суди. Треба підкреслити, що вони здійснюють правосуддя у сферах, що не належать до юрисдикції адміністративних і військових судів, а також не властиві Верховному Суду.

Особливістю польської системи правосуддя є наявність військових судів, які здійснюють правосуддя у Збройних Силах Республіки Польща в кримінальних справах, а також виносять рішення в інших справах, переданих на їх розгляд окремими законами. До кола військових судів віднесено військові окружні та військові гарнізонні суди. Крім того, у випадках, передбачених чинними законами, юрисдикція військових судів може бути поширена й на осіб, які не належать до Збройних Сил.

2. Що стосується поліцейської діяльності як складової правоохоронної функції держави, то її територіальний вимір і організація зумовлюються наявними рівнями основного територіального поділу Республіки Польща. При цьому воєвода і війт (бургомістр, президент міста) або староста, який здійснює повноваження загального управління, а також органи самоврядування гміни, повіту і воєводства виконують завдання у сфері захисту громадян або громадського порядку на засадах, передбачених окремими законами. Особливістю цього процесу є той факт, що за відсутності відповідного закону або іншого загальнообов'язкового нормативно-правового припису право ухвалювати рішення щодо охорони життя чи здоров'я людей, а також з метою

забезпечення «спокою та публічного порядку» належить гміні, однак при цьому органи місцевого самоврядування позбавлені права втручання у службову діяльність поліції.

3. Адвокатура Польщі організована на засадах професійного самоврядування, завданнями якого є створення умов для реалізації визначених законом завдань, представництво адвокатури і захист її прав, здійснення нагляду за додержанням законодавства, що стосується діяльності адвокатів, турбота про професію адвоката, професійне вдосконалення адвокатів і навчання стажистів адвокатури. Водночас територіальність як принцип організації адвокатури утворена сукупністю правових положень, що визначають адміністративно-територіальний устрій країни основою побудови й просторових меж функціонування адвокатури у Республіці Польща, лише доповнює принцип професійного самоврядування, зокрема через локалізацію просторових меж функціонування адвокатів у межах певного регіону.

Згідно з положеннями чинного законодавства територіальною одиницею адвокатського самоврядування є палата адвокатів. До неї входять адвокати й адвокатські апліканти (помічники адвокатів), які здійснюють діяльність на території округу палати.

4. Проведення децентралізаційних реформ у Республіці Польща одним із напрямків мало не лише трансформацію територіальної організації системи органів державної влади, але й наповнення їх функцій новим змістом і передачу частини з них на місцевий рівень. Водночас цей процес має ще один вимір – передачу частини таких функцій суб’єктам приватноправових відносин, тобто фактичне їх «роздержавлення». Такий підхід є актуальним і для правоохоронної функції держави. У першу чергу в Польщі було проведено приватизацію завдань поліції в галузі охорони осіб та майна. До недержавних суб’єктів правоохоронної діяльності було віднесено, наприклад, гмінну (міську) стражу, охоронні фірми, детективні агентства тощо.

3.4. Територіальне самоврядування в системі публічної влади в Республіці Польща

Проблема децентралізації владних повноважень і перенесення їх на місцевий самоврядний рівень є одним з найболючіших питань сучасної української політики. Це пов'язано з тим, що створити ефективну модель перерозподілу владних повноважень і функціональних обов'язків між органами державної влади та органами місцевого самоврядування так і не вдалося. Підтверджує сказане й ухвалення Кабінетом Міністрів України нової редакції Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року та Плану заходів щодо її реалізації, що визначають перспективи змін на найближчі 600 днів, які були затверджені Розпорядженням від 18 грудня 2018 р. № 1102-р. [22].

Метою оновленої Стратегії є вдосконалення системи державного управління і, відповідно, підвищення рівня конкурентоспроможності України. Результатом реалізації цієї Стратегії має стати більш ефективна і підзвітна громадянам система державного управління, яка працює в інтересах суспільства, забезпечує сталий розвиток країни та надає якісні послуги, а тому підходити до її впровадження слід комплексно і з особливою виваженістю, враховуючи як національну та регіональну специфіку, так і зарубіжний досвід децентралізації. В означеному контексті особливу увагу слід звернути на самоврядні досягнення Республіки Польща як держави-члена ЄС зі значним позитивним досвідом перетворень у цій галузі.

Відновлення в 1990 р. у Польщі територіального самоврядування, без сумніву, базувалося на досвіді його міжвоєнних традицій. Та з переходом Польщі до побудови капіталістичних відносин поступово виникає потреба оптимізації її самоврядних структур з урахуванням особливостей діяльності місцевих органів влади в Західній Європі. Доказом цього стали основні структурні реформи 1998 р., пов'язані із запровадженням нового основного територіального поділу, який складався з трьох щаблів – гміни, повіту й воєводства [91, с. 624] і мав відповідати принципу, за яким кожна одиниця поділу повинна бути одночасно одиницею місцевого самоврядування з

відповідним обсягом повноважень [4, с. 179].

Конституція Польщі 1997 р. не містить ні визначення місцевого (територіального) самоврядування, ні більш загальної дефініції самоврядування, але закріплює низку складових елементів для формулювання таких понять. Вона визнає самоврядування, а особливо територіальне, складовою частиною публічної влади, чим підтверджує її дуалістичний характер. Це твердження випливає передусім із ч. 2 ст. 16 і ст. 163 Конституції, які проголошують, що «територіальне самоврядування бере участь у здійсненні публічної влади. Визначену йому законом суттєву частину публічних завдань самоврядування виконує від власного імені та під власну відповідальність … Територіальне самоврядування виконує завдання, не віднесені Конституцією або законами до компетенції інших органів публічної влади».

Проблемам територіального самоврядування Республіки Польща приділяли увагу чимало науковців, зокрема В. Зайонц [682], Х. Іздебський [263], М. Лендьєл [56], В. Малиновський [60], Є. Регульський [529] та ін.

Публічна адміністрація Польщі порівняно добре досліджена у спільних наукових працях польських (Я. Гонцяж, З. Долецький, Л. Колярско-Бобинська М. Кулеша та ін.) та українських (Н. Гнидюк, О. Куленкова, В. Гуменюк) учених, хоча особливості еволюції самоврядних інституцій Польщі в контексті євроінтеграційних процесів висвітлені досить слабко [18].

Конституція Польщі є першою польською конституцією, яка багаторазово використовує термін «публічна влада» або «публічні власті». Про «органи публічної влади» йдеться у ст. 163, водночас ст. 7 декларує принцип верховенства права, а ст. 61 стосується доступу до публічної інформації. Крім того, в ст. 63 декларується право внесення петицій, заяв і скарг. Стаття 25 Конституції покладає на «публічні власті» обов’язок дотримання безсторонності у справах релігійних, філософських, світоглядних переконань, а ч. 4 ст. 70 – обов’язок забезпечення громадянам загального і рівноправного доступу до навчання тощо.

Оскільки самоврядування безпосередньо відноситься до «публічних властей», то «публічними властями» в розумінні Конституції не є виключно три влади, перелічені в ст. 10: законодавча (Сейм, Сенат), виконавча (Президент і Рада Міністрів), а також судова (суди та трибунали).

Раніше термін «публічні власті» застосовувався лише в Березневій Конституції 1921 р. (ст. 107 Конституції РП: «Громадяни мають право подавати одноосібні або колективні петиції всім представницьким органам і публічним державним і самоврядним властям») [194, s. 32]. При цьому він мав більш вузьке значення (не включав поняття «представницькі органи»), хоча застосовувався і до самоврядування. Водночас термін «публічні власті» широко застосовується в праві (в тому числі й конституційному) Франції, яка завжди служила політико-правовим взірцем для Польщі. Стаття 5 Конституції Франції 1958 р. закріплює положення про те, що Президент Республіки «… забезпечує через свій арбітраж правильне функціонування публічних властей» [49, с. 8]. Треба додати, що у французькій правовій термінології відсутнє поняття «орган», а тому й не існує терміна «органи публічної влади».

Під органами публічної влади (публічними властями) в контексті Конституції Польщі можна, повторюючи слова П. Вінчорека, розуміти всі ті інститути, які наділені законними повноваженнями для ухвалення владних рішень, що пов’язують громадян та інших суб’єктів права [642, s. 19].

Широке використання в Конституції Республіки Польща термінів «публічні власті», «публічна влада», «органи публічної влади» («публічні власті») мало на меті уникнення наслідків багатозначності термінів «держава» (panstwo), «державний лад» (ustrój państwa) та «державні органи» (organy panstwowe), оскільки поняття «держава» (panstwo), а отже, і «державні органи» (organy panstwowe), мають у польській мові щонайменше два значення: широке і вузьке. Під поняттям «держава» (panstwo) розуміють сукупність публічних властей або «загальну організацію публічних властей» [618], або «структуру органів публічної влади», або «апарат здійснення владних повноважень» [645, s. 52]. Це поняття терміна «держава» в широкому значенні, оскільки включає в себе інститут самоврядування. Одночасно з виникненням,

у межах відходу від монархічного абсолютизму, територіального самоврядування з'явилось також більш вузьке розуміння поняття «держава» – таке, що не включає самоврядування, а в ліберальному розумінні базується на протиставленні держави та самоврядування (оскільки воно, можливо, є старшим за саму державу).

Більш вузьке розуміння поняття «держава» може знайти застосування як виокремлюючий фактор територіального самоврядування. Воно дає можливість синтетичного визначення суті самоврядування як інституту публічної влади, що виходить за межі держави, хоча й перебуває під її контролем. Таке розуміння веде до зайняття певної позиції в дискусії, яка особливо характерна для літератури періоду Другої Речі Посполитої щодо державного чи позадержавного характеру самоврядування. Ця дискусія хоча й має ідеологічний характер і стосується основ системи публічних властей (тобто держави в більш широкому значенні), на практиці завжди буде стосуватись обсягу самостійності самоврядування відносно держави у більш вузькому значенні [262, s. 148]. По-новому ця проблематика зазвучала, хоч і в інших політичних та інституціональних умовах, після 1989 р., коли знов із системи «єдиної державної влади» радянського типу було виокремлено територіальне самоврядування починаючи з гміни.

Конституційний законодавець Третьої Речі Посполитої прагнув через упровадження позбавленого ідеологічності терміна «публічні власті» домогтися ліквідації підстав для дискусії щодо державного характеру самоврядування. Використовуючи термін «публічні власті» та його варіанти для визначення держави в більш широкому значенні, законодавець міг виправдано користуватися термінами «державна влада» (п. 1 ст. 126 Конституції РП: «Президент Республіки Польща є гарантом наступництва державної влади»), «органи публічної влади» (ч. 1 ст. 90: «Республіка Польща може передати міжнародній організації або міжнародному органові компетенцію органів державної влади в деяких справах»), «державні органи» (ст. 210, яка визначає статус Уповноваженого з прав людини), «державні організаційні угруповання (одиниці)» (ч. 1 ст. 203, яка визначає обсяг

контролю Верховної палати контролю), а також «державний публічний обов'язок» (ч. 5 ст. 216, де визначення «державний» відповідає вузькому розумінню держави).

Єдиним відступом від цього принципу є зрештою традиційне визнання Верховної палати контролю головним органом державного контролю (ч. 1 ст. 202 Конституції РП), але при цьому їй надаються також контрольні повноваження щодо органів територіального самоврядування та комунальних організаційних одиниць, щоправда у більш вузькому обсязі, ніж щодо державних інституцій, оскільки ці повноваження стосуються лише контролю за цільовим використанням коштів (ч. 2 ст. 203).

Що ж до управління, суттєвою частиною якого є самоврядування, то конституційний законодавець використовує термін «публічна адміністрація», який охоплює і самоврядування, і взагалі не використовує термін «державна адміністрація». Натомість багаторазово використовується термін «урядова адміністрація». Але урядова адміністрація не є протилежністю самоврядування в структурах публічної адміністрації на відміну від державної адміністрації, найважливішою складовою частиною якої є урядова адміністрація.

Конституція по-іншому, ніж до поняття «державний», ставиться до поняття «держава». Коли в Конституції йдеться про «державу», то в окремих випадках там, де це є традиційним, цей термін вживається в більш широкому значенні і є синонімом як «публічної влади», так і старшого від поняття «держава» терміна «Річ Посполита». Прикладом цього може бути преамбула («запроваджуємо Конституцію Речі Посполитої Польської як Основний закон держави») і розділ I («демократична правова держава», «унітарна держава», «відносини між державою та церквами») і навіть ст. 146 («Рада Міністрів проводить зовнішню і внутрішню політику Республіки Польща і відає справами політики держави, не віднесеними до компетенції інших державних органів і територіального самоврядування»), з чого можна зробити висновок, що до відання територіального самоврядування можуть відноситись окремі справи зі сфери державної політики. В інших ситуаціях, безперечно, йдеться про державу в більш вузькому розумінні, зокрема стосовно Державної

скарбниці (ст. 218), а також бюджету держави (ст. 219).

Усі вищевказані застереження іще раз підтверджують твердження про те, що «до органів публічної влади Конституція Республіки Польща відносить органи держави – законодавчі й виконавчі, в тому числі органи урядової адміністрації, судові органи, а також органи самоврядування – територіального, професійного, господарського тощо» [642, s. 23].

Держава у більш вузькому розумінні, тобто, як ми вже встановили, в значені, прийнятому в Конституції Республіки Польща, є ієрархічною організацією [577, s. 32]. Ієрархія є характерною для органів виконавчої влади, передусім у межах урядових структур, а також для органів судової влади, особливо судів загальної юрисдикції. Зрозуміло, що при цьому йдеться про державу, для якої є характерним принцип розподілу влади, який у Польщі задекларований уже в Малій Конституції 1992 р. і сформульований у Конституції Польщі. Цей принцип відноситься до вертикального поділу влад, оскільки існує також горизонтальний поділ влад, що є досить важливим з точки зору саме позиції територіального самоврядування.

Держава одночасно є централізованою організацією. Під централізацією в найбільш загальному значенні слід розуміти зведення влади до центральних інституцій, поєднане з підпорядкуванням цим інституціям усіх інституцій публічної влади. Цей термін може використовуватися стосовно держави в широкому значенні, якщо вона є унітарною, як Республіка Польща. В унітарній державі кожна з публічних властей, зокрема кожен з органів територіального самоврядування, отримує засади свого функціонування виключно з приписів, ухвалених відповідними центральними органами держави, і не може керуватись будь-якими ознаками державної суверенності. Унітарна держава є централізованою в тому сенсі, що в ній може бути присутнім лише вертикальний поділ влади і ніколи – горизонтальний, що відповідає поділові державного суверенітету між різними територіальними рівнями держави. Територіальне самоврядування як різновид горизонтального поділу стосується лише виконавчої влади, а тому не пов’язане з поділом суверенності держави.

Унітарна держава може також бути централізованою в дещо іншому розумінні, якщо всі публічні інституції підпорядковуються відповідним центральним органам (у випадку суб'єкта федерації – центральним органам суб'єкта федерації в межах публічних владних повноважень, які йому належать). У цьому значенні централізація стосується передусім інституцій виконавчої влади і не може бути повністю застосованою до судів з огляду на прийнятий щонайпізніше в XIX ст. принцип незалежності суддів. Централізація означає як процес підпорядкування, так і його результат. Тому протилежністю централізації в такому розумінні буде децентралізація, знову-таки як процес організації підпорядкування, а також результат цього процесу.

Обмеження підпорядкування означає законну, тривалу, захищену правом передачу органам децентралізованої влади публічних завдань, компетенції і засобів, які до цього часу належали органам, підпорядкованим центральній владі. Публічні завдання та компетенція виконуються суб'єктами децентралізованої публічної влади від власного імені та під власну відповідальність, що вимагає надання цим суб'єктам (особливо одиницям територіального самоврядування) публічно-правової та приватно-правової правосуб'єктності (статусу). Приватно-правовий статус необхідний для того, щоб мати в розпорядженні матеріальні засоби для виконання публічних завдань і компетенції, – засоби, що належали раніше державі або були набуті в процесі діяльності децентралізованими суб'єктами.

Як наслідок, підпорядкування поступається місцем захищеній правом самостійності. Ця самостійність не є суверенністю, вона є обмеженою. Її рамково обмежують приписи Конституції та законів, а на практиці також, з одного боку, можливості, що виникають із засобів, які є в розпорядженні децентралізованих суб'єктів, з іншого – умови політичного устрою, особливо устрою політичних партій, які можуть бути більш або менш децентралізованими.

Самостійності децентралізованих суб'єктів відповідає право на здійснення за ними нагляду уповноваженими на це державними органами. Як правило, це органи виконавчої влади або урядової адміністрації, але такими

органами можуть бути і судові органи, і, як виняток, органи законодавчої влади. У демократичній правовій державі рішення наглядового органу може бути оскаржене в суді – у Європі, як правило, в адміністративному суді.

Про децентралізацію можна говорити тоді, коли їй передував процес централізації. Тобто цей термін застосовується до держав, що формувались на базі устрою абсолютної монархії та проводили децентралізацію, або до постсоціалістичних країн, які, як і Польща, намагаються позбутися властивої «реальному соціалізму» централізації. Там, де процеси централізації не відбувались і було відсутнє повне підпорядкування багатьох публічних інститутів (як, наприклад, у сучасній Великій Британії та Швеції), належить говорити про «нецентралізацію». Велика Британія та Швеція подають приклад територіального самоврядування, що походить із багатовікових традицій «нецентралізації».

У частині 1 ст. 15 Конституції Республіки Польща наголошено, що «територіальний устрій Речі Посполитої Польської забезпечує децентралізацію публічної влади». Цей припис із точки зору конструкції самоврядування необхідно сприймати в контексті ч. 1 ст. 16 (сукупність мешканців одиниць основного територіального поділу становить самоврядну спільноту), з якого виходить, що основний (базовий) територіальний поділ держави проводиться з метою здійснення територіального самоврядування. Як наслідок, територіальне самоврядування становить базову формулу децентралізації публічної влади.

Це базова формула, бо по суті вона має демократичний характер, оскільки означає передачу в руки органів, сформованих через локальну і регіональну спільноту, більшої частини публічних завдань. Територіальне самоврядування, яке невипадково раніше називалось загальним, є найбільш демократичною формулою самоврядування, тоді як самоврядування саме по собі є інструментом «усуспільнення» виконання публічної влади. Завжди слід пам’ятати, що територіальне самоврядування чи як форма децентралізації державної адміністрації, чи як інститут «нецентралізації» має не лише адміністративний характер, але й виступає політичним явищем і може

належно функціонувати виключно в умовах демократичного режиму.

Це задекларовано і в Європейській хартії місцевого самоврядування, де в преамбулі закріплено, що «органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму», що «право громадян на участь в управлінні державному справами є одним із демократичних принципів, що поділяються всіма державами – членами Ради Європи», а також що саме на місцевому рівні це право може реалізуватись у найбільш безпосередній спосіб [27].

При цьому слід мати на увазі, що йдеться про реальну, а не формальну демократизацію, оскільки там, де «проходила децентралізація без демократизації і без створення справжнього верховенства права, її результатом була, як правило, сильна влада місцевих «царьків» та їх прибічників» [461, s. 26]. Демократизація приносить велику користь не там, де існують традиції самоврядування та громадянської зацікавленості, а там, де сильні традиції довготривалої залежності від ієрархічної центральної адміністрації. У таких випадках децентралізація може набути карикатурних або й узагалі патологічних форм [235, s. 127].

Принцип децентралізації через територіальне самоврядування, який знаходить закріплення в ч. 1 ст. 15 Конституції, не розглядається як принцип устрою Речі Посполитої [226, s. 51]. Але, незважаючи на це, можна, з огляду надання самоврядуванню «істотної частини публічних завдань», трактувати його як принцип устрою, причому такий, що встановлює конкретизацію більш загального принципу субсидіарності щодо державного устрою. Принцип субсидіарності, сформульований у преамбулі Конституції, є основою для визначення сутності публічних завдань, для розподілу завдань між різними рівнями самоврядування й державного апарату, а також для визначення основних засад виконання публічних завдань.

Необхідно звернути увагу й на той факт, що в Конституції Польщі безпосередньо не вказується, що інструментом децентралізації є будь-яке самоврядування, а не лише територіальне, хоча територіальне самоврядування посідає в системі інститутів самоврядування особливо важливе місце.

Аналізуючи Конституцію Польщі [48], зауважимо, що вона безпосередньо не встановлює, на яких рівнях територіального поділу має існувати територіальне самоврядування. Однак у ч. 1 ст. 16 цього акта зазначено, що «жителі територіальних одиниць за законом сукупно складають самоврядне співтовариство». При цьому, оскільки «територіальний устрій Речі Посполитої Польської забезпечує децентралізацію публічної влади» (ч. 1 ст. 15 Конституції), то можна вважати, що таке самоврядування має бути багаторівневим. Тобто відмінні від гміни одиниці територіального самоврядування мають існувати на регіональному рівні або як на локальному, так і на регіональному рівнях. Зазначене положення Основного закону Республіки Польща було конкретизовано в законодавстві 1998 р., яке закріпило самоврядні структури на рівнях гміни, повіту і воєводства як базові одиниці територіального самоврядування [432].

Основні положення щодо гміни як базової ланки територіального самоврядування в Польщі закладені в розділі VII Конституції та законі «Про гмінне самоврядування» від 8 березня 1990 р. [406]. Згідно з цими документами створення, об'єднання, поділ і ліквідація гмін, у їх меж і назв, а також визначення місцезнаходження їх органів здійснюються Радою Міністрів після проведення консультацій з жителями гмін. Критеріями для створення, об'єднання, поділу, ліквідації гмін і встановлення їх меж є охоплення, по можливості, однорідної території, компактність проживання жителів, цілісність території, наявність соціально-економічних зв'язків, що дозволяють виконувати суспільно значущі завдання. Важливо брати до уваги й інші чинники та особливості, а саме щільність населення і поселень, їх заселеність, стан соціальної інфраструктури і, особливо, сільських доріг тощо [71, с. 27].

При цьому закон «Про гмінне самоврядування» передбачає, що на рівні нижче гміни можуть створюватися й інші організаційні форми (допоміжні одиниці), а саме: солтиство (солецтво), дільниці та міські дільниці (осілості, поселення) (ч. 1 ст. 5). Саме допоміжний характер цих одиниць свідчить про те, що вони не є нижнім рівнем територіального самоврядування в повному розумінні цього слова. Крім того, Закон передбачає існування міжгмінних

об’єднань (ст. 64), які не є обов’язковими об’єднаннями вищого рівня, як, наприклад, колишні об’єднання повітових гмін, а виступають факультативними цільовими об’єднаннями, які виконують не власні, а субсидіарні завдання гмін.

Субсидіарність узагалі є одним із базових принципів організації публічної влади в Польщі і, зокрема, територіального самоврядування. Його суть полягає в тому, що управлінські завдання мають вирішуватися на найближчому до соціальних спільнот рівні, а втручання влади вищого рівня можливе лише в ситуаціях, коли проблема не може бути ефективно вирішена на низовому рівні (через масштабність, необхідність врахування міжнародних зобов’язань, потребу організувати взаємодію кількох адміністративно-територіальних утворень тощо).

Як справедливо зазначає А. Пєкара, з цього можна зробити такі висновки:

а) органам самоврядування гміни має належати більша частина повноважень у децентралізованій структурі самоврядування, оскільки саме на цьому рівні концентрується місцеве життя. Тому згідно зі ст. 7 закону «Про гмінне самоврядування» на гміну покладається задоволення загальних потреб локальної спільноти;

б) у разі виникнення сумнівів, кому мають належати конкретні завдання чи повноваження на місцевому рівні, слід керуватися домінуванням компетенції гміни. Це підтверджує й ч. 1 ст. 6 закону «Про гмінне самоврядування», де йдеться про те, що «до компетенції гміни належать усі суспільні відносини місцевого значення, не віднесені окремими законами до відання інших суб’єктів»;

в) на рівні гміни має бути локалізована базова інфраструктура (установи та інші організаційні одиниці), яка б забезпечувала основні потреби населення в галузі освіти, культури, охорони здоров’я, соціального захисту тощо [469, s. 37].

Закон Республіки Польща «Про гмінне самоврядування» розглядає гміну у двох аспектах: в аспекті законодавчо-соціологічному – як самоврядну

спільноту, а також у законодавчо-географічному – як одиницю територіального поділу. На нашу думку, гміну варто розглядати і як певну організаційну структуру, що дозволяє забезпечувати потреби жителів певної територіальної громади.

Зі статей 4 і 4а закону «Про гмінне самоврядування» випливає, що в Республіці Польща існує два види гмін: міська й сільська, які різняться за своїм правовим статусом. Але при цьому сам Закон чітко не встановлює, чим саме міська гміна відрізняється від сільської. Ми вважаємо, що до відмінностей між міською та сільською гмінами можна віднести, наприклад, існування різних організаційних форм (допоміжних одиниць), відмінності в назвах органів міської (бургомістр) і сільської (війт) адміністрації гміни тощо.

Аналіз положень закону Республіки Польща «Про повітове самоврядування» від 5 червня 1998 р. [407] дозволяє нам виділити третій вид гміни – місто-гміна на правах повіту (ст. 91, 92). Особливістю цієї гміни є те, що великі міста мають органи, наділені компетенцією не лише самоврядної гміни, а й повіту.

Устрій гміни визначається її статутом, який ухвалюється радою гміни. Проєкт статуту гміни підлягає погодженню з Прем'єр-міністром Польщі, якщо населення гміни становить понад 300 тис. жителів. При цьому відповідне подання для погодження вносять міністр внутрішніх справ та адміністрації гмін.

Як ми вже згадували, законодавчо встановлюється і порядок створення та реорганізації гмін. Так, відповідно до ч. 1 ст. 4 закону «Про гмінне самоврядування» створення, об'єднання, поділ і ліквідація гмін, а також визначення назви гміни й місця розташування керівних органів вимагають наявності відповідного розпорядження Ради Міністрів. Це ж стосується надання гміні статусу міста.

Водночас законодавчо не визначається порядок позбавлення конкретної місцевості статусу міста. Тому логічно було б припустити, що таке рішення має ухвалюватися Радою Міністрів, але лише після консультацій із жителями зацікавлених місцевостей. Порядок проведення таких консультацій визначає

рада гміни (ст. 5 закону «Про гмінне самоврядування»). Проте, з нашої точки зору, формування кордонів гміни має бути самостійним предметом місцевого (на рівні гміни) референдуму, що надасть демократичності такому рішенню в контексті ст. 5 Європейської хартії місцевого самоврядування.

Як уже неодноразово наголошувалося, відповідно до ст. 163 Конституції Республіки Польща територіальне самоврядування виконує публічні завдання, які не закріплені Конституцією або законами за іншими органами публічної влади. При цьому основною метою діяльності гміни є задоволення потреб її населення, у зв'язку з чим вона наділяється правосуб'єктністю, виконує повноваження від свого імені та під свою відповідальність.

Згідно з ч. 1 ст. 7 закону «Про гмінне самоврядування» повноваження гміни діляться на власні та делеговані. Поділ завдань (і відповідно – повноважень) місцевого самоврядування на власні й делеговані (передані) залежить від прийнятої на сьогодні в державі громадської, господарської та адміністративної політики. Окремі види завдань (власних і делегованих), окреслені законом, змінюються залежно від конкретних умов, програм і концепцій їх реалізації [94, с. 263]. Як справедливо свого часу зазначав польський державознавець Т. Біго, «поділ завдань місцевого самоврядування на певні групи залежить від актуальних потреб і цілей політики держави, прийнятої законодавцем» [178, s. 193].

До власних повноважень гміни відносять:

1) забезпечення порядку на відповідній території, функціонування місцевої економіки, охорону навколишнього середовища;

2) функціонування гмінних доріг, вулиць, мостів, площ, а також організацію дорожнього руху;

3) функціонування водопроводів, каналізації, забезпечення водою, ліквідацію та очищення комунальних стоків, дотримання чистоти й порядку, санітарних норм на звалищах, знешкодження комунальних відходів, забезпечення теплом, газом;

4) організацію місцевого громадського транспорту;

5) охорону здоров'я;

6) надання соціальної допомоги, зокрема організацію центрів і установ опіки;

7) будівництво житлових будинків на території гміни;

8) освіту, зокрема організацію середніх шкіл, дошкільних навчальних закладів, а також інших освітньо-виховних установ;

9) культуру, зокрема організацію бібліотек на території гміни, інших закладів культури, а також охорону пам'яток і опіку над ними;

10) фізичну культуру, зокрема організацію рекреаційних територій, спортивних організацій;

11) торгівлю й утримання торгових рядів;

12) озеленення та посадку дерев на території гміни;

13) організацію кладовищ на території гміни;

14) підтримання громадського порядку та безпеки громадян і протипожежної охорони й захисту від повені, серед іншого оснащення та утримання засобів гміни для боротьби з повінню;

15) утримання об'єктів гміни та закладів громадського призначення, а також адміністративних об'єктів;

16) встановлення гарантій соціального, медичного, правового забезпечення вагітних жінок.

Також законом на гміну може бути покладено обов'язок виконання делегованих завдань, що зазвичай належать до компетенції урядової адміністрації, чи організацію підготовки та проведення чергових виборів і референдумів [68, с. 63]. Завдання, віднесені до компетенції урядової адміністрації, гміна може виконувати також на підставі домовленості з органами цієї адміністрації. Делегування гміні завдань урядової адміністрації обов'язково супроводжується виділенням коштів у розмірі, необхідному для їх виконання. Конкретні правила і терміни переведення фінансових коштів визначаються законом, який покладає на гміну обов'язок виконання делегованих завдань на основі домовленості, а недотримання вказаних термінів є підставою для стягнення пені на користь гміни.

З метою виконання покладених на неї завдань гміна може створювати

організаційні одиниці й укладати договори з іншими суб'єктами, зокрема з неурядовими організаціями, брати участь у різних об'єднаннях гмін тощо. Громадські завдання, виконання яких виходить за межі можливостей гміни, виконуються спільно кількома гмінами. Суб'єкти місцевого самоврядування, об'єднання гмін, а також муніципальні сеймики можуть надавати одне одному взаємну допомогу, в тому числі фінансову, в разі виникнення стихійного лиха, загрози навколишньому середовищу, катастроф або інших надзвичайних ситуацій.

Управлінська самостійність гмін забезпечується, насамперед, її фінансовою самостійністю, наявністю майна і власних джерел доходів. Польське законодавство закріплює за гміною досить широкий їх перелік, зокрема, це податкові надходження (аграрний податок, податок на нерухомість, податок з транспортних засобів, гербовий, ринковий збори, податок із доходів фізичних та юридичних осіб тощо), доходи з майна гмін, відсотки на кошти гміни, що перебувають на банківських рахунках, субвенції та дотації з державного бюджету. Беручи участь як юридичні особи в цивільно-правовому обігу, гміни можуть набувати майно шляхом здійснення правових дій, як правило, на загальних засадах [62, с. 72].

Зауважимо, що в Польщі постійно ведеться пошук шляхів оптимізації місцевих бюджетів. Так, у 2015 р. перелік зборів, що належать до власних доходів гміни, був доповнений новим видом надходжень – відповідно до закону «Про внесення змін до деяких актів у зв'язку зі зміцненням інструментів захисту навколишнього середовища» [442] закон «Про місцеві податки і збори» був доповнений положенням, яке дозволяє радам гмін встановлювати рекламний збір за розміщення рекламних щитів чи рекламних пристроїв. Водночас відповідно до закону «Про енергетику» від 27 травня 2015 р. [490], внаслідок розмежування обов'язків гмін і дорожньої служби було зменшено тягар на місцевий бюджет, оскільки тепер гміна не зобов'язана фінансувати освітлення державних шляхів поза межами так званої «зони розвитку».

Питання наповнення місцевих бюджетів та використання коштів, а

також фінансового контролю в Республіці Польща, безумовно, мають стати предметом окремого дисертаційного дослідження. В межах цього підрозділу дисертації можемо констатувати, що в Польщі створено систему, за якої низові територіальні одиниці мають набагато більше, ніж в Україні, як фінансово-господарських, так і управлінських можливостей. Водночас вони несуть набагато більше відповідальності і підзвітні суспільству.

Відповідно до ст. 11 закону «Про гмінне самоврядування», органами територіального самоврядування гміни є рада гміни та (залежно від величини та виду гміни) війт (бургомістр, президент міста).

Рада гміни є її представницьким органом, який функціонує на засадах колегіальності, періодичної змінності та сесійної форми роботи (ст. 20). До її основних функцій слід віднести правотворчу, представницьку та контрольну. Строк повноважень ради становить чотири роки. Кількісний склад ради становлять депутати пропорційно до кількості жителів: 15 – у гмінах до 20 тис. жителів; 21 – у гмінах до 50 тис. жителів; 23 – у гмінах до 100 тис. жителів; 25 – у гмінах до 200 тис. жителів та по три на кожні наступні 100 тис. жителів, але не більше як 45 депутатів (ст. 17) [528, s. 155–156].

Для виконання своїх завдань рада гміни може утворювати комісії, визначаючи при цьому їх персональний склад і обсяг роботи. До складу таких комісій можуть входити й особи, які не є членами ради, але їх чисельність при цьому не може перевищувати половини складу комісії. Комісії не є самостійними у своїй діяльності. Вони підзвітні раді гміни й зобов’язані інформувати її про план роботи та звітувати про свою діяльність.

Виконавчим органом гміни, відповідно до ч. 1 ст. 26 закону «Про гмінне самоврядування» у сільській гміні є війт, у змішаній (місько-сільській) або міській гміні – бургомістр, а у міській гміні, що налічує понад 100 тис. жителів, – президент міста.

Війтом (бургомістром, президентом міста) може бути лише громадянин Республіки Польща. Починаючи з 2002 р. війта обирають шляхом загальних виборів, що посилює його позиції в системі органів територіального самоврядування, зокрема у відносинах з радою гміни. Строк повноважень

війта розпочинається в день початку каденції ради гміни чи з дня його обрання і закінчується в день закінчення каденції ради гміни.

Війт не може суміщати свою посаду з: 1) посадою війта або його заступника в іншій гміні; 2) посадою в іншому органі місцевого самоврядування, у тому числі в гміні, де особа є війтом чи заступником війта; 3) посадами в органах виконавчої влади; 4) мандатом депутата чи сенатора [142, s. 72–73].

Війт виконує рішення ради гміни та завдання гміни, визначені законом. До його повноважень віднесено: 1) підготовку проєктів рішень ради гміни; 2) опрацювання програм розвитку гміни; 3) визначення способу виконання рішень ради; 4) розпорядження комунальним майном; 5) виконання бюджету гміни; 6) призначення та звільнення керівників організаційних одиниць гміни. Також війт керує поточними справами гміни та представляє її у відносинах з іншими суб'єктами. Він розробляє план захисту від повеней й запроваджує та скасовує надзвичайний стан. Контроль за здійсненням війтом його повноважень покладається на раду гміни.

Війт здійснює свої повноваження за допомогою правління гміни, яке ним же і очолюється. Також він шляхом видання організаційних інструкцій визначає організацію і порядок функціонування правління.

Як голова правління війт керує роботою його працівників або керівників організаційних одиниць гміни. Статус працівників органів місцевого самоврядування як муніципальних службовців визначається законом окремо. Війт може доручити виконання окремих завдань гміни своєму заступникові або секретареві гміни. Кількість заступників війт визначає самостійно, однак вона не може бути більша за: 1 – у гмінах до 20 тис. жителів; 2 – у гмінах до 100 тис. жителів; 3 – у гмінах до 200 тис. жителів; 4 – у гмінах понад 200 тис. жителів.

Наступним рівнем територіального самоврядування в Польщі є повіт. Вони поділяються на земські (сільські) та міські. Шістдесят п'ять найбільших міст мають статус міста з правами повіту [69, с. 23]. Повітове самоврядування виконує на своїй території адміністративні функції, які не передбачені для

інших органів територіального самоврядування. Воно не є ані керівним, ані контролюючим органом для гмінного самоврядування. Власні завдання повіту – це понадгмінні публічні функції у сферах освіти, охорони здоров'я, соціальної допомоги, охорони природи, підтримки інвалідів, культури, транспорту, туризму, геодезії, картографії та кадастру, управління нерухомістю, архітектури, лісництва та рибальства, публічного порядку та безпеки, співпраці з неурядовими організаціями, промоція повіту [30, с. 114] тощо.

Норми щодо делегування компетенції урядової адміністрації повіту є аналогічними гмінним і передбачені в ст. 4, 5 закону «Про повітове самоврядування». Так, повіт може на основі домовленості з органами урядової адміністрації виконувати делеговані завдання, які належать до сфери діяльності урядової адміністрації. Крім того, повіт може виконувати делеговані завдання на основі домовленостей з іншими одиницями місцевого самоврядування чи воєводством. При цьому Закон визначає випадки, в яких спеціальні органи урядової адміністрації можуть накладати на повіт обов'язок вчиняти дії, які належать до сфери завдань повіту і пов'язані з усуненням безпосередньої загрози громадській безпеці та порядку, а також з обороною. Питання фінансування делегованої компетенції повіту закріплено у ст. 56 закону «Про повітове самоврядування».

Натомість власні доходи бюджету повіту складаються з таких джерел:

– доходи від зборів, що сплачуються на користь повіту за окремими законами;

– доходи від повітових бюджетних установ та самоврядних бюджетних закладів;

– доходи від власності повіту;

– спадщина і дарування на користь повіту;

– доходи від штрафів та пені, визначених в окремих законах;

– відсотки за кредитами, наданими повітом;

– відсотки на несвоєчасно переказану дебіторську заборгованість;

– субсидії від інших одиниць територіального самоврядування;
– інші доходи повіту на основі окремих законів.

Органами самоврядування повіту є рада повіту (представницький орган) та правління повіту на чолі зі старостою (виконавчий орган) (ст. 8 закону «Про повітове самоврядування») [407]. У місті-повіті ці функції здійснюють, відповідно, рада міста і президент міста.

Рада повіту є нормотворчим, представницьким та контрольним органом повітового самоврядування, обраним на чотирирічний строк (ст. 9). Кількість депутатів, які називаються «радні» (мінімум 20, максимум 60), залежить від кількості населення повіту. Мандат депутата повіту не можна поєднувати з мандатом депутата гміни чи воєводства. Сесійні засідання ради повіту проходять, як правило, один раз на квартал, за потреби – частіше (ст. 15). Рада повіту обирає голову ради, одного або двох його заступників, правління та голову правління – старосту. Рада повіту створює зі свого складу постійні та тимчасові комісії, визначає предмет їх діяльності та обирає членів комісії. Комісія є підзвітною раді, подає їй на затвердження план роботи, а також звіт про свою діяльність (ст. 17).

Закон «Про повітове самоврядування» передбачає, що до власної компетенції ради повіту належить: ухвалення локальних правових актів, у тому числі статуту повіту; обрання та відкликання правління; призначення та звільнення за поданням старости секретаря повіту і скарбника повіту, який є головним розпорядником бюджету повіту; визначення напрямків діяльності правління повіту, заслуховування звіту про діяльність правління, зокрема про фінансову діяльність; ухвалення бюджету повіту; заслуховування звіту про виконання бюджету, ухвалення рішення про затвердження чи незатвердження звіту з цього питання; ухвалення рішень із питань регламентації герба та прапора повіту; ухвалення рішень з інших питань, віднесених законодавством до компетенції ради повіту (ст. 12).

Правління повіту є виконавчим органом повіту. До складу правління входять староста, заступник старости та інші члени. Рада повіту обирає

старосту та, за його пропозицією, інших членів правління повіту в кількості від 3 до 5 осіб (у тому числі заступника старости) не пізніше трьох місяців із дня оголошення результатів виборів відповідним виборчим органом. Обрання проводиться абсолютною більшістю голосів складу ради шляхом таємного голосування.

Староста є головою правління та головою повітової адміністрації. Він організовує роботу правління, скликає та визначає тематику засідань, проводить їх, керує поточними справами, представляє повіт у відносинах з іншими суб'єктами. Також староста повіту є керівником повітових служб, інспекцій та охорони – повітової поліції, пожежної охорони, санітарної інспекції, ветеринарної служби та інспекції будівельного нагляду.

Самоврядування воєводства являє собою союз територіальних громад, який функціонує у ранзі воєводства та, згідно із законодавством, створений для самостійного виконання завдань публічної адміністрації, а також який наділений матеріальними засобами, що дозволяють виконати покладені на нього завдання [81, с. 88]. При цьому діяльність воєводського самоврядування не обмежує самостійності гмін та повітів, оскільки воно не є щодо останніх органом контролю чи керівництва. Завданням воєводського самоврядування є визначення стратегії розвитку воєводства, зокрема, забезпечення місцевої ідентичності, сприяння економічній активності, підтримка культурного середовища тощо.

Адміністративна реформа, проведена 1 січня 1999 р., запровадила 16 нових самоврядних воєводств. Метою цієї реформи було створення сильних регіонів, які могли б конкурувати з регіонами інших держав після вступу Польщі до Європейського Союзу. Показовим з точки зору конкурентної спроможності регіону є Великопольське воєводство, яке за площею (29 825 кв. км) посідає друге місце в країні та третє за кількістю жителів (3 346 тис.). На сьогодні воно є одним з найбільших воєводств Польщі і зараховується групою експертів до числа трьох воєводств із найпривабливішим інвестиційним кліматом у країні. Цьому сприяли такі фактори: комунікаційна доступність, абсорбційна здатність ринку, рівень

розвитку промисловості, динаміка процесу трансформації тощо.

Керівництво самоврядуванням воєводства здійснює сеймик воєводства. Він є центральним і контрольним органом самоврядування у воєводстві. До складу сеймику входять депутати, які обираються шляхом прямих виборів на чотирирічний строк. Сеймик в основному відповідає за цивілізаційний розвиток у масштабі воєводства, а значить – і за регіональну політику. Виконавчим органом воєводства є правління воєводства, до складу якого входить маршалок воєводства (як голова), заступники голови та члени. До завдань правління належить:

– підготовка проєктів і виконання бюджету воєводства;

– підготовка проєктів стратегії розвитку воєводства, плану просторового освоєння і програм розвитку воєводства та їхнє виконання;

– організація співробітництва з органами місцевого самоврядування інших країн.

Самоврядування воєводства – це головний оператор фінансових коштів структурних фондів ЄС для обслуговування програм у межах Об’єднаної програми операційного регіонального розвитку, Європейського громадського фонду і стипендіальних фондів Європейського Союзу.

Самоврядування воєводства проводить політику розвитку регіону, яка передбачає:

– створення умов економічного розвитку, зокрема створення ринку праці (через реалізацію проєктів, які допомагають розвитку малих і середніх підприємств);

– утримання й розширення громадської та технічної інфраструктури воєводського значення (управління дорогами, автобусний транспорт, залізничний транспорт у регіоні);

– підтримку і проведення діяльності, спрямованої на зростання рівня вихованості громадян, підтримку розвитку науки та культури шляхом навчання вчителів, фінансову допомогу для розвитку просвітницьких закладів (центрів підвищення кваліфікації вчителів), культурних установ (театрів,

філармоній) тощо;

– збереження природного середовища (контроль за стоками, підприємствами, що виробляють батарейки, акумулятори, шини, оливи тощо);

– промоцію можливостей воєводства (представницьке бюро у Брюсселі).

Перелік регіональних завдань формує специфіку місцевої політики воєводства. Усі воєводства мають ідентичний правовий статус і є територіально цілісними. Слід підкреслити, що перелік повноважень регіонального самоврядування воєводств не порушує засад унітарної держави.

Специфіка всієї системи місцевого самоврядування в Польщі полягає в тому, що в основу побудови її рівнів було закладено принцип доповнення, а не поглинання, тобто кожен наступний рівень самоврядування виконує лише ті функції, які не здатен здійснювати нижчий (див. Додаток Є).

Стосовно регіонального рівня місцевого самоврядування Польщі слід зазначити, що воєводство може підписувати з іншими воєводствами чи його місцевими територіальними одиницями угоди з питань делегування їм виконання громадських завдань (ст. 8 закону «Про воєводське самоврядування»). При цьому зазначений Закон не передбачає можливості виконання воєводством делегованої урядової компетенції. Це обумовлюється функціонуванням на регіональному рівні низки державних органів, зокрема адміністрації воєводи, яка наділена відповідними державними повноваженнями.

Органами місцевого самоврядування воєводства є сеймик і правління воєводства (ст. 15 закону «Про воєводське самоврядування») [408]. Сеймик, який ухвалює постанови воєводського самоврядування, обирається шляхом загальних виборів строком на 4 роки. Маршалок (голова) сеймику обирається депутатами сеймику зі свого складу абсолютною більшістю голосів шляхом таємного голосування. Також депутати сеймику абсолютною більшістю голосів за присутності не менше половини складу сеймику шляхом таємного голосування обирають зі свого складу не більше трьох віцемаршалків

(віцеголів) сеймика.

Відповідно до ст. 18 Закону «Про воєводське самоврядування», до власної компетенції сеймика належить: ухвалення локальних правових актів, зокрема статуту воєводства, правил управління воєводським майном, правил і порядку користування воєводськими об'єктами та установами громадського призначення; ухвалення бюджету, стратегії розвитку воєводства та багаторічних воєводських програм; ухвалення плану збільшення угідь; ухвалення рішень з питань власності воєводства; випуск облігацій, а також визначення правил їх продажу, купівлі та викупу; отримання довгострокових позик та кредитів; ухвалення рішень з питань звіту правління воєводства про виконання бюджету воєводства; ухвалення рішень з інших питань, які закони та статут воєводства відносять до компетенції сеймику воєводства.

До складу правління як виконавчого органу воєводства, входять маршалок (як голова), заступники голови (віцемаршалки) і 3 члени правління [81, с. 89].

Для організації регіональної та місцевої влади велике значення має забезпечення моніторингу та контролю. У Польщі місцеве самоврядування різних рівнів контролюється за однаковими принципами. По-перше, з боку держави через Прем'єр-міністра, Міністерство внутрішніх справ й адміністрації (MBCA) та воєводу здійснюється контроль за дотриманням законодавства про територіальне самоврядування. По-друге, цими ж органами здійснюється контроль за виконанням органами територіального самоврядування делегованих їм органами державної влади повноважень. По-третє, регіональна палата аудиторів здійснює контроль з фінансових питань [30, с. 115].

Зауважимо, що нагляд передусім стосується рішень рад гміни й повіту, а також воєводського сеймику. Війт, бургомістр, президент, староста або маршалок зобов'язані протягом 7 днів з моменту ухвалення рішень відповідною радою подати ці документи на розгляд воєводі, який протягом 30 днів повинен розглянути це рішення на предмет відповідності чинному законодавству. Воєвода має право призупинити дію означеного рішення або

навіть його анулювати. Під час здійснення контролю за виконанням делегованих повноважень, окрім принципу законності, також беруться до уваги критерії раціональності, надійності та економічності проведених дій. Після 30-денного строку з дня ухвалення рішення наглядовий орган уже не може його скасувати самостійно, але йому належить право звернення до адміністративного суду, який ухвалює відповідну постанову.

Особливим видом контролю постає право органу урядової адміністрації (насамперед воєводи) звернутися з поданням до Прем'єр-міністра про необхідність внесення до парламенту подання про розпуск ради гміни чи повіту, яка скоїла порушення Конституції чи законів. Зауважимо, що у випадку розпуску ради припиняє свою діяльність і відповідний виконавчий орган місцевого (територіального) самоврядування.

У такому разі для забезпечення виконання функцій органів самоврядування на рівні гміни чи повіту Прем'єр-міністр призначає тимчасово виконуючого обов'язки, тоді як на рівні воєводства функції самоврядних органів тимчасово здійснює воєвода.

Слід відзначити той факт, що польське самоврядування після реформ 1998 р. набуло нового виміру та певної сталої форми. Проте було б помилкою ставитися до територіального (місцевого) самоврядування Республіки Польща, як до статичної структури, навпаки, ця самоврядна владна підсистема перебуває в постійному розвитку. Підтвердженням цього є подальші значні зміни у структурі та принципах місцевого самоврядування на всіх рівнях, внесені, зокрема, Законом «Про зміну законів про самоврядування у гміні, про самоврядування у повіті та самоврядування у воєводстві, про урядову адміністрацію у воєводстві та зміну деяких інших законів» від 11 квітня 2001 р. [443], а також законом «Про прямі вибори війта, бургомістра і мера» від 20 червня 2002 р. [377], що стали результатом наближення територіальних структур Польщі до європейських самоврядних стандартів.

Членство в Європейському Союзі зробило необхідними адаптацію державного управління держав-членів до процедур ухвалення рішень у ЄС та їх відповідність спільним стандартам у цій галузі. Для цього Польща повинна

була пройти певний процес «європеїзації», зокрема з таких питань, як демократична легітимність управління, нормативне визначення правил і обмежень самоврядної діяльності, контроль за доцільністю й законністю дій тощо. Суть цього процесу полягала в поступовому включенні трирівневої системи територіального самоврядування Республіки Польща в процес європейської інтеграції та структурного ухвалення рішень [598].

Важливу роль у цьому процесі мали відіграти доктрина субсидіарності держави, децентралізації та деконцентрації влади та участь місцевого самоврядування у здійсненні публічної влади [150, s. 56]. У межах територіальної (локальної) політики ЄС саме регіони стали основною ланкою реалізації самоврядних функцій і, як результат, одержувачами коштів зі структурних фондів для вирівнювання наявних диспропорцій і якості життя їх мешканців.

Для отримання й ефективного використання коштів ЄС у різних регіональних програмах саме від регіонів вимагалось і продовжує вимагатися ефективне програмування, фінансування та моніторинг з боку органів місцевого самоврядування. Із цією метою Європейський Союз надає відповідну допомогу країні-кандидату на вступ до ЄС як до приєднання, так і після нього з метою підготовки органів самоврядування для належної співпраці зі структурними фондами ЄС.

Регіональна політика в державах-членах ЄС координується відповідними міністрами урядів. Загрозою для її належної реалізації можуть бути: помилки в координації, відсутність належним чином підготовленого персоналу чиновників, їх відповідальності тощо. Це може призвести до виникнення різних порушень і аномалій у сфері належного використання коштів ЄС в окремих галузях. Існують також значні відмінності між управлінням коштами, наданими країні-кандидатові перед вступом до ЄС, та структурними коштами після досягнення членства в ЄС. І це стосується як розміру виділених фондів ЄС, так і принципів, стандартів та критеріїв їх використання країнами-бенефіціаріями.

Польща стала членом Європейського Союзу у 2004 р. в якості третьої з

кінця найбіднішої країни, обігнавши за темпами економіки лише Литву та Латвію. Проте в період до 2008 р. ці країни обігнали Польщу за показниками приросту ВВП на людину і лише новоприйняті у 2007 р. до ЄС Болгарія та Румунія відставали від Республіки Польща за економічними показниками. Низький рівень ВВП у Польщі тих років був наслідком не лише слабкого розвитку польської економіки, але й найнижчого по ЄС рівня зайнятості (у 2006 р. лише 52 % поляків у віці від 15 до 64 років були працевлаштованими; для порівняння в середньому по ЄС – 63 %, а у країнах Скандинавії – 70–80 %).

Водночас вступ до ЄС у середньому по країні все-таки викликав значне зростання національної економіки. Так, у 2004–2007 рр. приріст ВВП Польщі (5,4 %) був у 2 рази вищий, ніж у 2000–2003 рр. (2,7 %). Це, зокрема, стало результатом включення польської економіки до загальноєвропейського ринку, прямого притоку іноземних інвестицій та збільшення торгового обороту з країнами ЄС.

У період 2007–2013 рр. Польща стає найбільшим бенефіціаром європейської політики згуртованості. Загалом від моменту вступу до ЄС вона отримала майже 85,3 млрд. євро. Щоправда, як член ЄС країна також здійснює внески до бюджету союзу, тому сукупний обсяг трансфертів нетто дещо менший – 65 млрд. євро. Відповідно до напрямів, у межах політики вирівнювання було отримано 52,8 млрд. євро, а в межах спільної сільськогосподарської політики – ще 28,2 млрд. Лише в 2012 р. з бюджету ЄС Польща отримала майже 12 млрд. євро «чистими». В наступному бюджеті ЄС на 2014–2020 рр. Польщі призначено 105,8 млрд. євро, з них 72,9 млрд. – у межах політики вирівнювання [101].

Указаний обсяг вкладених коштів свідчить, що Польща отримає найбільший за всю історію ЄС пакет допомоги. З огляду на значну економічну диференціацію польських воєводств, при розподілі коштів братиметься до уваги ситуація в кожному з них, і виділятимуться вони в першу чергу тим регіонам, які знаходяться у найменш сприятливому становищі.

Європейський Союз оснований на принципі взаємності та солідарності

держав, що вирішили спільно боротися з глобальною конкуренцією та працювати спільно для соціального й економічного розвитку. Для цього ЄС потребує нової регіональної політики, адаптованої як до вимог самого Союзу, так і до постійних змін, які характеризують сучасний світ.

У результаті послідовного розширення ЄС включає вже понад 260 регіонів – лендів, департаментів, регіонів, провінцій тощо, створюючи Європу регіонів. Регіони де-факто стають новим виміром європейської інтеграції, що враховує самоврядність більш низьких рівнів політичної автономії та наближує процес ухвалення рішень до громадян. Як зазначає З. Бродєцький, «… регіони є основною одиницею політичного, адміністративного, економічного, соціально-культурного і, в окремих випадках, національного об'єднання Європи» [182, s. 22].

У сучасній Європі саме на регіони покладається завдання вирішення проблем, пов'язаних з економічною глобалізацією, демографічними тенденціями, зміною клімату, енергопостачанням або безпрецедентними загрозами безпеці. Проте окремі регіони не в змозі вирішити всі ці питання самостійно, і вирішенням цієї проблеми можуть бути спільні зусилля на європейському рівні. Тому цілком логічним було реформування правил, закріплених у договорах про співіснування в межах ЄС [212, s. 23–31]. Саме таке завдання покладалося на новий договір про ЄС, який був підписаний 13 грудня 2007 р. в Лісабоні [597]. Лісабонський договір вніс зміни в установчі договори ЄС, не замінюючи їх. При цьому він озброїв Євросоюз правовими інструментами, необхідними для задоволення потреб і очікувань суспільства на місцевому рівні [199, s. 253].

Про ту значну роль, яку відіграє місцеве самоврядування для реалізації стратегії, передбаченої Лісабонським договором, свідчить і заклик обраного на термін з 2010 по 2012 рр. президента Комітету регіонів М. Бресco вдосконалити європейську політику єднання через посилення відповідальності держав-членів за подальші інтеграційні процеси. Також вона звернула увагу на необхідність урахування інтересів місцевих і регіональних громад, оскільки саме вони перебувають на лінії антикризового фронту і є реальними

лабораторіями інновацій в економічній, соціальній та екологічній сферах [607].

Для реалізації цієї стратегії був розроблений план спільних дій країн-членів ЄС, який отримав назву «ЄС 2020» мав дозволити ЄС повністю вийти з кризи та прискорити перехід до інтелектуальної й екологічно чистої економіки. Стратегія, представлена в «ЄС 2020», звертається до політики територіальної згуртованості, але при цьому по-новому трактує роль регіонів у цьому процесі. Вона розуміється як діяльність регіонів та держави в межах політики згуртування, із одночасним підпорядкуванням пріоритетам спільної стратегії. При цьому в означених відносинах саме на центральний уряд покладається роль просування регіонального розвитку, а його діяльність має враховувати всі базові вектори національного розвитку, які повинні бути географічно орієнтовані та слугувати доповненням до діяльності, здійснюваної керівництвом регіонів. При цьому одним із пріоритетів державної регіональної політики мав стати розвиток промислових регіонів, у такий спосіб підтримуючи створення належних умов для їх динамічного розвитку.

Відповідно, посилення політики згуртованості, що ґрунтується на знаннях та інноваціях в енергозберігаючих галузях економіки, дозволить підтримувати економічні, соціальні та територіальні засоби згуртованості на належному рівні й допоможе сконцентруватися не на самому вирівнюванні диспропорцій між регіонами, а на усуненні факторів, що зумовлюють таку нерівність, – слабкої освітньої кваліфікації, відсутності інноваційних проєктів, недостатнього забезпечення підприємств «зеленими технологіями» тощо [92, с. 52].

Важливим фактором польської регіоналізації стала політика економічної і соціальної єдності всієї держави, що дозволило запобігти маргіналізації у проблемних зонах. Важливим елементом реформування регіональної політики стало й підвищення ефективності управління, налаштованість на результат, а не лише на дотримання процедур. Умовою успішної реалізації такого підходу мала стати як децентралізація владних функцій, так і зменшення кількості самих правил і бюрократичних процедур, перехід до політики партнерства між

інститутами держави та регіональної влади.

Недоліком включення місцевого (територіального) самоврядування Республіки Польща до євроінтеграційного процесу можна вважати хіба що те, що реформування фінансової системи Польщі недостатньо повно дозволило провести децентралізацію державних коштів для збільшення доходів на місцях. Можливо, реформою також переслідувалась мета щодо зменшення дефіциту бюджету за рахунок «перекладення цього питання на плечі органів місцевого самоврядування». Це мало наслідком той факт, що, зокрема, воєводства й досі позбавлені достатніх ресурсів для реалізації інвестиційних проєктів, що зменшує здатність проводити регіональну політику та привести до стратегічного розвитку регіону [121, с. 281]. Такий стан речей зі свого боку став причиною виникнення нових корупційних схем на місцях, тенденції до бюрократизації, зростання витрат на утримання адміністрації та подорожчання публічних послуг, наявних диспропорцій між багатими та бідними самоврядними органами [28, с. 97]. Також важливою організаційною проблемою для польського уряду стали структурні питання регіональної політики та її координації.

Натомість переваги, яких удалося досягти в результаті реформи, є значними як щодо забезпечення потреб населення, так і в аспекті розвитку місцевої демократії. Тому польський досвід в Україні слід, безумовно, враховувати, хоча і з певними застереженнями.

Вивчення польського законодавства з питань організації та діяльності гмінного самоврядування, а також практики його застосування дозволяє зробити певні висновки.

По-перше, самоврядуванню гміни належить більшість повноважень у децентралізованій структурі польського самоврядування, оскільки саме на цьому рівні концентрується місцеве життя. У разі виникнення сумнівів, кому мають належати конкретні завдання або повноваження на місцевому рівні, слід керуватися домінуванням компетенції гміни. На цьому рівні має бути локалізована вся базова інфраструктура, яка б забезпечувала основні потреби населення.

По-друге, слід відзначити позитивну роль запровадження принципу субсидіарності під час розмежування повноважень між урядовою адміністрацією та органами самоврядування (передусім гмінами). Досвід Польщі підтверджує доцільність децентралізації та максимального наближення органів, що надають публічні послуги, до споживача.

По-третє, необхідно змінити бюджетне та податкове законодавство з метою акумуляції саме на рівні гміни достатнього обсягу коштів для виконання управлінських завдань. Важливим є розширення можливостей щодо здійснення органами місцевого самоврядування фінансово-господарських операцій.

По-четверте, польська система регіонального розвитку на сьогодні недостатньо дозволяє реалізовувати національні та регіональні стратегії розвитку, оскільки вона надмірно зосереджена на «освоєнні» європейських коштів і на виконанні вказівок та рекомендацій Європейського Союзу. Означена слабкість польської регіональної політики може впливати на труднощі у визначенні інших національних і регіональних пріоритетів у сфері розвитку.

З огляду на означене вважаємо, що для ефективної реалізації регіональної політики польським посадовцям доцільно першочергово зробити повну реконструкцію системи державних фінансів у такий спосіб, щоб центральна та місцева влади отримали власні кошти та інвестиційні фонди, оскільки дотація з боку ЄС закінчиться у 2020 р. Саме тому потрібні чіткі системні дії, підкріплені інституційними та нормативно-правовими основами, не лише для отримання фінансової допомоги з ЄС, але й для розвитку власної регіональної політики [230].

Також зауважимо, що регіоналізація та децентралізація є важливими передумовами економічної конкуренції між окремими населеними пунктами та регіонами. Така конкуренція в українських реаліях могла б стати оптимальною базою для подальшого економічного розвитку держави та зміцнення її позиції на міжнародній арені.

Висновки до розділу 3

1. Територіальна організація влади є комплексною конституційно-правовою категорією, яка містить територіальний, системно-структурний та функціональний чинники організації публічної влади. Пріоритетність територіальної організації влади в процесі розбудови Польської держави є визначальною, оскільки саме ця категорія дозволяє поєднати організаційну, територіальну, правову та економічну основи функціонування органів публічної влади різних рівнів з урахуванням децентралізаційних процесів у владній сфері. При цьому поняття децентралізації в сучасній Польщі тісно пов'язується із принципом субсидіарності, який виступає основою для визначення сутності публічних завдань, їх розподілу між різними рівнями самоврядування та державного апарату, а також для визначення основних засад виконання публічних завдань і дозволяє на практиці значно підвищити ефективність механізму влади та забезпечити його дієвість.

Територіальна організація публічної адміністрації у Польщі побудована з урахуванням як вертикального, так і горизонтального поділу владних функцій. Перший є більш характерним для органів урядової адміністрації, а другий – для органів місцевого (територіального) самоврядування.

2. Серед новітніх підходів до побудови взаємовідносин між підсистемами влади на місцевому рівні в Республіці Польща набуває поширення практика модернізації муніципального дуалізму, яка дає змогу провести раціоналізацію взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням, зберігаючи при цьому їх особливу правову природу (самостійність) невід'ємні права з одночасною децентралізацією частини функцій виконавчої влади. Певним механізмом такої модернізації виступають допоміжний та спеціальний поділи, в основі яких лежить не стільки територіальний, скільки функціональний критерій, безпосередньо пов'язаний із виконанням завдань місцевим (територіальним) самоврядуванням та органами з особливою компетенцією (так званою «приєднаною адміністрацією»).

Утім, окремі положення в цій сфері потребують удосконалення. До них

варто віднести: а) можливість зміни меж територіальних утворень, у яких реалізується публічно-владна діяльність; б) спроможність щодо визначення статусу відповідних територій, окреслення їх значення для розвитку держави; в) можливість визначати внутрішню структуру відповідних територій тощо.

3. Роль, яку виконують центральні органи виконавчої влади у структурі державного управління Польщі, дозволяє визначити ці органи як організаційні підрозділи публічної адміністрації, нормативно відокремлені за предметною компетенцією та організаційно, персоніфіковані фізичними особами, які займають ці посади за призначенням і уповноважені в межах, передбачених законом, виражати волю Польської держави. Особливістю центральних органів виконавчої влади, що відрізняє цю групу органів від вищих органів, у принципі є те, що особи, які їх уособлюють, призначаються та звільняються з посади Прем'єр-міністром. Винятки з цього правила встановлюються окремими законами.

Сфера діяльності центральних органів не обмежується суто виконавчою роллю. Підтвердженням цього є перелік їх функцій, серед яких: 1) участь у формуванні урядової політики; 2) нормотворча діяльність у формі видачі актів внутрішнього управління та участі в законодавчому процесі; 3) вирішення конкретних питань індивідуальними адміністративними актами; 4) здійснення спеціального контролю та нагляду. Також центральні органи державної адміністрації беруть участь у виконанні зобов'язань, що випливають із членства Республіки Польща у структурах Європейського Союзу.

4. Що стосується місцевих органів виконавчої влади, то в означеному сегменті урядової адміністрації в період після ухвалення Конституції Польщі відбулися зміни, якісно орієнтовані на децентралізацію державницьких функцій, відповідальності та засобів публічного адміністрування відповідно до рівнів базового територіального поділу. З огляду на це завдання урядової адміністрації у воєводстві виконують воєвода, органи урядової адміністрації безпосереднього і подвійного підпорядкування, органи територіального самоврядування, староста повіту й інші суб'єкти, якщо завдання урядової адміністрації, які виконуються через них, випливають з окремих законів або з

досягнутої домовленості.

Воєвода є представником Ради Міністрів у воєводстві, керівником органів урядової адміністрації подвійного підпорядкування та органом урядової адміністрації у воєводстві, до повноважень якого належать усі питання, не віднесені законодавством до компетенції інших органів; органом нагляду за діяльністю органів територіального самоврядування з позиції законності; представником Державної скарбниці.

Має місце суттєва диспропорція як за кількістю, так і за важливістю завдань між завданнями урядової адміністрації, що реалізуються повітом, і самоврядними завданнями повіту. З цього погляду урядовий аспект завдань зазначеного рівня явно переважає над завданнями місцевого самоврядування. Тому, з точки зору природи виконуваних завдань, повіт є, швидше, рівнем урядової адміністрації, ніж місцевого самоврядування. Більше того, в галузі завдань виконавчої влади рівень повіту часто є базовою ланкою їх здійснення. З огляду на таке вбачається необхідним наголосити на потребі включення органів рівня повіту до структури урядової адміністрації, закріпивши за ним загальну юрисдикцію, наявність якої підтверджується практикою.

5. З точки зору визначення складових організаційної та інституціональної структури органів, задіяних у правоохоронній сфері, на особливу увагу заслуговує територіальна система судових органів, із якою тісно пов’язується діяльність прокуратури й адвокатури, а також, частково, поліції та, з огляду на децентралізацію правоохоронної функції, приватних суб’єктів її здійснення.

Складовими цієї системи виступають суди загальної юрисдикції, що є найбільш доступними для громадян з огляду на їх територіальне розташування, а також воєводські адміністративні суди та військові суди. До судів загальної юрисдикції можна віднести районні, окружні та апеляційні суди; вони здійснюють правосуддя у сферах, що не належать до юрисдикції адміністративних і військових судів, а також не властиві Верховному Суду.

Особливістю польської системи правосуддя є наявність військових судів, які здійснюють правосуддя у Збройних Силах Республіки Польща в

кримінальних справах, а також виносять рішення в інших справах, переданих на їх розгляд окремими законами. До кола військових судів віднесено військові окружні та військові гарнізонні суди. Крім того, у випадках, передбачених чинними законами, юрисдикція військових судів може бути поширена й на осіб, які не належать до Збройних Сил.

Територіальний вимір і організація поліцейської діяльності зумовлюються наявними рівнями основного територіального поділу Республіки Польща. При цьому воєвода і війт (бургомістр, президент міста) або староста, який здійснює повноваження загального управління, а також органи самоврядування гміни, повіту і воєводства виконують завдання у сфері захисту громадян або громадського порядку на засадах, передбачених окремими законами. Особливістю цього процесу є той факт, що за відсутності відповідного закону або іншого загальнообов'язкового нормативно-правового припису право ухвалювати рішення щодо охорони життя чи здоров'я людей, а також з метою забезпечення «спокою та публічного порядку» належить гміні, однак при цьому органи місцевого самоврядування позбавлені права втручання у службову діяльність поліції.

6. Конституція Польщі 1997 р. визнає самоврядування, а особливо територіальне, складовою частиною публічної влади, яка виконує завдання, не віднесені до компетенції інших органів публічної влади. З огляду на субсидіарність як один із базових принципів організації публічної влади в Польщі і, зокрема, територіального самоврядування органам самоврядування гміни належить більша частина повноважень у децентралізованій структурі самоврядування. При цьому управлінська самостійність гмін забезпечується, насамперед, їх фінансовою самостійністю, наявністю майна і власних джерел доходів. На цьому рівні також локалізується базова інфраструктура, яка забезпечувала б основні потреби населення в галузі освіти, культури, соціального захисту тощо.

Повноваження польської гміни поділяються на власні та делеговані. З метою виконання покладених на неї завдань гміна може створювати організаційні одиниці й укладати договори з іншими суб'єктами, зокрема. з

неурядовими організаціями, брати участь у різних об’єднаннях гмін тощо.

Повітове самоврядування виконує на своїй території адміністративні функції, які не передбачені для інших органів територіального самоврядування. Воно не є ані керівним, ані контролюючим органом для гмінного самоврядування. Власні завдання повіту – це понадгмінні публічні функції у сферах освіти, охорони здоров’я, соціальної допомоги тощо. Норми щодо делегування завдань урядової адміністрації повіту є аналогічними гмінним. Органами самоврядування повіту є рада повіту та правління повіту на чолі зі старостою. До складу правління входять староста, заступник старости та інші члени.

Самоврядування воєводства являє собою союз територіальних громад, який функціонує у ранзі воєводства, та, згідно із законодавством, створений для самостійного виконання завдань публічної адміністрації, а також який наділений матеріальними засобами, що дозволяють виконати покладені на нього завдання. При цьому діяльність воєводського самоврядування не обмежує самостійності гмін та повітів, адже воно не є щодо останніх органом контролю чи керівництва. Завданням воєводського самоврядування є визначення стратегії розвитку воєводства, зокрема, забезпечення місцевої ідентичності, сприяння економічній активності тощо. Слід підкреслити, що перелік повноважень регіонального самоврядування воєводств не порушує засад унітарної держави.

Самоврядування воєводства – це головний оператор фінансових коштів структурних фондів ЄС, оскільки в сучасній Європі саме на регіони покладається завдання вирішення проблем, пов’язаних з економічною глобалізацією, демографічними тенденціями, зміною клімату, енергопостачанням або безпрецедентними загрозами безпеці.

Положення й висновки, відображені в розділі 3 цієї дисертації, оприлюднено в таких публікаціях автора: [61, с. 127; 62, с. 72; 63, с. 260; 64; 68, с. 63; 69, с. 23; 71, с. 27; 78, с. 58; 79, с. 167; 80, с. 131; 81, с. 88, 89; 87, с. 134; 88, с. 91; 91, с. 624; 92, с. 52; 94, 263].

ВИСНОВКИ

У **дисертації** вирішено важливу проблему науки конституційного права, що полягає у визначенні конституційно-правової моделі державного ладу Республіки Польща. Найсуттєвішими результатами проведеного дослідження є такі.

1. Державний лад Республіки Польща являє собою нормативно врегульовану та гарантовану систему суспільних (суспільно-політичних) відносин з організації та владної діяльності держави, опосередковану через основні державні й самоврядні інституції (органи), що зумовлюється рівнем державницького розвитку польського суспільства.

2. Засади державного ладу слугують ідейним каркасом польської державності. Умовно їх можна поділити на дві підсистеми: 1) загальні засади організації та здійснення влади в державі; 2) спеціальні засади організації та здійснення влади в державі.

До загальних засад державного ладу Республіки Польща слід, зокрема віднести засади: а) спільного (загального) блага (добра); б) демократизму; в) правової держави; г) соціальної держави; ґ) унітаризму (неподільності держави); д) верховної влади (суверенітету) народу; е) республіканізму.

У свою чергу спеціальні засади організації та здійснення влади в державі можна поділити на: 1) основоположні принципи побудови апарату влади; 2) основоположні принципи функціонування публічно-владного апарату; 3) основоположні принципи взаємовідносин органів державної влади з іншими суб’єктами конституційно-правових відносин.

3. Наріжним каменем та основою державного ладу Республіки Польща виступає концепція демократичної правової держави, що утверджує засади соціальної справедливості.

Дослідження сутнісних рис польської демократії на сучасному етапі доводить домінування в ній ідей соціальної демократії. До їх числа слід, зокрема, віднести: захист прав людини; принцип рівних прав і можливостей; політичний та ідеологічний плюралізм тощо.

Сучасний зміст принципу правової держави як основоположної засади державного ладу, закріпленої польською Конституцією, характеризується: а) програмним характером; б) доктринальним поєднанням формального та матеріального аспектів правової державності; в) змістовним поєднанням в Конституції Республіки Польща принципу правової держави із засадами демократичної та соціальної держави, що вказує на нерозривність їх сприйняття як комплексної засади її державного ладу; г) основоположним впливом на еволюцію засади правової держави трансформації розуміння ролі людини у відносинах із державою; ґ) визнанням громадянського суспільства суспільною основою правової державності Республіки Польща; д) трансформаційним впливом на зміст правової державності Польської республіки євроінтеграційного чинника.

Зміст принципу соціальної правової держави в Республіці Польща на нинішньому історичному етапі полягає в такому: 1) означена ідея базується на національно-історичних традиціях, концепціях політичного та культурного розвитку, польській ментальності й унормовується у відповідних правових формах; 2) концепт соціальної держави виступає якісною змістовною характеристикою та матеріальним її втіленням як правової держави; 3) принцип соціальної держави (як правило, у поєднанні із засадами правової та демократичної держави) реалізується через принципи другого (більш низького) порядку: а) соціальної справедливості; б) людської гідності; в) солідарності; г) автономії суспільних відносин; ґ) субсидіарності; д) соціальних зобов’язань; 4) принцип соціальної держави є важливою конституційною гарантією реалізації та захисту соціальних прав і свобод.

4. З позицій вітчизняного конституціоналізму аналіз форми Польської держави передбачає надання якісної характеристики трьох її основних елементів – форми державного правління, форми державного устрою та форми політичного режиму. Аналіз польської моделі державного правління дозволяє зробити загальний висновок про її змішаний, парламентсько-президентський характер. Зміст чинного законодавства та практики регулювання правового статусу території Польської держави доводить, що державний устрій

Республіки Польща має унітарний, симетричний, відносно децентралізований характер. У свою чергу сутність демократичного режиму виявляється через конституційне закріплення влади польського народу як суверена, що на практиці знаходить своє втілення через модельне співвідношення прямої та представницької демократії.

5. Втілення в Конституції Польщі засади поділу влади передбачає її доповнення принципом їх рівноважності та обов'язком співпраці всіх гілок влади. Вимога співпраці, з огляду на дуалізм органів трьох гілок польської влади, по суті постає не лише втіленням механізму стримувань і противаг усередині самих гілок державної влади, але й одним із базових критеріїв досягнення ефективності реалізації основних функцій держави.

6. Відповідно до Конституції Польщі систему вищих органів державної влади складають Сейм і Сенат як палати польського парламенту, Президент Польської Республіки та Рада Міністрів, що очолюють виконавчу владу, а також суди та трибунали, що представляють судову гілку влади.

7. Конституція 1997 р. передбачає асиметричну двопалатну модель польського парламенту. Палати польського парламенту (Сейм і Сенат) мають статус найвищих державних органів – палат політичного представництва суверенної польської нації. Класичними функціями польського парламенту є законодавча та контрольна. Вступ Польщі до ЄС функціонально змінив більшість повноважень національного парламенту, що спричинив появу елементів «європейської» функції парламенту та трансформації зобов'язань палат, що вже існували. «Європейська» функція польського парламенту поєднує і повноваження, що сприймаються як частина класичних функцій, і нові, що виникають внаслідок триваючої європейської інтеграції, які в процесі своєї трансформації спрямовані на своєрідну «парламентаризацію» ЄС.

8. Фактичний правовий статус Президента Польщі зумовлений не стільки його віднесенням до виконавчої гілки влади, скільки потребою зміцнення системи державної влади Польської республіки та гарантування її стабільності й ефективності в період після ухвалення Конституції 1997 р. З огляду на це його формальний (конституційно-правовий) статус відрізняється

від статусу інших органів виконавчої влади, оскільки він не є органом, безпосередньо наділеним повноваженнями, характерними для виконавчої влади. В реаліях парламентсько-президентської форми правління Республіки Польща він, швидше, виступає арбітром, який стабілізує політичну систему, а також постає органом так званої «нейтральної» влади і, як правило, не бере постійну участь у здійсненні державної політики, віднесеної до сфери діяльності уряду. Особливістю правового статусу Президента Польщі можна вважати його сприйняття не лише як глави держави, але й представника усього польського народу. Правова доктрина доводить, що легітимність Президента Польщі є сильнішою, оскільки він, на відміну від депутатів та сенаторів, обирається на території всієї держави, а не в окремому окрузі, і саме тому він є об'єктивним представником усієї нації.

Аналіз наданих Президентові Польщі повноважень дозволяє констатувати наявність у нього двох системних блоків повноважень: 1) внутрішньополітичні повноваження; 2) зовнішньополітичні повноваження. До внутрішньополітичних повноважень, зокрема, слід віднести внутрішньодержавні повноваження, які: а) пов'язані з відносинами Президента і парламенту; б) пов'язані з відносинами Президента й уряду; в) стосуються судової влади; г) інші повноваження. До зовнішньополітичних слід віднести повноваження Президента Польщі щодо: 1) ратифікації та денонсації міжнародних договорів; 2) призначення і відкликання повноважних представників Польської Республіки в інших державах і при міжнародних організаціях; 3) прийняття вірчих і відзивних грамот акредитованих при ньому дипломатичних представників інших держав і міжнародних організацій.

9. У межах дуалістичного функціонування виконавчої влади у Польщі головну роль відіграє саме Рада Міністрів. Вона існує поряд із Президентом як рівноцінний конституційний орган і не підпорядковується йому. Рада Міністрів є колегіальним органом, при цьому більшість її членів також є окремими, одноосібними конституційними органами, наділеними власними повноваженнями. Це дозволяє Раді Міністрів відігравати змішану роль у державному механізмі і подекуди вказує на наявність конкуренції

повноважень між урядом та Прем'єр-міністром як його головою.

Рада Міністрів концентрує у своїй компетенції найважливіші повноваження щодо реалізації поточної державної політики не віднесені законодавством до компетенції інших державних органів та органів місцевого самоврядування. Рада Міністрів здійснює контроль за всією системою урядової адміністрації, а тому їй підпорядкована широка і складна організаційна структура, побудована значною мірою за принципом ієрархічної вертикалі. Через свого голову (Прем'єр-міністра) вона також здійснює нагляд за діяльністю місцевого самоврядування. Рада Міністрів та її окремі члени несуть за свої дії політичну відповідальність перед Сеймом, а також індивідуальну конституційну відповідальність перед Державним Трибуналом.

Характерною рисою змін у владній системі Республіки Польща з моменту її вступу до Європейського Союзу став факт зміцнення виконавчої влади, зокрема за рахунок представницьких повноважень законодавчого органу. Інтеграційні процеси в межах ЄС спричиняють подальше поглиблення цього процесу.

10. Вищими органами в системі судової влади є Верховний Суд, Конституційний Трибунал і Державний Трибунал.

Верховний Суд є, по суті, «судом права», а не «судом факту», а тому в його практиці переважають рішення, що стосуються тлумачення закону та уніфікації його положень. Специфіка функцій Верховного Суду зумовлюється тим, що від нього очікується вміння вийти за межі простого лінгвістичного тлумачення закону, ширше його осмислити, аж до можливості створення судового прецеденту. Те саме стосується судового нагляду, оскільки він здійснюється, в основному, в межах процедури розгляду касаційної скарги, а не через звичайний розгляд справи.

Конституційний Трибунал хоч і належить до судової гілки влади, але формує в ній окремий структурний елемент, не наділений правом здійснювати правосуддя в розумінні ст. 175 Конституції Польщі. Водночас, спираючись на предметне визначення «правосуддя», доходимо висновку щодо наявності у цього органу функції «конституційного правосуддя», реалізуючи яку, він з

ініціативи уповноважених на це органів ухвалює рішення у спірних ситуаціях, таким чином охороняючи право і Конституцію.

Після вступу Польщі до ЄС Конституційний Трибунал починає виконувати подвійну роль, з одного боку, залишаючись органом Польської держави, створеним для виконання завдань, визначених у Конституції, а з іншого – будучи органом ЄС, який у межах своєї компетенції має забезпечити дотримання законодавства ЄС. Усе вищесказане свідчить про особливу правову природу Конституційного Трибуналу, характеризує його як гібридну інституцію, що здійснює контроль, одночасно є організованою та функціонує як суд і виконує низку функцій, які входять у сферу відання парламентської влади.

11. Державний Трибунал у державному механізмі виконує дві функції. По-перше, він є органом судової влади, уповноваженим розглядати справи про конституційну відповідальність державних високопосадовців. По-друге, він наділяється компетенцією суду з розгляду кримінальних справ, оскільки Конституція Польщі визнає його органом, що уповноважений притягати до кримінальної відповідальності за злочини, вчинені Президентом і членами уряду, а також Голів Сейму та Сенату в разі тимчасового виконання ними обов'язків глави держави. Вирішуючи питання про кримінальну відповідальність, Державний Трибунал стає органом здійснення правосуддя. Положення ч. 1 ст. 145 та ч. 1 ст. 156 Конституції Польщі щодо встановлення кримінальної відповідальності Президента і Ради Міністрів перед Державним Трибуналом розширюють перелік суб'єктів, що здійснюють судову владу, передбачений ч. 1 ст. 175, яка резервує такі функції виключно за судами.

12. Територіальна організація публічної влади в Польщі побудована з урахуванням як вертикального, так і горизонтального поділу владних функцій. Перший є більш характерним для органів урядової адміністрації, а другий – для органів місцевого (територіального) самоврядування. Набуває поширення практика модернізації муніципального дуалізму, яка дає змогу провести раціоналізацію взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням, зберігаючи при цьому їх особливу правову природу (самостійність) і

невід’ємні права з одночасною децентралізацією частини функцій виконавчої влади. Певним механізмом такої модернізації виступають допоміжний та спеціальний поділи, в основі яких лежить не стільки територіальний, скільки функціональний критерій, безпосередньо пов'язаний із виконанням завдань місцевим (територіальним) самоврядуванням і так званою «приєднаною адміністрацією».

13. Роль, яку виконують центральні органи виконавчої влади у структурі державного управління Польщі, дозволяє визначити їх як організаційні підрозділи публічної адміністрації, нормативно відокремлені за предметною компетенцією та організаційно, персоніфіковані фізичними особами, котрі займають ці посади за призначенням і уповноважені в межах, передбачених законом, виражати волю Польської держави. Особливістю центральних органів виконавчої влади, що відрізняє цю групу органів від вищих органів, є те, що посадовці, які їх уособлюють, призначаються та звільняються з посади Прем'єр-міністром.

Сфера діяльності центральних органів не обмежується суто виконавчою роллю. Підтвердженням цього є перелік їх функцій, серед яких: 1) участь у формуванні урядової політики; 2) нормотворча діяльність у формі видання актів внутрішнього управління та участі в законодавчому процесі; 3) вирішення конкретних питань індивідуальними адміністративними актами; 4) здійснення спеціального контролю та нагляду. Також центральні органи державної адміністрації беруть участь у виконанні зобов'язань, що випливають із членства Республіки Польща у структурах Європейського Союзу.

У період після ухвалення Конституції Польщі відбулися зміни, якісно орієнтовані на децентралізацію державницьких функцій, відповідальності та засобів публічного адміністрування відповідно до рівнів базового територіального поділу. З огляду на це завдання урядової адміністрації у воєводстві покладаються на воєводу, органи урядової адміністрації безпосереднього і подвійного підпорядкування, органи територіального самоврядування, старосту повіту, інших суб’єктів, якщо завдання урядової адміністрації, які виконуються через них, випливають з окремих законів або з

досягнутої домовленості.

Має місце суттєва диспропорція між завданнями урядової адміністрації, що реалізуються повітом, і самоврядними завданнями повіту. З цього погляду урядовий аспект завдань зазначеного рівня явно переважає над завданнями місцевого самоврядування. Тому, з точки зору природи виконуваних завдань, повіт є, швидше, рівнем урядової адміністрації, ніж рівнем місцевого самоврядування. Більше того, в галузі завдань виконавчої влади рівень повіту часто є базовою ланкою їх здійснення. З огляду на це необхідно включити органи рівня повіту до структури урядової адміністрації, закріпивши за ними загальну юрисдикцію, наявність якої підтверджується практикою її реального існування на цьому рівні.

14. З точки зору визначення складових організаційної та інституціональної структури органів, задіяних у правоохоронній сфері, на особливу увагу заслуговує територіальна система судових органів, із якою тісно пов’язується діяльність прокуратури й адвокатури, а також, частково, поліції та, з огляду на децентралізацію правоохоронної функції, приватних суб’єктів її здійснення. Складовими цієї системи виступають суди загальної юрисдикції, що є найбільш доступними для громадян з огляду на їх територіальне розташування, а також воєводські адміністративні суди та військові суди. До судів загальної юрисдикції можна віднести районні, окружні та апеляційні суди, які здійснюють правосуддя у сферах, що не належать до юрисдикції адміністративних і військових судів, а також не властиві Верховному Суду.

Особливістю польської системи правосуддя є наявність військових судів, які здійснюють правосуддя у Збройних Силах Республіки Польща в кримінальних справах, а також виносять рішення в інших справах, переданих на їх розгляд окремими законами. До кола військових судів віднесено військові окружні та військові гарнізонні суди.

Територіальний вимір і організація поліцейської діяльності зумовлюються наявними рівнями основного територіального поділу Республіки Польща. При цьому воєвода і війт (бургомістр, президент міста)

або староста, який здійснює повноваження загального управління, а також органи самоврядування гміни, повіту і воєводства виконують завдання у сфері захисту громадян або громадського порядку на засадах, передбачених окремими законами. За умов відсутності відповідного нормативного врегулювання право ухвалювати рішення щодо охорони життя чи здоров'я людей, а також з метою забезпечення «спокою та публічного порядку» належить гміні.

Одним із напрямів децентралізації функцій держави є їх роздержавлення і передача суб'єктам приватноправових відносин. Такий підхід є актуальним і для правоохоронної функції держави. Передусім у Польщі було проведено приватизацію завдань поліції в галузі охорони осіб і майна. До недержавних суб'єктів правоохоронної діяльності було віднесено, зокрема, гмінну (міську) стражу, охоронні фірми, детективні агентства тощо.

15. Конституція Польщі 1997 р. визнає територіальне самоврядування складовою частиною публічної влади, що виконує завдання, не віднесені до компетенції інших органів публічної влади. При цьому, з урахуванням принципу субсидіарності, органам самоврядування гміни належить більша частина повноважень у децентралізованій структурі самоврядування. Повноваження польської гміни поділяються на власні та делеговані. З метою виконання покладених на неї завдань гміна може створювати організаційні одиниці й укладати договори з іншими суб'єктами.

Повітове самоврядування виконує на своїй території адміністративні функції, які не передбачені для інших органів територіального самоврядування. Воно не є ані керівним, ані контролюючим органом для гмінного самоврядування. Власні завдання повіту – це понадгмінні публічні функції у сферах: освіти, охорони здоров'я, соціальної допомоги тощо. Норми щодо делегування завдань урядової адміністрації повіту є аналогічними гмінним.

Самоврядування воєводства являє собою союз територіальних громад, який функціонує в ранзі воєводства та наділений матеріальними засобами, що дозволяють виконати покладені на нього завдання. Завданням воєводського

самоврядування є визначення стратегії розвитку воєводства, зокрема, забезпечення місцевої ідентичності, сприяння економічній активності тощо.

16. З урахуванням польського досвіду державотворення, пропонуємо внести наступні зміни до законодавства України:

а) *на рівні Конституції України:*

- закріпити принцип субсидіарності виконуваних органами місцевого самоврядування повноважень;

- доповнити засаду поділу влади принципом рівноважності (паритетності) всіх гілок влади та обов'язком їхньої співпраці;

- закріпити асиметричну двопалатну модель українського парламенту; при цьому верхня палата має стати органом регіонального представництва, а нижня – виразником загальної волі Українського народу;

- доктринально віднести Президента України до так званої «нейтральної» влади, конституційно закріпивши за ним роль «арбітра», який стабілізує політичну систему;

- передбачити наявність у державному механізмі України аналогу польського Державного Трибуналу, як одного з вищих органів судової влади, уповноваженого розглядати справи про конституційну та кримінальну відповідальність державних високопосадовців.

б) *на рівні поточного законодавства України:*

- закріпити передачу (делегування) окремих повноважень поліції в галузі охорони осіб і майна недержавним суб’єктам правоохоронної діяльності;

- у майбутньому законодавстві про територіальний устрій України передбачити його поділ, за польським зразком, на основний і допоміжний, загальний і спеціальний;

- забезпечити, аби більшість повноважень у децентралізованій структурі публічного врядування була передана органам громад; у разі виникнення компетенційних спорів перевага має надаватись органам нижчого територіального рівня.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / О. Кузьменко, І. Пастух, О. Користін та ін. ; НАВС. Київ : Юрінком Інтер, 2014. 525 с.

2. Андонова Л. Б. Перенесення соціальної політики ЄС у Польщу та Угорщину // Європеїзація Центральної та Східної Європи / упоряд. Ф. Шіммельфеннінг, У. Зедельмаєр ; пер. з англ. О. Сидорчук, М. Смуток, Ю. Романишин. Київ, 2010. С. 162–187.

3. Бабенко К. А. Конституційне закріплення демократичних основ організації державної влади (теорія і практика реалізації). *Часопис Київського університету права.* 2006. Вип. 4. С. 68–74.

4. Байрак С. О. Еволюція місцевого самоврядування Республіки Польща у процесі демократичної трансформації. *Панорама політологічних студій*. 2012. Вип. 8. С. 174–181.

5. Безп'ятчук Ж. Три виклики польської демократії // hromadske : сайт / Громадське Телебачення. 03.02.2016. URL: https://hromadske.ua/posts/try-vyklyky-polskoi-demokratii (дата звернення: 20.04.2018).

6. Білас А. І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2016. 227 с.

7. Бринзанська О. Реформування судової системи у Республіці Польща: можливість врахування в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2017. № 6. С. 104–109. DOI: https://doi.org/10.32886/instzak.2017.06.16.

8. Бучковський Є. Спроби модифікації інструментів троїстого поділу влади у проектах новелізації конституції Республіки Польща з 1997 року. *Науковий вісник Чернівецького університету*. *Правознавство*. 2012. Вип. 641. С. 104–112.

9. Бучковскі Л. Національний референдум в Республіці Польща у світлі пропозицій змін до Закону від 14 березня 2003 року. *Український часопис конституційного права*. 2018. № 4. С. 67–80.

10. Вишницька А. Польські медіа: які механізми впливу застосовує нова влада // MediaSapiens : сайт / ГО «Детектор медіа». 27.07.2016. URL: https://ms.detector.media/presa-u-sviti/post/17091/2016-07-27-polski-media-yaki-mekhanizmi-vplivu-zastosovue-nova-vlada/ (дата звернення: 17.12.2019).

11. Вітович І. Урвався терпець: за що Єврокомісія наклала на Польщу безпрецедентні в історії ЄС санкції // Україна молода : сайт. 22.12.2017. URL: http://umoloda.kiev.ua/number/0/2006/118964/ (дата звернення: 22.12.2017).

12. Гаврилишин Б. До ефективних суспільств: Дороговкази в майбутнє : доп. Римському Клубові / упоряд. В. Рубцов. Вид. 3-тє, допов. Київ : Пульсари, 2009. 248 с.

13. Гайданка Є. Суспільна динаміка консолідації демократії в Польщі: інституційний вимір // Ужгородські польські наукові читання: історія, культура, політика, право : наук. зб. / ред. Лендьел М., Палінчак М., Стряпко А. Ужгород : Ліра, 2014. С. 94.

14. Гайданка Є. І. Економічні аспекти моделі демократизації країн Центрально-Східної Європи (на прикладі Польщі, Угорщини та Словаччини) // Просторова економіка: концепції, моделі та регіональні аспекти : монографія / за ред. П. В. Захарченка, Т. П. Несторенко. Бердянськ : Вид. Ткачук, 2012. С. 227–237.

15. Галас В. І., Попович Т. П. Елементний склад форми держави: теоретико-правовий аналіз. *Регіональні студії*. 2017. Вип. 10. С. 13–17. URL: http://regionalstudies.uzhnu.uz.ua/archive/10/4.pdf (дата звернення: 19.12.2019).

16. Гарлицкий Л. Л. Польский Конституционный Трибунал и социальные права. *Конституционное право: Восточноевропейское обозрение*. 2000. № 1 (30). С. 157–161.

17. Годованець В. Ф. Конституційне право України : навч. посіб. Київ : МАУП, 2005. 360 с.

18. Гонцяж Я., Гнидюк Н., Куленкова О., Гуменюк В. Самоврядування та територіальна організація в Польщі / за заг ред. Я. Гонцяжа. Київ : Міленіум ; Вид-во УАДУ, 2001. 184 с.

19. Гробова В. П. Бікамералізм: досвід Республіки Польща. *Форум права*. 2010. № 2. С. 105–110. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_2_20 (дата звернення: 17.12.2019).

20. Дем'яненко М. Останні тенденції взаємовідносин Польщі, Угорщини і Чехії з ЄС: причини загострення та прогнози. *Україна: події, факти, коментарі*. 2018. № 2. С. 21–29. URL: http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2018/2.pdf (дата звернення: 17.12.2019).

21. Державне управління та державна служба : слов.-довід. / уклад. О. Ю. Оболенський. Київ : КНЕУ, 2005. 480 с.

22. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-р (дата звернення: 17.12.2019).

23. Добрянський А. Зарубіжний досвід вирішення проблем багатодітних сімей (на прикладі деяких країн ЄС). *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 44 (1). С. 104–110.

24. Екхардт К. Принцип поділу влади у польських конституціях. *Науковий вісник Чернівецького університету*. *Правознавство*. 2012. Вип. 641. С. 131–137.

25. Епплбаум Е. Польща – нова проблема для Європи // НВ : сайт / Издат. дом «Медиа-ДК». 26.12.2017. URL: https://nv.ua/ukr/opinion/recommends/polsha-novaja-problema-dlja-evropy-2441474.html (дата звернення: 23.03.2018).

26. Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія). Мірило правовладдя. Rule of Law Checklist : коментар : глосарій / пер. з англ. С. Головатого. Страсбург : USAID, 2017. 163 с. URL: http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/Mirylo_pravovladya.pdf (дата звернення: 23.03.2018).

27. Європейська хартія місцевого самоврядування : від 15.10.1985 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 17.12.2019).

28. Завгородня В. М. Правові засади гмінного самоврядування в Республіці Польща. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2014. № 2. С. 93–98.

29. Загальна декларація прав людини : від 10.12.1948 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 17.12.2019).

30. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади : монографія / М. О. Пухтинський, П. В. Ворона, О. В. Власенко та ін. ; за заг. ред. П. В. Ворони. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2009. 280 с.

31. Зеленько Г. «Навздогінна модернізація»: досвід Польщі та України. Київ : Критика, 2003. 215 с.

32. Зібрання актів європейського права. Київ : Ред. журн. «Право України», 2013. 1052 с. (Дод. до юрид. журн. «Право України» ; Вип. 1 : Європейський Союз / упоряд. К. В. Смирнова ; за заг. ред. В. І. Муравйова).

33. Іваницький С. О. Територіальність як принцип побудови адвокатури в Україні та світі. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2015. Вип. 2. С. 76–83.

34. Івасечко О. Соціальні стандарти ЄС: досвід для України. *Гілея. Історичні науки. Філософські науки. Політичні науки*. 2013. Вип. 74 (№ 7). С. 353–356.

35. Капильцова В. В. Соціальні гарантії в умовах становлення ринкових відносин в Україні : автореф. дис. … канд. екон. наук : 08.01.01. Донецьк, 2002. 20 с.

36. Карозерс Т. Помощь Запада становлению гражданского общества в Восточной Европе и бывшем Советском Союзе. *Конституционное право: восточноевропейское обозрение*. 2000. № 1. С. 2–10.

37. Ключник Н. Спостереження та замітки або чого варто навчитися у Польщі // Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад : сайт. 03.08.2015. URL: http://vassr.org/node/2169 (дата звернення: 17.12.2019).

38. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : від 04.11.1950 : ред. від 02.10.2013 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua./laws/show/995_004 (дата звернення: 17.12.2019).

39. Конончук С., Валевський О., Ярош О. Практика бікамералізму в унітарних державах (порівняльний аналіз). Київ : Агентство «Україна», 2008. 112 с.

40. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями : від 07.09.1992 та від 25.03.1957 : станом на 30.03.2010 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06 (дата звернення: 17.12.2019).

41. Конституция Республики Молдова : от 29.07.1994 : [с послед. изм. от 29.06.2006]. URL: http://www.presedinte.md/rus/constitution (дата звернення: 17.12.2019).

42. Конституция Республики Польша / пер. с пол. А. Кубика. Варшава : Изд-во Сейма, 2001. 104 с.

43. Конституция Эстонской Республики : от 28.06.1992. URL: https://president.ee/ru/republic-of-estonia/constitution-of-the-republic-of-estonia/index.html (дата звернення: 17.12.2019).

44. Конституційне право : підручник / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг. ред. О. С. Бакумова, Т. І. Гудзь, М. І. Марчука ; О. С. Бакумов, Л. Д. Варунц, Т. І. Гудзь та ін. ; передм. М. І. Марчука. Харків, 2019. 484 с.

45. Конституційний суд Польщі паралізований – комісар Ради Європи // Європейська правда : сайт. 12.02.2016. URL:

https://www.eurointegration.com.ua/news/2016/02/12/7044777/ (дата звернення: 12.02.2016).

46. Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / авт.-упоряд.: В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. ; за заг. ред. В. О. Серьогіна. Харків : ФІНН, 2009. 664 с.

47. Конституція Італійської Республіки // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / авт.-упоряд.: В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. ; за заг. ред. В. О. Серьогіна. Харків : ФІНН, 2009. С. 124–157.

48. Конституція Польської Республіки / передм. В. Шаповала. Київ : Вид. Москаленко О. М., 2018. 84 с.

49. Конституція Французької Республіки (прийнята на референдумі 4 жовтня 1958 р.) : станом на 30 серп. 2015 р. : пер. з фр. / уклад. П. В. Романюк. Харків : Право, 2015. 68 с.

50. Кормич А. І. Зміст та форми сучасної демократії: концептуальні засади. *Актуальні проблеми політики*. 2012. Вип. 47. С. 145–151.

51. Косенко М. С. Досвід зарубіжних країн щодо організаційно-правових засад діяльності дисциплінарних органів адвокатури. *Вісник Академії адвокатури України*. 2011. № 2. С. 151–158.

52. Крат М., Софій О. Порівняльний аналіз процесу децентралізації України та Польщі : аналіт. зап. 2017. URL: http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2017/10/Porivnyalniy-analiz-protsesu-detsentralizatsiyi-Ukrayini-ta-Polshhi.pdf (дата звернення: 17.12.2019).

53. Лад // Академічний тлумачний словник української мови. URL: http://sum.in.ua/s/lad (дата звернення: 17.12.2019).

54. Ларін М. Польща в ЄС: перший досвід. *Юридичний вісник України*. 2005. № 13. С. 11.

55. Лебедева Т. П. Либеральная демократия как ориентир для посттоталитарных преобразований. *Полис. Политические исследования*. 2004. № 2. С. 76–84. DOI: https://doi.org/10.17976/jpps/2004.02.08.

56. Лендьєл М. Місцева демократія у країнах Центральної та Східної Європи : монографія. Ужгород : Мистецька лінія, 2011. 688 с.

57. Лендьєл М. О. Правові можливості для формування допоміжних рівнів та органів самоорганізації у країнах Європи: досвід для України : аналіт. зап. // Національний інститут стратегічних досліджень : офіц. інтернет-представництво. URL: http://old2.niss.gov.ua/articles/952/ (дата звернення: 17.12.2019).

58. Лібанова Е., Івашкевич В., Бевз В. Досвід соціальної політики в країнах розвиненої ринкової та перехідної економіки і можливості його використання в Україні. *Україна: аспекти праці*. 1997. № 1. С. 36–41.

59. Маковський С. О. Еволюція участі Польщі в міжнародній політиці Європейського Союзу. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2011. Вип. 101, ч. І. С. 62–72.

60. Малиновський В. Реформування територіальної організації влади Польщі: уроки для України. *Вісник НАДУ*. 2007. № 3. С. 235–243.

61. Марчук М. І. До проблеми «роздержавлення» правоохоронної функції: досвід Республіки Польща. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми* : тези доп. круглого столу (Харків, 27 жовт. 2017 р.). Харків : ХНУВС, 2017. С. 126–129.

62. Марчук М. І. Набуття майна одиницями територіального самоврядування Республіки Польща. *Вісник Національного університету внутрішніх справ.* 2006. Вип. 34. С. 71–77.

63. Марчук М. І. Польська модель територіальної організації влади: досвід для України. *Від громадянського суспільства – до правової держави* : тези доп. XIII Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 21 квіт. 2017 р.). Харків : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2017. С. 259–262.

64. Марчук М. І. Стратегії розвитку територій у Республіці Польща: види та форми реалізації. *Публічне управління у забезпеченні сталого розвитку країни* : зб. тез наук.-практ. конф. за міжнар. участю (в межах Третьої щорічної наук.-освіт. вист. «Публічне управління XXI», приуроченої до Всесвітнього

дня науки), 24 листоп. 2016 р.). Харків : Вид-во ХарРІДУ НАДУ при Президентові України «Магістр», 2016. 5 с. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2016-5/doc/2/08.pdf (дата звернення: 19.12.2019).

65. Марчук М. Державний трибунал Республіки Польща як квазісудова владна інституція. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică = Национальный юридический журнал: теория и практика.* 2018 (Aprilie). Nr. 2-2 (30). С. 38–41. (Республіка Молдова).

66. Марчук М. Конституційно-правові засади діяльності Президента Республіки Польща у військовій сфері. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică = Национальный юридический журнал: теория и практика.* 2015. Nr 6 (Decembrie). С. 66–70. (Республіка Молдова).

67. Марчук М. Форма Польської держави за чинною Конституцією 1997 року. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică = Национальный юридический журнал: теория и практика.* 2019. Nr. 3 (37). С. 42–45. (Республіка Молдова).

68. Марчук М. И. Особенности осуществления местного (территориального) самоуправления в Республике Польша на уровне гмины. *Legea şi Viaţa.* 2019. Nr. 6/2 (330). С. 61–64. (Республіка Молдова).

69. Марчук М. І. Адміністративно-територіальна реформа в Республіці Польща: досвід для України. *Держава і право: проблеми становлення і стратегії розвитку* : зб. матеріалів VIII Міжнар. наук.-практ. конф. (Суми, 16–17 трав. 2015 р.). Суми : Ельдорадо, 2015. С. 21–24.

70. Марчук М. І. Верховний суд Республіки Польща як правозахисна інституція. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2018. Спецвип. № 3 (94). С. 132–137. DOI: https://doi.org/10.31733/2078-3566-2018-5-132-137.

71. Марчук М. І. Еволюція Конституції: польсько-український вимір. *Суверенність, незалежність, конституційність: становлення та розвиток української держави* : зб. матеріалів II наук.-практ. конф. (Харків, 12 черв. 2015 р.). Харків : ХНУВС, 2015. С. 25–28.

72. Марчук М. І. Законодавча влада в Республіці Польща. *Право і безпека.* 2018. № 4 (71). С. 22–28. DOI: https://doi.org/10.32631/pb.2018.4.02.

73. Марчук М. І. Засади державного ладу Республіки Польща та особливості їх систематизації. *Право і Безпека.* 2017. № 4 (67). С. 35–41.

74. Марчук М. І. Концепція соціальної держави у Польській правовій доктрині. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2018. № 4. С. 29–32.

75. Марчук М. І. Масмедійна складова польської демократії: до проблеми залежності суспільного мовлення від політики. *Правові засади взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства в Україні та зарубіжних державах* : тези доп. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 29 листоп. 2019 р.). Київ : КНУ ім. Тараса Шевченка, 2019. С. 178–182.

76. Марчук М. І. Механізми оптимізації співпраці між главою держави та урядом у конституційно-правовій доктрині Республіки Польщі. *Visegrad Journal on Human Rights.* 2016. № 4/1. С. 140–145. (Словацька Республіка).

77. Марчук М. І. Окремі аспекти сучасної соціальної політики Республіки Польща. *Актуальні проблеми трудового законодавства, законодавства про державну службу та службу в правоохоронних органах* : матеріали VII Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 16 листоп. 2018 р.) / за заг. ред. К. Ю. Мельника. Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2018. С. 177–180.

78. Марчук М. І. Особливості еволюції правового статусу прокуратури в Республіці Польща. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 1 (90). С. 54–60. DOI: https://doi.org/10.31733/2078-3566-2018-1-54-60.

79. Марчук М. І. Особливості реалізації правоохоронної функції органами публічної влади Республіки Польща. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 25 квіт. 2014 р.). Харків : ХНУВС, 2014. С. 166–168.

80. Марчук М. І. Особливості реалізації правоохоронної функції органами територіального самоврядування Республіки Польща. *Права людини*:

теорія, реальність, перспективи : матеріали наук.-практ. семінару (Дніпропетровськ, 12 груд. 2013 р.). Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. С. 130–132.

81. Марчук М. І. Особливості реалізації самоврядної функції на рівні воєводства в Республіці Польща. *Держава і право: проблеми становлення і стратегії розвитку* : зб. матеріалів VII Міжнар. наук.-практ. конф. (Суми, 17–18 трав. 2014 р.). Суми : Друкар. дім «Папірус», 2014. С. 88–90.

82. Марчук М. І. Особливості унормування (конституювання) принципів територіального устрою в Республіці Польща. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2015. № 3 (70). С. 30–37.

83. Марчук М. І. Підстави адміністративно-територіального поділу Республіки Польща. *Правові засади місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики* : матеріали наук.-практ. семінару (Харків, 20 листоп. 2012 р.). Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ ; Рейтинг, 2012. С. 41–43.

84. Марчук М. І. Правова природа Конституційного Трибуналу Республіки Польща. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право».* 2017. Вип. 24. С. 39–43.

85. Марчук М. І. Принцип поділу влади у Конституції Республіки Польща. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2014. Вип. 24, т. 1. С. 148–153.

86. Марчук М. І. Проблеми реалізації принципу релігійної нейтральності органів державної влади Республіки Польща. *Національні та міжнародні механізми захисту прав людини* : тези доп. Всеукр. круг. столу (Харків, 20 квіт. 2016 р.). Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2016. С. 116–119.

87. Марчук М. І. Прокуратура в Республіці Польща: аналіз правових змін. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми* : тези доп. учасн. міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 17 трав. 2019 р.). Харків : ХНУВС, 2019. С. 134–135.

88. Марчук М. І. Реалізація правоохоронної функції як пріоритетний напрям діяльності органів публічної влади Республіки Польща. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2014. Вип. 49, т. 1. С. 90–94.

89. Марчук М. І. Республіка Польща як демократична держава. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право».* 2018. Вип. 25. С. 58–62.

90. Марчук М. І. Система органів судової влади Республіки Польща. *Право і суспільство.* 2018. № 3. С. 306–313.

91. Марчук М. І. Територіальне самоврядування Республіки Польща у контексті європейської інтеграції. *Форум права.* 2011. № 1. С. 624–628. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_1_101 (дата звернення: 17.12.2019).

92. Марчук М. І. Територіальне самоврядування Республіки Польща як складник європейської регіональної стратегії. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 3 (28), т. 1. С. 50–54. DOI: https://doi.org/10.32837/pyuv.v1i3(28).318.

93. Марчук М. І. Територіальне самоврядування у Речі Посполитій. *Право і Безпека.* 2014. № 4 (55). С. 21–28.

94. Марчук М. І. Устрій і завдання місцевого (територіального) самоврядування в Республіці Польща. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2004. № 25. С. 261–265.

95. Марчук Н. Особенности развития концепции правового государства в Республике Польша. *Legea și viața.* 2018. Nr. 9/2 (321). С. 100–104. (Республіка Молдова).

96. Марчук Н. Республика Польша как светское государствою. *Legea și viața.* 2018. Nr. 12/2 (324). С. 90–94. (Республіка Молдова).

97. Марчук Н. И. Особенности влияния евроинтеграционных процессов на концепцию правового государства в Республике Польша. *Євроінтеграція:*

польський досвід і українські перспективи : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 12 квіт. 2019 р.) Одеса : Міжнар. гуманітар. ун-т, 2019. С. 5–11.

98. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. Київ : Укр. Правнича Фундація, 1995. 40 с.

99. Мінкіна К. Законодавча ініціатива: досвід країн Європи // ОПОРА : сайт громадян. мережі. 06.12.2019. URL: https://www.oporaua.org/ article/vybory/19550-zakonodavcha-initsiativa-dosvid-krayin-evropi (дата звернення: 17.12.2019).

100. Міщук В. В. Шляхи оптимізації унітарної форми державного устрою України на прикладі Польщі. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 18 : Економіка і право*. 2013. Вип. 21. С. 170–176.

101. Молдован О. Інтеграція до ЄС: досвід Польщі та виклики для України // ZN,UA : сайт / Дзеркало тижня. 27.09.2013. URL: https://dt.ua/macrolevel/integraciya-do-yes-dosvid-polschi-ta-vikliki-dlya-ukrayini-_.html (дата звернення: 17.12.2019).

102. Назарук Т. Польська криза в суспільному мовленні: як сусіди реформують медіа // Суспільне. Детектор медіа : сайт проєкту. 23.02.2016. URL: http://stv.detector.media/dosvid/movnyky_svitu/ polska_kriza_v_suspilnomu_ movlenni_yak_susidi_reformuyut_media/ (дата звернення: 20.04.2018).

103. Назарук Т. Що відбувається з суспільними медіа в Польщі і чому це важливо? // Korydor : сайт журн. 06.01.2016. URL: http://www.korydor.in.ua/ ua/opinions/suspilni-media-v-polschi-chomu-tse-vazhlivo.html (дата звернення: 06.01.2016).

104. Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель : монографія. Харків : Право, 2009. 600 с.

105. Наливайко Л. Р. Роль принципів державного ладу у розбудові демократичної, соціальної і правової держави. *Університетські наукові записки*. Хмельницький, 2008. № 1 (25). С. 11–15.

106. Наумкіна С. М., Маслов Ю. К. Європейські парламенти як органи забезпечення інституційної платформи взаємодії в суспільстві. *Політикус*. 2019. Вип. 1. С. 58–62. DOI: https://doi.org/10.24195/2414-9616-2019-1-58-62.

107. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства : учеб. М. : Норма – Инфра-М, 1999. 552 с.

108. Оборотов Ю. Н. Современное государство: основы теории. Одесса : Астропринт, 1998. 132 с.

109. Онан Э. С. Понятие и классификация политического режима в развивающихся странах // Право и политика в развивающихся странах : сб. обзоров. М. : ИНИОН, 1991. С. 10.

110. Основний Закон ФРН // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / авт.-упоряд.: В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. ; за заг. ред. В. О. Серьогіна. Харків : ФІНН, 2009. С. 73–123.

111. Палас Н. Транснаціональна модель демократії та її вплив на процеси глобального врядування в умовах сучасного світу. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2009. Вип. 21. С. 145–150.

112. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України : підручник / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Прецедент, 2009. 344 с.

113. Польща – нарис історії / за ред. В. Менджецького, Є. Рацисевича; пер. з пол. І. Сварника ; Ін-т нац. пам'яті. Варшава, 2015. 367 с.

114. Польща на роздоріжжі у відносинах з Європою – FT // ZN,UA : сайт / Дзеркало тижня. 19.12.2016. URL: https://dt.ua/WORLD/polscha-na-rozdorizhzhi-u-vidnosinah-z-yevropoyu-ft-263879_.html (дата звернення: 20.04.2018).

115. Прокопенко Л. Л. Досвід державного управління розвитком територій у Польщі. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 1 (1). С. 113–118.

116. Рак Р. У Польщі немає загрози демократії, є загроза журналістській об'єктивності : Інтерв'ю з польським експертом Адамом Лельонеком // Zaxid.net : сайт. 02.02.2016. URL: https://zaxid.net/u_polshhi_nemaye_zagrozi_

demokratiyi_ye_zagroza_zhurnalistskiy_obyektivnosti_n1381266 (дата звернення: 02.02.2016).

117. Реформа державної адміністрації. Основні поради. Доповідь групи, що працює над питанням реорганізації Державної Адміністрації Республіки Польща. Варшава, березень 1992 р. Вип. 1. Київ, 1992. 18 с.

118. Романюк А. Порівняльний аналіз політичних систем країн Західної Європи: інституційний вимір. Львів : Тріада плюс, 2004. 392 с.

119. Росенко М. І. Парламенти зарубіжних країн: дослідження досвіду формування та організації діяльності. *Державне будівництво*. 2009. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_1_59 (дата звернення: 17.12.2019).

120. Савицький Ю. Чим зміни в польському законі про Інститут національної пам'яті небезпечні для українців? // Радіо Свобода : сайт. 28.02.2018. URL: https://www.radiosvoboda.org/a/29067726.html (дата звернення: 17.12.2019).

121. Савка О. В. Регіональна політика Польщі – уроки для України. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Історія. Політологія*. 2015. Вип. 12. С. 277–283.

122. Святоцька В. О. Стандарти організації та професійної діяльності адвокатури: порівняльно-правове дослідження : монографія. Київ : Ін Юре, 2019. 480 с.

123. Серьогіна С. Г. Форма правління і політичний режим: взаємозв'язок і взаємодія. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2005. Вип. 9. С. 3–13.

124. Серьогіна С. Г. Форма правління як базова категорія державного будівництва. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2003. Вип. 6. С. 16–26.

125. Серьогіна С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики : монографія. Харків : Право, 2011. 768 с.

126. Сіренко В. Лібералізм і демократичний соціалізм – чи є різниця? // Голос України : сайт газ. Верховної Ради України. 23.05.2006. URL: http://www.golos.com.ua/article/217689 (дата звернення: 17.12.2019).

127. Сірик З. О. Адміністративно-територіальний устрій Польщі: вертикально-рівнева система управління. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. Вип. 6. С. 7–13.

128. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. 520 с.

129. Собченко В. В. Основні моделі соціальної політики в країнах Центральної та Східної Європи. *Державне будівництво*. 2011. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_2_41(дата звернення: 17.12.2019).

130. Сорока К. О. Основи теорії систем і системного аналізу : навч. посіб. Харків : ХНАМГ, 2004. 291 с.

131. Сорока С. Механізми взаємодії Сенату Республіки Польща з Сеймом у процесі реалізації законодавчої функції. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2010. Вип. 3 (6). С. 181–191.

132. Судопроизводство в военных делах : меморандум Совета Европы от 16.06.2003. URL: http://businesspravo.ru/Docum/DocumShow_ DocumID_89175.html (дата звернення: 17.12.2019).

133. Тибінка Х. Чи реальна децентралізація для мікрорайонів міст? Досвід Польщі // Децентралізація : портал. 22.07.2019. URL: https://decentralization.gov.ua/news/11325 (дата звернення: 17.12.2019).

134. Турчак О. В. Державний устрій Польщі за Березневою Конституцією 1921 р. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2008. Вип. 2. С. 42–53.

135. Федонюк С. Інституційна європеїзація в Польщі в процесі вступу до ЄС. *Україна та Польща: минуле, сьогодення, перспективи*. 2012. Т. 1. С. 99–103.

136. Федонюк С. В. Адміністративно-територіальна реформа у процесі інтеграції з ЄС (на прикладі Польщі). *Досвід вступу Польщі до Європейського*

Союзу: уроки для України : матеріали Міжнар. круглого столу (Луцьк, 21 трав. 2009 р.). Луцьк : Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2009. С. 60–71.

137. Везер Р. Коментар: Польський історичний закон як загроза демократії // DW : сайт. 02.02.2018. URL: http://www.dw.com/uk/коментар-польський-історичний-закон-як-загроза-демократії/a-42431088/a-42431088 (дата звернення: 17.12.2019).

138. Фулей Т. І. Сучасні загальнолюдські принципи права та проблеми їхнього впровадження в Україні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2003. 253 с.

139. Центральноевропейские страны на рубеже XX–XXI веков. Аспекты общественно-политического развития : историко-политол. справ. / отв. сост. Ю. С. Новопашин. М. : Новый хронограф, 2003. 256 с.

140. Центрально-Восточная Европа во второй половине XX века : в 3 т. Т. 3. Ч. 1 : Трансформации 90-х годов / отв. ред. С. П. Глинкина. М. : Наука, 2002. 464 с.

141. Четыре реформы. От концепции до реализации / под ред. Л. Колярской-Бобинської ; пер. Л. Клюбинской. Варшава : Oficyna naukowa, 2000. 392 с.

142. Чиркін А. С. Конституційні засади організації місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині, Чехії : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2017. 236 с.

143. Шимін Ю. В. Система гарантій конституційного ладу: актуальні питання теорії і практики. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2003. № 11. С. 86–96.

144. Шляхтун П. П. Парламентаризм : словник-довідник. Київ : Парлам. вид-во, 2003. 151 с.

145. Шпортюк Н. Л. Розбудова територіального устрою в постсоціалістичній Польщі: досвід для України. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2011. № 2. С. 87–91.

146. Яковюк І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2000. 199 с.

147. Ярова Л. Система соціального захисту у країнах Центральної і Східної Європи. *Освіта регіону. Політологія. Психологія. Комунікації*. 2012. № 1. С. 122–126.

148. Яценко І. С. Ідейно-теоретичні засади реалізації принципу поділу влади на прикладі Республіки Польща: історико-правовий аналіз : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2018. 243 с.

149. Adamczyk A., Chmielnicki P., Chlipała M. Konstytucyjny system władz publicznych. Warszawa : LexisNexis, 2010. 391 s.

150. Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna / R. Wiszniowski (red.). Wrocław : Wydawnictwo Uniwersytetu Wroclawskiego, 2005. 150 s.

151. Agenda 2000 – Commission Opinion on Poland's Application for Membership of the European Union, DOC/97/16. Brussels. European Commission, 15 Juli 1997. 122 s.

152. Ajnenkiel A. Sejmy a konstytucje w Polsce 1918–1939. Warszawa : Państwowe Zaklady Wydawnictw Szkolnych, 1968. 132 s.

153. Antoszewski A. Funkcje parlamentów państw Europy Środkowej i Wschodniej jako przedmiot badań politologicznych // Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, świat / S. Sulowski, J. Szymanek (red.). Warszawa : Kancelaria Sejmu, 2013. S. 214–215.

154. Antoszewski A. Reżim polityczny // Studia z teorii polityki. T. I / pod red. A. W. Jabłońskiego, L. Sobkowiaka. Wrocław : Wydawnictwo Uniwersytetu Wroclawskiego, 1999. S. 89–104.

155. Bäcker R. Ewolucja reżimów politycznych Polski i Rosji. URL: https://mostyeuropy.pl/index.php/node/46 (дата звернення: 04.03.2018).

156. Bäcker R. Reżimy hybrydalne // Studia nad współczesnymi systemami politycznymi. Podmioty i procesy demokratyczne. T. I / red. nauk.: J. Juchnowski. Toruń : Wydawnictwo Adam Marszałek, 2014. S. 37–46.

157. Balicki R. Parlament narodowy w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej (po wejściu w życie Traktatu z Lizbony) // Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej / red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2009. S. 335–343.

158. Balicki R. Uprawnienia Prezydenta w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – zagadnienia podstawowe. *Przegląd Prawa i Administracji*. 1998. T. XL. Nr 2079. S. 21–40.

159. Bałaban A. Katalog zasad naczelnych konstytucji w polskich podręcznikach prawa konstytucyjnego. *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* : materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27–29 maja 2010 r.) / pod red. A. Bałabana, P. Mijała. Szczecin : Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 2011. S. 41–55.

160. Bałaban A. Polskie problemy ustrojowe (Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka) : monografia. Kraków : Wolters Kluwer, 2003. 156 s.

161. Bałaban A. Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP. Wyd. 3-ie, zaktualizowane. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2011. 137 s.

162. Bałaban A. Sześć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. *Przegląd Sejmowy*. 2007. Nr 4 (81). S. 127–150.

163. Banaszak B. Egzekutywa w Polsce – stan obecny i uwagi de lege fundamentali ferenda. *Przegląd Sejmowy*. 2006. Nr 3. S. 9–28.

164. Banaszak B. Kompetencje Prezydenta RP w zakresie spraw zagranicznych i ich realizacja // Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej / red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2009. S. 441.

165. Banaszak B. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck, 2000. 1176 s.

166. Banaszak B. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck, 2009. 1056 s.

167. Banaszak B. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. 2 wyd. Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck, 2012. 1152 s.

168. Banaszak B. Opinia prawna do projektu ustawy o TK zawierająca odpowiedź na pytania: Czy do katalogu spraw, w których Trybunał Konstytucyjny orzeka w pełnym składzie, zawartego w art. 47 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy, należałoby dodać: 1) orzekanie w sprawie zgodności aktów prawa wtórnego Unii Europejskiej z konstytucją, 2) orzekanie o zasadach konstytucyjnych = Opinia zlecona: Warszawa, 21 maja 2014 r. / Biuro Analiz Sejmowych. URL: http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/9E21D1B7D8CF9DA6C1257CD00043E86C/$file/i967-14A.rtf (дата звернення: 14.12.2017).

169. Banaszak B. Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych : monografie. Kraków : Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2004. 667 s.

170. Banaszak B. Prawo konstytucyjne. Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck, 1999. 631 s.

171. Banaszak B. Prawo konstytucyjne. 6 wyd. Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck, 2012. 654 s.

172. Banaszak B. Prawo konstytucyjne. 8 wyd. Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck, 2017. 646 s.

173. Banaszak B., Balicki R. Opinia w sprawie możliwości określenia przez przyszłą komisję ds. europejskich stanowiska wiążącego Radę Ministrów na forum Unii Europejskiej. *Przegląd Sejmowy*. 2004. Nr 12. S. 156–163.

174. Banaszak B., Preisner A. Prawo konstytucyjne: wprowadzenie. Wrocław : Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1993. 211 s.

175. Barcz J. Rola parlamentów wybranych państw członkowskich w rozpatrywaniu spraw Unii Europejskiej // Parlamenty a integracja europejska / pod red. M. Kruk, E. Popławskiej. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2002. S. 122.

176. Bartosiewicz A. Efektywność prawa wspólnotowego w Polsce na przykładzie VAT. Warszawa : Wolters Kluwer, 2009. 444 s.

177. Bigo T. Prawo administracyjne. Część ogólna. Lwów : KPERP «Delta», 1932. 334 s.

178. Bigo T. Zwiazki publicznoprawne w swietle ustawodawstwa polskiego. Warszawa : Wyd. Kasy im. Mianowskiego, 1928. 226 s.

179. Boć J. Prawo administracyjne. Wyd. 12, popr. Wrocław : Kolonia Limited, 2007. 533 s.

180. Borucki M. Konstytucje polskie 1791–1997. Warszawa : Wydawnictwo MADA, 2002. 350 s.

181. Bożek M., Karpiuk M., Kostrubiec J., Walczuk K. Zasady ustroju politycznego państwa. Poznań : Polskie Wydawnictwo Prawnicze Iuris, 2012. 241 s.

182. Brodecki Z. Prawo europejskiej integracji. Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze PWN, 2000. 215 s.

183. Buczkowski J. Sejm – Senat – Zgromadzenie Narodowe // Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane) / J. Buczkowski (red.), Ł. Buczkowski, K. Eckhardt. Wyd. 8 poszerz. i uaktualnione, stan prawny na dzień 30 września 2010 r. Przemyśl ; Rzeszów : Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, 2010. S. 250.

184. Chapters of the acquis / negotiating chapters // European Commission : An official website of the European Union. 06.12.2016. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/chapters_en (дата звернення: 19.12.2019)

185. Cherka M., Wierzbowski M. Centralne organy administracji państwowej // System prawa administracyjnego. T. 6 : Podmioty administrujące / red. merytoryczna serii: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel. Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck, 2011. S. 232–281.

186. Chorążewska A. Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2008. 300 s.

187. Chorążewska A. Prezydent jako czynnik równowagi: arbitraż prezydencki. *Przegląd Sejmowy*. 2005. Nr 6. S. 59–82.

188. Chorążewska A. Sejm RP // Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym / R. M. Małajny (red.). Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck, 2013. S. 175.

189. Chruściak R. Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2002. 251 s.

190. Ciapała J. Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów. *Przegląd Sejmowy*. 2008. Nr 4. S. 34–46.

191. Ciapała J. Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997). Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 1999. 423 s.

192. Ciapała J. Władza wykonawcza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku – założenia i rzeczywistość. *Przegląd Konstytucyjny*. 2017. Nr 4. S. 33–61.

193. Ciechanowska J. Charakter kompetencji Prezydenta a postępowanie w przedmiocie nominacji sędziowskich w polskim porządku prawnym. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 1, part 1. S. 7–11.

194. Complak K. Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r. / pod red. J. Boćia. Wroclaw : WDN, 1997. 360 s.

195. Czarny P. Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w odniesieniu do sądów i Krajowej Rady Sądownictwa // System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa / red. M. Grzybowski. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2006. S. 83–84.

196. Czeszejko-Sochacki Z. Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym. Warszawa : Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, 2003. 476 s.

197. Czyż A. Rząd w państwach Grupy Wyszehradzkiej // Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji. Doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej / red. M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk. Katowic, 2014. S. 147–181.

198. Dahl R. A. Demokracja i jej krytycy. Krakow : Znak, 1995. 488 s.

199. Davies N. Europa między Wschodem a Zachodem / przeł. B. Pietrzyk. Kraków : Znak, 2007. 351 s.

200. Democracy Index 2017: Free speech under attack // The Economist : сайт. URL: https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2017 (дата звернення: 20.04.2018).

201. Dobkowski J. Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży. Warszawa ; Kraków : Oficyna a Wolters Kluwer business, 2007. 305 s.

202. Dobrowolski M. Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2003. 292 s.

203. Dobrowolski M. Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2005. 304 s.

204. Dobrowolski M. Dwuizbowość parlamentu jako zasada Konstytucji RP. *Państwo i Prawo*. 2000. Nr 4. S. 47–53.

205. Dolnicki B. Policyjne funkcje państwa w Polsce // Problemy prawa angielskiego i europejskiego oraz reformy w Europie Środkowej / pod red. K. Nowackiego. Wrocław : Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2000. S. 395–413.

206. Dudek D. Prezydent a rząd – rozdział kompetencji i zadań ustrojowych // Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce / M. Zubik (red.). Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2010. S. 263–285.

207. Duszka-Jakimko H., Haczkowska M. Odpowiedzialność Prezydenta RP. Kategorie prawne i pozaprawne // Pozycja ustrojowa prezydenta na przykładzie wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej i Niemiec / pod red. A. Frankiewicz, S. L. Stadniczenki. Opole : Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, 2009. S. 35–56.

208. Działocha K. Naruszenie konstytucji, jako podstawa odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo*. *Wrocław.* 1988. Nr 150. S. 43–68.

209. Działocha K., Zalasiński T. Uwaga nr 4 do art. 198 Konstytucji // Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz / pod red. L. Garlickiego. T. V. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2007. S. 5–6.

210. Dziemidok-Olszewska B. Instytucja Prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Lublin : Wydawnictwo UMCS, 2003. 386 s.

211. Dziewięcka-Bokun L. Systemowe determinanty polityki społecznej. Wrocław : Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1999. 244 s.

212. Emmert F., Morawiecki M. Prawo europejskie / tł. V. Grotowic ; weryfikacja przekł. M. Morawiecki. Wyd. 3 zm. Warszawa ; Wrocław : Wydawnictwo Naukowe PWN, 2002. 607 s.

213. Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. 2010. 32 s. URL: https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf (дата звернення: 17.12.2019).

214. Filar M. Zawinienie deliktu konstytucyjnego // Rozważania o prawie karnym / red. A. Szwarc. Poznań : Wydawnictwo Poznańskie, 1999. S. 91–97.

215. Florczak-Wątor M. Konstytucyjne uregulowanie problematyki zastępstwa Prezydenta w Rzeczypospolitej Polskiej i państwach z nią sąsiadujących. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*. 2010. Nr 2–3. S. 191–204.

216. Frankiewicz A. Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP. Kraków : Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2004. 291 s.

217. Garlicki L. Artykuł 95, nota 3, 7 // Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. T. I / red. L. Garlicki. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 1999. S. 4–6.

218. Garlicki L., Materialna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego // Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia, red. J. Kowalski. Warszawa, 2008. S. 125–126.

219. Garlicki L. Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Wyd. 4. Warszawa : Liber, 2000. 428 s.

220. Garlicki L. Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Wyd. 7. Warszawa : Liber, 2003. 440 s.

221. Garlicki L. Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Warszawa : Liber, 2009. Wyd. 13. 426 s.

222. Garlicki L. Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Wyd. 14. Warszawa : Liber, 2010. 448 s.

223. Garlicki L. Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Wyd. 15. Warszawa : Liber, 2011. 442 c.

224. Garlicki L. Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Wyd. 18. Warszawa : Liber, 2014. 448 s.

225. Garlicki L. Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Wyd. 4. Warszawa : Wolters Kluwer, 2017. 524 s.

226. Garlicki L. Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Wyd. 6. Warszawa : Wolters Kluwer, 2019. 505 s.

227. Garlicki L. Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność // Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie / A. Bałaban (red.). Kraków : Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2002. S. 152–174.

228. Garlicki L. Wolności i prawa jednostki w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. *Pięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* : materiały z konferencji na Zamku Królewskim w Warszawie 17 października 2002. Warszawa : Wydawnictvo Sejmowe, 2002. S. 62–74.

229. Garlicki L., Zubik M. Idea parlamentaryzmu zracjonalizowanego w praktyce ustrojowej III RP // Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja / red. A. Łabno, E. Zwierzchowski. Katowice : Oficyna Wydawnicza Wacław Walasek, 2009. S. 179–184.

230. Gądecki J. Za murami. Osiedla grodzone w Polsce – analiza dyskursu. Wrocław : Uniwersytet Wrocławski, 2009. 300 s.

231. Gebethner S. System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie // Konstytucyjne systemy rządów / pod red. M. Domagały. Warszawa : Wydawnictvo Sejmowe, 1997. S. 77–81.

232. Gebethner S. System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej – model konstytucyjny a praktyka. *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku – doświadczenia i perspektywy* : międzynar. konf. nauk. / pod red. Z. Maciąga. Kraków : Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM, 2006. S. 211–212.

233. Glajcar R. Demokratyczny reżim polityczny. Relacje między legislatywą i egzekutywą w III Rzeczypospolitej. Katowice : Wydawnictwo UŚ, 2015. 560 s.

234. Glajcar R., Okrzesik J., Wojtasik W. Ustrój polityczny RP. Wprowadzenie. Bielsko-Biała : Wyższa Szkoła Bankowości i Finansów, 2006. 251 s.

235. Golinowska S. Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty. Warszawa : Poltext, 2000. 288 s.

236. Górniewicz E. Wzmocnienie roli parlamentów narodowych w konstrukcji europejskiej. *Biuro analiz*. 2009. Nr 23. S. 1–2.

237. Górski A. Administracja. Cześć szczegółowa. Warszawa, 1936. 555 s.

238. Grabowska M. Polska ustawa o referendum ogólnokrajowym (referenda akcesyjne). *Studia Europejskie*. 2003. Nr 50. S. 95–116.

239. Grabowska S. Inicjatywa ludowa w sprawie przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum wpływającego na ustawodawstwo (na przykładzie uregulowań szwajcarskich, włoskich i polskich. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*. 2003/2004. Vol. L/LI. S. 45–73.

240. Grabowska S. Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich. Toruń : Wydawnictwo Adam Marszałek, 2012. 405 s.

241. Grabowski R. Refleksje nad polskim modelem parlamentaryzmu parlamentaryzmu. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*. 2018. Nr 5 (45). S. 49–59.

242. Granat M. Normatywny model odpowiedzialności konstytucyjnej w praktyce // Sądy i trybunały w konstytucji i praktyce / pod red. W. Skrzydły. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2005. S. 124–142.

243. Granat M. Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi. Warszawa : Wolters Kluwer SA, 2016. 435 s.

244. Grzeszczak R. Prezydencja rotacyjna w Radzie i jej parlamentarny wymiar. *Przegląd Sejmowy*. 2011. Nr 2 (103). S. 65–81.

245. Grzeszczak R. Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na Sejm i Senat RP // Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki / red. S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedź. Kraków : Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2003. S. 215.

246. Grześkowiak A. Zasady naczelne w nowej Konstytucji RzeczyPospolitej. *Ethos*. 1990. Nr 11–12. S. 249–263.

247. Grzybowski M. Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w dobie integracji europejskiej. *Państwo i Prawo*. 2008. Nr 8. S. 3–12.

248. Grzybowski M. Role ustrojowe Prezydenta RP w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej. *Państwo i Prawo*. 2004. Nr 7. S. 5–14.

249. Grzybowski M. System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. // Ciągłość a zmiana w systemach ustrojowych. Kraków, 1997. S. 147.

250. Grzybowski M. System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej: charakterystyka i diagnoza wątpliwości. Uwagi wprowadzające. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*. 2012. Nr 1 (9). S. 126–150. DOI: https://doi.org/10.15804/ppk.2012.01.07.

251. Grzybowski M. Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej (wybrane zagadnienia). *Polska w Unii Europejskiej* : XLVI zjazd katedr i zakładów prawa konstytucyjnego, Wierzba, 3–5 czerwca 2004 r. / red. M. Kruk, J. Wawrzyniak Kraków : Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2005. S. 17–33.

252. Grzymala-Busse A. Why would Poland make its already strict abortion law draconian? // The Washington Post : сайт. 18.04.2016. URL: https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/04/18/why-would-

poland-make-its-already-strict-abortion-law-draconian (дата звернення: 20.04.2018).

253. Gurgul J. Model prokuratury – ustrój i organizacja. *Prokuratura i prawo*. 1996. Nr 9. S. 71–81.

254. Gwiżdż A. Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 17 listopada 1992 r. *Przegląd Sejmowy*. 1993. Nr 1. S. 298–305.

255. Gwiżdż A. Organizacja i zasady funkcjonowania // Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Studium prawno-polityczne / A. Burda (red.). Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk, 1975. S. 239–337.

256. Habuda A., Habuda L. Zasadniczy podział terytorialny państwa. Między racjonalnym wyborem i grą zinstytucjonalizowanych interesów. *Wrocławskie Studia Politologiczne*. 2014. Nr 16. S. 24–41.

257. Herbst M., Swianiewicz P. Economies and Diseconomies of Scale in Polish Local Governments // Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework / ed. P. Swianiewicz. Budapest : OSI, 2002. P. 169–222.

258. Herbut R. Reżim polityczny // Leksykon politologii / red. A. Antoszewski, R. Herbut. Wrocław : «Alta 2», 2003. S. 385.

259. Höpfner S. Parlamentarische Kontrolle in Deutschland und in der Europäischen Union : Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages und des Europäischen Parlaments. Leipzig, 2003 ; Hamburg, 2004 : Verlag Dr. Kovac. 326 s.

260. Informacje o Ogólnopolskiej Radzie Ruchów Katolickich // Ogólnopolska Rada Ruchów Katolickich : сайт. URL: http://www.orrk.pl/ogolnopolska-rada-ruchow-katolickich/191-informacje-o-ogolnopolskiej-radzie-ruchow-katolickich (дата звернення: 17.12.2019).

261. Izdebski H. Fundamenty współczesnych państw. Warszawa : LexisNexis, 2007. 243 s.

262. Izdebski H. Historia administracji. Warszawa : Liber, 1997. 346 s.

263. Izdebski H. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i dzialnosci. Warszawa : LexisNexis, 2006. 314 s.

264. Izdebski H. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności. Warszawa : LexisNexis, 2014. 488 s.

265. Izdebski H., Kulesza M. Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne. Warszawa : Liber, 1998. 330 s.

266. Jabłoński M. Referendum ogólnokrajowe. Wybrane zagadnienia. *Palestra*. 2003. Nr 5/6. S. 9–19.

267. Jagielski J. Inspekcje specjalne w systemie kontroli administracji. *Kontrola Państwowa*. 1994. Nr 4. S. 3–18.

268. Jagielski J. Z problematyki naczelnych i centralnych organów administracji państwowej // Współczesne problemy administracji publicznej. Warszawa : Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 1996. S. 83. (Studia Iuridica ; T. 32).

269. Jagielski J., Lang J., Wierzbowski M. Prawo administracyjne / red. M. Wierzbowski. Warszawa : LexisNexis, 2009. 608 s.

270. Jagielski J., Rączka K. Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz. Warszawa : LexisNexis, 2010. 640 s.

271. Jamróz A. Status konstytucyjny Prezydenta RP w świetle funkcji określonych w art. 126 // Aktualne problemy reform konstytucyjnych / red. S. Bożyk. Białystok, 2013. 19 s. URL: http://www.54zjazdkatedr.uwb.edu.pl/images/referaty/prof_a_jamroz_status_konstytucyjny_prezydenta_rp_w_swietle_art_126.pdf (дата звернення: 17.12.2019).

272. Jamróz A. W sprawie sporu kompetencyjnego w sferze władzy wykonawczej na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. // Konstytucja, Ustrój polityczny, System organów państwowych / red. nauk. S. Bożyk, A. Jamróz. Białystok : «Temida 2» ; Wydawnictwo Stowarzyszenia Absolwentów Wydziału Prawa Uniwersytetu, 2010. S. 202–206.

273. Janik M. Policyjna funkcja administracji // Stany nadzwyczajne i zarządzanie kryzysowe: zagadnienia społeczno-ekonomiczne, prawne i

informatyczne / pod red. G. Szpor. Katowice : Stowarzyszenie SILGIS, 2002. S. 169–173.

274. Jarentowski M. G. Legislacyjne aspekty ustroju centralnych organów administracji rządowej. *Przegląd Prawa Publicznego.* 2011. Nr 5. S. 3–12.

275. Jarosz Z., Zawadzki S. Prawo konstytucyjne. Warszawa : Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1980. 517 s.

276. Jaroszyński J., Wierzbowski M. Organy administracji publicznej, organy administrujące, rodzaje organów // System prawa administracyjnego. T. 6 : Podmioty administrujące / red. merytoryczna serii: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel. Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck, 2011. S. 61–77.

277. Jaroszyński M. Problemy ustroju administracyjnego // Z teorii i praktyki prawa administracyjnego PRL. Warszawa : Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1964. S. 32.

278. Jaskiernia J. Pojęcie i aksjologia parlamentaryzmu zracjonalizowanego // Wybrane aspekty parlamentaryzmu zracjonalizowanego / red. M. Paździor, B. Szmulik. Lublin : Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Inowacji w Lublinie, 2011. S. 58–61.

279. Jaskiernia J. Wpływ integracji z Unią Europejską na funkcję ustawodawczą Sejmu RP. *Studia Prawnicze*. 2006. Nr 3. S. 7–36.

280. Kamiński M. Konstytucyjna regulacja statusu partii politycznych w Rzeczypospolitej Polskiej // Konstytucyjno-ustawowa regulacja stosunków społecznych w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Białoruś = Конституционно-законодательное регулирование общественных отношений в Республике Польша и Республике Беларусь : materiały konferencyjne (Białystok, 3–4.06.2008 r.) / red. J. Matwiejuk. Białystok : «Temida 2», 2009. S. 279–292.

281. Kawka W. Policja w ujęciu historycznym i współczesnym. Wilno : Zorza, 1939. 110 s.

282. Kazalska O. Dwuizbowość jako zasada konstytucyjna // Rzeczpospolita w koncepcjach transformacji ustrojowej 1989 roku / red. nauk. A. Gołębiowska. Warszawa : Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, 2015. S. 107–134.

283. Kelsen H. O istocie i wartościach demokracji. Warszawa : Księgarnia Powszechna, 1936. 137 s.

284. Klatka Z. Wykonywanie zawodu radcy prawnego i adwokata. Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck, 2004. 181 s.

285. Kmiecik R. Prokuratura w Konstytucji RP. *Gazeta sądowa*. 1998. Nr 12. S. 5–18.

286. Kodeks karny skarbowy : Ustawa z 10.09.1999 r. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 2226 z późn. zm.

287. Kodeks karny wykonawczy : Ustawa z 06.06.1997 r. *Dziennik Ustaw*. 1997. Nr 90. Poz. 557 z późn. zm.

288. Kodeks postępowania administracyjnego : Ustawa z 14.06.1960 r. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 1257 ze zm.

289. Kodeks postępowania karnego : Ustawa z 06.06.1997 r. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 1904 i 2405 oraz z 2018 r. Poz. 5.

290. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia : Ustawa z 24.08.2001 r. *Dziennik Ustaw*. 2016. Poz. 1713 z późn. zm.

291. Kodeks wyborczy : Ustawa z 05.01.2011 r. *Dziennik Ustaw*. 2011. Nr 21. Poz. 112 z późn. zm.

292. Komarnicki W. Ustrój państwowy Polski współczesnej: geneza i system. Wilno, 1937. 443 s.

293. Komentarz aktualizowany do ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego / red.: Jaśkowska M., Wróbel A. Lex/el 2016, komentarz aktualizowany do art. 5 Kodeksu postępowania administracyjnego. URL: https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/komentarze/komentarz-aktualizowany-do-kodeksu-postepowania-administracyjnego (дата звернення: 17.12.2019).

294. Komentarz do ustawy o samorządzie województwa / Bondarzewski K., Chmielnicki P., Dąbek D. et al. ; red. P. Chmielnicki. Warszawa : LexisNexis, 2005. 468 s.

295. Konopelko A. Wprowadzenie do teorii systemów politycznych. Białystok : Politechnika Białostocka, 2010. 204 s.

296. Konstytucja Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2000. 113 s.

297. Konstytucja kwietniowa z dnia 23 kwietnia 1935 r. *Dziennik Ustaw*. 1935. Nr 30. Poz. 227.

298. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1989 r. *Dziennik Ustaw*. 1989. Nr 75. Poz. 444.

299. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r. *Dziennik Ustaw*. 1952. Nr 33. Poz. 232.

300. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 02.04.1997 r. *Dziennik Ustaw*. 1997. Nr 78. Poz. 483. URL: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19970780483 (дата звернення: 17.12.2019).

301. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17.03.1921 r. *Dziennik Ustaw*. 1921. Nr 44. Poz. 267.

302. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. T. 5 / K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzcińsk ; red. L. Garlicki. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2007. 786 s.

303. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. T. I / red. L. Garlicki. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 1999. 530 s.

304. Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych / red. nauk. P. Sarnecki. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 1997. 209 s.

305. Kordela M. Formalna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego // Zasada demokratycznego państwa prawnego. *Dialogi polityczne*. 2009. Nr 11. S. 139–141.

306. Kosiedowski W. Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym // Gospodarka regionalna i lokalna / red. Z. Strzelecki. Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 2008. S. 221–242.

307. Kosyło A. Pomoc prawna w demokratycznym państwie prawnym: regulacje unijne, polskie oraz ukraińskie. *Ius et amicitia* : materiały Pierwszego Polsko-Ukraińskiego Forum Prawniczego, 17–19 październik 2006, Tarnobrzeg – Baranów Sandomierski. Tarnobrzeg : Sąd Okręgowy, 2006. S. 169–212.

308. Kotowicz W. b.r.w. Ustrój państwa // Podstawowe kategorie polityki / red. S. Opara, D. Radziszewska-Szczepaniak, A. Żukowski. Olsztyn : Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, 2005. S. 86.

309. Kowalewski S. Nauka o administrowaniu. Warszawa : Ksiazka i Wiedza, 1975. 418 s.

310. Kowalska M. Trybunał Stanu // Ustroj organow ochrony prawnej / pod red. B. Szmulika, M. Żmigrodzkiego. Lublin, 2001. S. 77.

311. Kruk M. Funkcja kontrolna Sejmu RP. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2008. 129 s.

312. Kruk M. Idea stabilności i efektywności rządów w Konstytucji RP z 1997 r. // Prawo w XXI wieku / red. W. Czapliński. Warszawa : Scholar, 2006. S. 407–411.

313. Kruk M. Konstytucyjny system rządów. Założenia i praktyka // 25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej / red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra. Lublin : Wydawnictwo UMCS, 2015. S. 13–61.

314. Kruk M. System rządów w Konstytucji RP // Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku : XL ogólnopolska konferencja katedr prawa konstytucyjnego, 4–6 czerwca 1998, Kazimierz Dolny nad Wisłą / pod red. W. Skrzydły, R. Mojaka. Lublin : Wydawnictwo UMCS, 1998. S. 28–29.

315. Kruk M. Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje dla funkcjonowania organów państwa // Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne / red. K. Wójtowicz. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2006. S. 153–164.

316. Kubiak A. Państwo prawne – idea, postulaty, dylematy. *Państwo i Prawo*. 1997. Nr 7. S. 15–26.

317. Kuca G. Zasada podziału władzy w konstytucji RP z 1997 roku. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2014. 356 s.

318. Kuciński J. Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej. Warszawa : ALMAMER Wyższa Szkoła Ekonomiczna, 2007. 328 s.

319. Kuciński J. Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa : LexisNexis, 2003. 424 s.

320. Kuciński J. Legislatywa – egzekutywa – judykatywa: konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału. Warszawa : Elipsa, 2010. 406 c.

321. Kuciński J. O Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. Kompendium Warszawa : Elipsa, 2014. 262 s.

322. Kuciński J. System rządów Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji z 1997 roku (prolegomena). *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza. Prawo*. 2016. Nr 19. S. 65–98.

323. Kuciński J., Wołpiuk W. Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Warszawa : Wolters Kluwer, 2012. 468 s.

324. Kudej M. Kompetencje Senatu w swietle reformy konstytucyjnej z kwietnia 1989 r. *Panstwo i Prawo*. 1990. Nr 2. S. 18–25.

325. Kudej M. W sprawie klasyfikacji funkcji Sejmu i Senatu // Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi / red. L. Garlicki. Warszawa : Liber, 2000. S. 104–105.

326. Kulesza M. Założenia i kierunki reformy administracji publicznej. Zeszyt I. Warszawa : Biuro Reformy Publicznej URM, 1993. S. 107–150.

327. Kulesza M., Izdebski H. Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne. Wyd. 3 rozszerzone. Warszawa : Liber, 2004. 396 s.

328. Kulesza W., Winczorek P. Demokracja u schyłku XX wieku. Warszawa : Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne, 1992. 99 s.

329. Laskowska M. Parlamentarne procedury postępowania z projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej. *Polska w Unii Europejskiej* : XLVI zjazd katedr i zakładów prawa konstytucyjnego, Wierzba, 3–5 czerwca

2004 r. / red. M. Kruk, J. Wawrzyniak Kraków : Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2005. S. 141–144.

330. Laskowska M., Sokolewicz W. Odpowiedzialność członkow Rady Ministrow w Konstytucji RP na tle porownawczym. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego. Seria Prawo*. 2002. Nr 6. S. 5–21.

331. Leoński Z. Nauka administracji. Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck, 1999. 148 s.

332. Leoński Z. Podział terytorialny // System prawa administracyjnego. T. 1 / red. J. Starościak. Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk : Ossolineum, 1977. S. 370.

333. Leoński Z. Policja administracyjna – istota, zadania, rodzaje // Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego. Cz. 2 / pod red. Z. Leońskiego. Poznań : Terra, 2000. S. 24–52.

334. Leszczyńska K. Skład i organizacja wewnętrzna Rady Ministrów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. // Annales UMCS 2006. Politologia. Vol. XII. Lublin : Wydawnictwo UMCS, 2006. S. 73–81.

335. Lipowicz I. Prawo administracyjne. Część ustrojowa / red. M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski. Warszawa : LexisNexis, 2002. 345 s.

336. Lis-Staranowicz D. Komisja śledcza i Komisja ds. Unii Europejskiej w systemie organów Sejmu. *Zagadnienia z prawa parlamentarnego* : materiały z XLVIII ogólnopolskiego zjazdu katedr i zakładów prawa konstytucyjnego, Serock, 1–3 czerwca 2006 r. / red. M. Granat. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2007. S. 231–253.

337. Ludwikowska A. Sądownictwo konstytucyjne v Europie Środkowo-Wshodniej. Wyd. 2, uaktualnione i rozsz. Toruń : Dom Organizatora, 2002. 295 s.

338. Ludwikowski R. Prawo konstytucyjne porównawcze. Toruń : Dom Organizatora, 2000. 491 s.

339. Łętowska E., Łętowski J. Co wynika dla sądyw z konstytucyjnej zasady podziału władz w Konstytucje i gwarancje jej przestrzegania // Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej. Warszawa : Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, 1996. S. 139–145.

340. Maj P., Paruch W. Pojęcie «system polityczny» w badaniach politologicznych w Polsce – aspekty i kontrowersje definicyjne. *Polityka i Społeczeństwo*. 2008. Nr 5. S. 66–74.

341. Malec D. Sąd Najwyższy w latach 1917–1939 // Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej. Historia i współczesność. Księga Jubileuszowa 90-lecia Sądu Najwyższego 1917–2007. Warszawa : Sąd Najwyższy w Warszawie, 2007. S. 121–189.

342. Maliniak W. Zagadnienie podziału władz w prawie państwowym nowoczesnym. Warszawa : Nakł. Stałej Delegacji Zrzeszeń i Instytucji Prawniczych R.P., 1936. 32 s.

343. Małajny R. M. Idea rozdziału władzy państwowej i jej interpretacje. *Przegląd Sejmowy*. 2009. Nr 1. S. 81–106.

344. Małek U. Demokracja // Akademi@ demokracji – obywatelskie i polityczne kształcenie młodzieży podrecznik metodyczny / red. A. Dąbrowska. Lublin, 2008. URL: http://www.eds-fundacja.pl/akademia/podrecznik/03-01.php (дата звернення: 17.12.2019).

345. Mały słownik języka polskiego / red. E. Sobol. Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 1993. 1181 s.

346. Marszałek-Kawa J. Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej po akcesji do Unii Europejskiej. Warszawa : Elipsa, 2012. 713 s.

347. Martysz C. Centralne organy administracji: pojęcie, struktura i pozycja w postępowaniu administracyjnym // Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego / red. J. Supernat. Wrocław : Wydawnictwo Uniwersytetu Wroclawskiego, 2009. S. 458–481.

348. Masternak-Kubiak M., Preisner A. Realizacja konstytucyjnego podziału kompetencji organów państwa w stosunkach zewnętrznych // Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne / red. K. Wójtowicz. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2006. S. 118–119.

349. Mazurkiewicz A. Kryteria wyboru ośrodków miejskich na siedziby władz wojewódzkich na przykładzie Rzeszowa jako stolicy województwa

Podkarpackiego. *Zeszyty naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria prawnicza*. 2009. Nr 53. S. 106–120.

350. Mażewski L. Prowadzenie polityki zagranicznej w Rzeczypospolitej Polskiej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*. 2009. Nr 3. S. 9–18.

351. 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.

352. Michalska-Badziak R., Stahl M., Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Olejniczak-Szałowska E. Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie Wyd. 5 / red. nauk. M. Stahl. Warszawa : Wolters Kluwer, 2013. 565 s.

353. Miemiec W., Miemiec M. Podmiotowość publicznoprawna gminy. *Samorząd Terytorialny*. 1991. Nr 11−12. S. 15−19.

354. Miętek A. Zasada demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. *Dialogi polityczne III RP*. 2009. Nr 11. S. 75−85.

355. Migalski M., Wojtasik W., Masur M. Polski system partyjny. Warszawa : Wydawnictwo naukowe PWN, 2006. 272 s.

356. Mik C. Przekazanie kompetencji przez Rzeczpospolitą Polską na rzecz Unii Europejskiej i jego następstwa prawne (uwagi na tle art. 90 ust. 1 Konstytucji) // Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej / red. C. Mik. Toruń : Dom Organizatora, 1999. S. 145–150.

357. Mik C., Pawłowski B. Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej : Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. z komentarzem. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2009. S. 9–16.

358. Mojak R. Funkcja parlamentarnej kontroli działalności rządu // Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa / red. Z. Jarosz. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2006. S. 122–124.

359. Mojak R. Model prezydentury w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Regulacja konstytucyjna roli ustrojowej prezydenta RP a

praktyka polityczno-ustrojowa realizacji modelu ustrojowego prezydentury) // System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa / red. M. Grzybowski. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2006. S. 35–38.

360. Mojak R. Parlament a rząd w ustroju trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej. Lublin : Wydawnictvo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2007. 664 s.

361. Mojak R. Parlamentarna kontrola Rady Ministrów i ministrów w świetle Konstytucji RP. *Przegląd Sejmowy*. 2008. Nr 3. S. 151–174.

362. Mojak R. Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji. *Państwo i Prawo*. 1997. Nr 11–12. S. 54–70.

363. Mojak R. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej // Polskie prawo konstytucyjne / E. Gdulewicz et al. ; red. nauk. W. Skrzydło. Lublin : Morpol, 2000. S. 296–343.

364. Mojak R. Status ustrojowy Rady Ministrów w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zagadnienia wybrane) // Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku : XL ogólnopolska konferencja katedr prawa konstytucyjnego, 4–6 czerwca 1998, Kazimierz Dolny nad Wisłą / pod red. W. Skrzydły, R. Mojaka. Lublin : Wydawnictwo UMCS, 1998. S. 61–64.

365. Molenda J. Podział terytorialny kraju. Podstawowe problemy // Samorząd terytorialny, zagadnienia prawne i administracyjnei / red. A. Piekary, Z. Niewiadomski. Warszawa : Wydawnictwo prawnicze, 1998. 447 s.

366. Morawska E. Prawa i wolności socjalne w Konstytucji RP: zagadnienia systemowe. *Kwartalnik Prawa Publicznego.* 2006. Nr 6 (2). S. 229–252.

367. Morawski L. Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Warszawa : LexisNexis, 2006. 412 s.

368. Morawski L. Spór o pojęcie państwa prawnego. *Państwo i Prawo*. 1994. Nr 4. S. 3–12.

369. Morawski L. Zasada trojpodziału władzy. Trybunał Konstytucyjny i aktywizm sędziowski. *Przegląd Sejmowy*. 2009. Nr 4. S. 59–74.

370. Naleziński B. Prawo konstytucyjne / red. P. Tuleja. Warszawa, 2005. 446 s.

371. Naleziński B. Sejm i Senat // Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej / red. P. Sarnecki. Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck, 2008. S. 268.

372. Niemczuk P. Rządowe funkcje powiatu. *Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka.* 2009. Nr 1 (14). S. 158–183.

373. Niewiadomski Z. Zadania samorządu terytorialnego na przykładzie planowania przestrzennego // Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne / pod red. A. Piekary, Z. Niewiadomskiego. Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze, 1998. S. 278−309.

374. Niewiadomski Z., Cieślak Z., Lipowicz I., Szpor G. Prawo administracyjne. Warszawa : LexisNexis, 2009. 374 s.

375. O administracji rządowej w województwie : Ustawa z 05.06.1998 r. *Dziennik Ustaw*. 1998. Nr 91. Poz. 577.

376. O Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu : Ustawa z 24.5.2002 r. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 1920 ze zm.

377. O bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta : Ustawa z 20.06.2002 r. *Dziennik Ustaw*. 2002. Nr 113. Poz. 984.

378. O Centralnym Biurze Antykorupcyjnym : Ustawa z 09.06.2006 r. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 1993 ze zm.

379. O cudzoziemcach : Ustawa z 12.12.2013 r. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 2206 ze zm.

380. O drogach publicznych : Ustawa z 21.03.1985 r. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 2222 ze zm.

381. O działach administracji rządowe : Ustawa z 04.09.1997 r. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 888 tekst jedn. ze zm.

382. O działach administracji rządowej : Ustawa z 04.09.1997 r. *Dziennik Ustaw*. 2018. Poz. 138 ze zm.

383. O działaniach antyterrorystycznych : Ustawa z 10.06.2016 r. *Dziennik Ustaw*. 2016. Poz. 904.

384. O Inspekcji Weterynaryjnej : Ustawa z 29.01.2004 r. *Dziennik Ustaw*. 2018. Poz. 36 ze zm.

385. O Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu : Ustawa z 18.12.1998 r. *Dziennik Ustaw*. 2016. Poz. 1575 oraz z 2018 r. Poz. 5.

386. O kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego : Ustawa z 24.01.1991 r. *Dziennik Ustaw*. 2016. Poz. 1255 ze zm.

387. O konsultacjach spolecznych i referendum : Ustawa z 06.05.1987 r. *Dziennik Ustaw*. 1987. Nr 14. Poz. 83.

388. O narodowym zasobie archiwalnym i archiwach : Ustawa z 14.07.1983 r. *Dziennik Ustaw*. 2018. Poz. 217.

389. O ochronie konkurencji i konsumentów : Ustawa z 16.02.2007 r. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 229 ze zm.

390. O ochronie osób i mienia : Ustawa z 22.08.1997 r. : tekst ujednolicony. *Dziennik Ustaw*. 2018. Poz. 138.

391. O ochronie przeciwpożarowej : Ustawa z 24.08.1991 r. *Dziennik Ustaw*. 2002. Nr 147. Poz. 1229 z późn. zm.

392. O orderach i odznaczeniach : Ustawa z 16.10.1992 r. : tekst ujednolicony. *Dziennik Ustaw*. 2019. Poz. 25, 730, 992.

393. O Państwowej Inspekcji Sanitarnej : Ustawa z 14.03.1985 r. *Dziennik Ustaw*. 2006. Nr 122. Poz. 851 z późn. zm.

394. O Państwowej Straży Pożarnej : Ustawa z 24.08.1991 r. *Dziennik Ustaw*. 2006. Nr 96. Poz. 667 z późn. zm.

395. O Policji : Ustawa z 06.04.1990 r. : тekst ujednolicony. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 2067.

396. O powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej : Ustawa z 21.11.1967 r. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 1430 ze zm.

397. O prokuraturze : Ustawa z 20.06.1985 r. *Dziennik Ustaw*. 1985. Nr 31. Poz 138 ze zm. URL: http://prawo.sejm.gov.pl (дата звернення: 15.03.2018).

398. O promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy : Ustawa z 20.04.2004 r. *Dziennik Ustaw*. 2004. Nr 99. Poz. 1001 z późn. zm.

399. O radcach prawnych : Ustawa z 06.07.1982 r. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 1870 i 2400 ze zm.

400. O radiofonii i telewizji : Ustawa z 29.12.1992 r. *Dziennik Ustaw*. 1993. Nr 7. Poz. 34 ze zm.

401. O Radzie Mediów Narodowych : Ustawa z 22.06.2016 r. *Dziennik Ustaw*. 2016. Poz. 929.

402. O Radzie Ministrów : Ustawa z 08.08.1996 r. *Dziennik Ustaw*. 2015. Poz. 1064 ze zm.

403. O referendum gminnym : Ustawa. *Dziennik Ustaw*. 1996. Nr 84. Poz. 386.

404. O referendum lokalnym : Ustawa z 15.09.2000 r. *Dziennik Ustaw*. 2000. Nr 88. Poz. 985 ze zm.

405. O referendum ogólnokrajowym : Ustawa z 14.03.2003 r. *Dziennik Ustaw*. 2003. Nr 57. Poz. 507 ze zm.

406. O samorządzie gminnym : Ustawa z 08.03.1990 r. : tekst ujednolicony. *Dziennik Ustaw.* 1990. Nr 16. Poz. 95 oraz z 2019 r. Poz. 506.

407. O samorządzie powiatowym : Ustawa z 05.06.1998 r. : tekst jednolity. *Dziennik Ustaw*. 2001. Nr 142. Poz. 1592 oraz z 2019 r. Poz. 511 ze zm.

408. O samorządzie województwa : Ustawa z 05.06.1998 r. : tekst ujednolicony. *Dziennik Ustaw*. 2001. Nr 142. Poz. 1590 ze zm.

409. O Sądzie Najwyższym : Ustawa z 23.11.2002 r. *Dziennik Ustaw*. 2002. Nr 240. Poz. 2052 ze zm.

410. O Sądzie Najwyższym : Ustawa z 08.12.2017 r. *Dziennik Ustaw*. 2018. Poz. 5 ze zm.

411. O skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki : Ustawa z 17.06.2004 r. *Dziennik Ustaw*. 2004. Nr 179. Poz. 1843.

412. O służbie cywilnej : Ustawa z 21.11.2008 r. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 1889 ze zm.

413. O Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego : Ustawa z 09.06.2006 r. *Dziennik Ustaw*. 2014. Nr 104. Poz. 253 oraz z 2017 r. Poz. 1978 ze zm. URL: http://prawo.sejm.gov.pl/ isap.nsf/download.xsp/ WDU20061040709/U/D20060709Lj.pdf (дата звернення: 15.03.2018).

414. O służbie wojskowej żołnierzy zawodowych : Ustawa z 11.09.2003 r. *Dziennik Ustaw*. 2010. Nr 90. Poz. 593.

415. O stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowodcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej : Ustawa z 29.08.2002 r. *Dziennik Ustaw*. 2002. Nr 156. Poz. 1301 ze zm.

416. O statystyce publicznej : Ustawa z 29.06.1995. *Dziennik Ustaw*. 2016. Poz. 1068 ze zm.

417. O strażach gminnych : Ustawa z 29.08.1997 r. : tekst ujednolicony. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 2405.

418. O transporcie kolejowym : Ustawa z 28.03.2003 r. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 2117 ze zm.

419. O Trybunale Stanu : Ustawa z 27.04.1923 r. *Dziennik Ustaw*. 1923. Nr 59. Poz. 415.

420. O Trybunale Stanu : Ustawa z 14.07.1936 r. *Dziennik Ustaw*. 1936. Nr 56. Poz. 403.

421. O Trybunale Stanu : Ustawa z 22.03.1982 r. *Dziennik Ustaw*. 2002. Nr 101. Poz. 925 ze zm.

422. O ubezpieczeniu społecznym rolników : Ustawa z 20.12.1990 r. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 2336.

423. O udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko : Ustawa z 03.10.2008 r. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 1405 ze zm.

424. O ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów : Ustawa z 18.10.2006 r. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 2186, z późn. zm.

425. O urzędach i izbach skarbowych : Ustawa z 21.06.1996 r. *Dziennik Ustaw*. 2004. Nr 121. Poz. 1267 z późn. zm.

426. O Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Bakteriobójczych : Ustawa z 18.03.2011 r. *Dziennik Ustaw*. 2016. Poz. 1718.

427. O usługach detektywistycznych : Ustawa z 06.07.2001 r. : tekst ujednolicony. *Dziennik Ustaw*. 2018. Poz. 398.

428. O ustroju i zakresie działania najwyższych organow Rzeczypospolitej Polskiej : Ustawa z 19.02.1947 r. *Dziennik Ustaw*. 1947. Nr 18. Poz. 71 ze zm.

429. O wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie : Ustawa z 24.07.1998 r. *Dziennik Ustaw*. 1998. Nr 99. Poz. 631 ze zm.

430. O wojewodzie i administracji rządowej w województwie : Ustawa z 23.01.2009 r. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 2234 tekst jedn. ze zm.

431. O wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa : Ustawa z 24.07.1998 r. : tekst ujednolicony. *Dziennik Ustaw*. 1998. Nr 96. Poz. 603 ze zm.

432. O wprowadzeniu zasadniczego trujstopniowego podziaiu terytorialnego panstwa : Ustawa z 24.07.1998 r. *Dziennik Ustaw*. 1998. Nr 96. Poz. 603 ze zm.

433. O współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej : Ustawa z 08.10.2010 r. *Dziennik Ustaw*. 2010. Nr. 213. Poz. 1395 ze zm.

434. O wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli : Ustawa z 24.06.1999 r. *Dziennik Ustaw*. 1999. Nr 62. Poz. 688 ze zm.

435. O wykonywaniu mandatu posła i senatora : Ustawa z 09.05.1996 r. *Dziennik Ustaw*. 1996. Nr 73. Poz. 350 z późn. zm.

436. O zarządzaniu kryzysowym : Ustawa z 26.04.2007 r. *Dziennik Ustaw*. 2007. Nr 89. Poz. 590.

437. O zasadach finansowania nauki : Ustawa z 30.04.2010 r. *Dziennik Ustaw*. 2018. Poz. 87 ze zm.

438. O zasadach prowadzenia polityki rozwoju : Ustawa z 06.12.2006 r. *Dziennik Ustaw*. 2006. Nr 227. Poz. 1658 ze zm.

439. O zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa : Ustawa z 17.12.1998 r. *Dziennik Ustaw*. 2010. Nr 240. Poz. 1601.

440. O zasadach wspierania rozwoju regionalnego : Ustawa z 12.05.2000 r. *Dziennik Ustaw*. 2000. Nr 48. Poz. 550 ze zm.

441. O zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej : Ustawa z 26.03.1982 r. *Dziennik Ustaw*. 1982. Nr 11. Poz. 83 ze zm.

442. O zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu : Ustawa z 24.04.2015 r. *Dziennik Ustaw*. 2015. Poz. 774 ze zm.

443. O zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samo rządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw : Ustawa z 11.04.2001 r. *Dziennik Ustaw*. 2001. Nr 45. Poz. 497.

444. O zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach : Ustawa z 13.12.2016 r. *Dziennik Ustaw*. 2016. Poz. 579.

445. O zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary : Ustawa z 26.01.2018 r. *Dziennik Ustaw*. 2018. Poz. 369.

446. O zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw : Ustawa z 15.01.2016 r. *Dziennik Ustaw*. 2016. Poz. 147 ze zem.

447. Ochendowski E. Prawo administracyjne. Część ogólna. Wyd. III, aktualnione i uzupełnione. Toruń : Dom Organizatora ; TNOiK, 2001. 464 s.

448. Ochendowski E. Prawo administracyjne. Część ogólna. Wyd. X, zaktualizowane. Torun : Dom Organizatora, 2018. 532 s.

449. Okrzesik J. Polski Senat. Studium politologiczne. Warszawa : Kancelaria Senatu, 2008. 200 s.

450. Oliwiak S. Podział władzy państwowej // Wielka encyklopedia prawa. Warszawa : Prawo i Praktyka Gospodarcza, 2005. S. 649.

451. Oliwniak S. Giorgio Agamben o prawach człowieka we współczesnym demokratycznym państwie prawa // Filozoficzne i teoretyczne zagadnienia demokratycznego państwa prawa / red. nauk. M. Andruszkiewicz, A. Breczko, S. Oliwniak. Białystok : «Temida 2», 2015. 101–114.

452. Oniszczuk J. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Kraków : Wydawnictwo Zakamycze, 2000. 1000 s.

453. Opaliński B. Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej miedzy Prezydenta RP oraz Radę Ministryw na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Warszawa : Wolters Kluwer, 2012. 465 s.

454. Opaliński B. Uwagi o potrzebie modyfikacji systemu rządów w Polsce // Systemy rządów w perspektywie porównawczej / red. J. Szymanek. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2014. S. 355.

455. Orłowski W. Doświadczenia i perspektywy polskiej reformy konstytucyjnej // Problemy reform konstytucyjnych we Włoszech i w Polsce / red. M. Volpi, W. Orłowski. Zamość : Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Zamościu, 2001. S. 37.

456. Orłowski W. Senat Trzeciej Rzeczypospolitej: geneza instytucji. Zamość : Polihymnia, 2000. 278 s.

457. Ornacka E. Jaka jestes prokuraturo? *Prawo i Zycie*. 2000. Nr 12. S. 18–19.

458. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 23.01.1993 r., sygn. akt K. 10/92 w sprawie niezgodności z Konstytucją RP art. 7 ust. 2 i art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. «O ubezpieczeniu społecznym rolników». URL: https://prawo.money.pl/orzecznictwo/trybunal-konstytucyjny/orzeczenie;z;dnia; 1993-02-23,k,10,92,216,orzeczenie.html (дата звернення: 17.12.2019).

459. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11.09.1993 r., sygn. akt K. 11/93. URL: https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/k-11-93-orzeczenie-trybunalu-konstytucyjnego-520119114 (дата звернення: 17.12.2019).

460. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 22.11.1995 r., sygn. akt K19/95. URL: https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/k-19-95-orzeczenie-trybunalu-konstytucyjnego-520119260 (дата звернення: 17.12.2019).

461. Osiatyński W. Potrzeba rewolucji prawnej. Warszawa : Polis, 1999. 114 s.

462. Osiecki G., Potocki M. Referendum przeszło do historii. *Dziennik Gazeta Prawna*. 8 września 2015. Nr 174.

463. Pajdała H. Instrumenty kontroli parlamentarnej nad władzą wykonawczą (Bułgaria, Czechy, Polska, Słowacja i Węgry) // Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej / red. T. Mołdawa. Warszawa : Elipsa, 2003. S. 62–66.

464. Państwo dla obywateli. Plan rządzenia 2005–2009. Grudzień 2005. URL: http://www.capitalstrategy.pl/wp-content/uploads/2015/08/PG-Pa%C5%84stwo-dla-obywateli-2005-12-07-Oddane-do-drukarni-corrected.pdf (дата звернення: 17.10.2008).

465. Patyra S. Organy kontroli państwowej i ochrony prawa // Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej / red. R. Mojak. Lublin : Wydawnictwo UMCS, 2000. S. 277–303.

466. Pawłowicz K. «Organizacja międzynarodowa» i «prawo» przez nią stanowione w świetle zasad Konstytucji RP. *Kwartalnik Prawa Publicznego*. 2002. Nr 3. S. 53–81.

467. Pełczyńska-Nałęcz K. Unia za zamkniętymi drzwiami. *Polityka*. 2017. Nr 34. S. 50–51.

468. Peretiatkowicz A. Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego. Poznań : Księgarnia Wł. Wilak w Poznaniu, 1947. 122 s.

469. Piekara A. Samorząd terytorialny a kreatywność społeczna i rozwój lokalny // Samorząd terytorialny droga do demokracji / red. P. Buczkowski, R. Sowiński. Poznań : Krajowy Instytut Badań Samorządowych ; Robdruk, 1994. S. 37–52.

470. Pietrzak M. Demokratyczne, świeckie państwo prawne. Warszawa : Wydawnictwa Prawnicze PWN, 1999. 351 s.

471. Pietrzak M. Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce. Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 1992. 181 s.

472. Piłat M. Referendum ogólnokrajowe w procesie integracji Polski z Unią Europejską. *Studia Iuridica Lublinensia*. 2004. Vol. 3. S. 153–168.

473. Pilczyński J. Powolna ucieczka do przodu. *Rzeczpospolita*. 1995. Nr 38 (3991). S. 47−62.

474. Piotrowski R. W sprawie kompetencji Prezydenta RP «w stosunkach zewnętrznych» // Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej / red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2009. S. 475–781.

475. Piotrowski R. Zasada podziału władz w Konstytucji RP. *Przegląd Sejmowy*. 2007. Nr 4. S. 113–126.

476. Podolak M., Żmigrodzki M. System polityczny i jego klasyfikacje // Współczesne systemy polityczne / red. M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska. Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 2013. S. 11−24.

477. Podział administracyjny Polski // Wikipedia : woln. encykl. URL: https://pl.wikipedia.org/wiki/Podzia%C5%82_administracyjny_Polski (дата звернення: 17.12.2019).

478. Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej / red. S. Wronkowska. Kraków : Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2005. 397 s.

479. Polskie prawo konstytucyjne / E. Gdulewicz et al. ; red. nauk. W. Skrzydło. Lublin : Morpol, 1997. 453 s.

480. Polskie prawo konstytucyjne / red. D. Górecki. Wyd. 4. Warszawa : Wolters Kluwer, 2012. 320 s.

481. Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym / red. R. Małajny. Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck, 2013. 750 s.

482. Popławska E. Rola parlamentów narodowych w świetle Traktatu z Lizbony. *Przegląd Sejmowy*. 2010. Nr 5 (100). S. 157−175.

483. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 23.06.2008 r., sygn. akt. Kpt 1/08. URL: https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/kpt-1-08-postanowienie-trybunalu-konstytucyjnego-520531992 (дата звернення: 17.12.2019).

484. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 20.05.2009 r., sygn. akt Kpt 2/08. *Monitor Polski*. 2009. Nr 32. Poz. 478. URL: http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP20090320478 (дата звернення: 17.12.2019).

485. Prawo administracyjne / pod red. J. Bocia. Wyd. 5 popr. Wrocław : Kolonia Limited, 2000. 509 s.

486. Prawo administracyjne. Część ogólna / nauk. red. M. Chmaj. Warszawa : Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego, 2003. 323 s.

487. Prawo atomowe : Ustawa z 29.11.2000 r. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 576 ze zm.

488. Prawo budowlane : Ustawa z 07.07.1994 r. *Dziennik Ustaw*. 2006. Nr 156. Poz. 1118 z późn. zm.

489. Prawo energetyczne : Ustawa z 10.04.1997 r. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 220 ze zm.

490. Prawo energetyczne : Ustawa z 27.05.2015 r. *Dziennik Ustaw*. 2015. Poz. 942.

491. Prawo geologiczne i górnicze : Ustawy z 09.06.2011 r. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 2126 ze zm.

492. Prawo konstytucyjne / J. Galster, B. Granowska, A. Bień-Kacała et al. ; red. Z. Witkowski. Toruń : Dom Organizatora, 2013. 712 s.

493. Prawo konstytucyjne / J. Galster, B. Gronowska, W. Szyszkowski, A. Bień-Kacała ; red. Z. Witkowski. Wyd. VII. Toruń : TNOiK, 1998. 500 s.

494. Prawo konstytucyjne / pod red. P. Tulei. Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck, 1995. 348 s.

495. Prawo konstytucyjne / Witkowski Z., Galster J., Gronowska B., Bień-Kacała A., Szyszkowski W. ; red. Z. Witkowski. Toruń : Dom Organizatora, 1998. 668 s.

496. Prawo konstytucyjne / Witkowski Z., Galster J., Gronowska B.et al. Toruń : Dom Organizatora, 2006. 758 s.

497. Prawo konstytucyjne RP / P. Czarny, A. Kulig, B. Naleziński et al. / pod red. P. Sarnecki. Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck, 2011. 464 s.

498. Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej. Wyd. 9 / pod red. P. Sarneckiego. Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck, 2014. 494 s.

499. Prawo lotnicze : Ustawa z 03.07.2002 r. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 959 ze zm.

500. Prawo o adwokaturze : Ustawa z 26.05.1982 r. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 2368 i 2400.

501. Prawo o miarach : Ustawa z 11.05.2001 r. *Dziennik Ustaw*. 2016. Poz. 884 ze zm.

502. Prawo o notariacie : Ustawa z 14.02.1991 r. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 2291 ze zm.

503. Prawo o prokuraturze : Ustawa z 28.01.2016 r. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 1767 oraz z 2018 r. Poz. 5. URL: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000177/U/D20160177Lj.pdf (дата звернення: 15.03.2018).

504. Prawo o ustroju sądów administracyjnych : Ustawa z 25.07.2002 r. *Dziennik Ustaw*. 2002. Nr 153. Poz. 1269 ze zm.

505. Prawo o ustroju sądów powszechnych : Ustawa z 27.07.2001 r. *Dziennik Ustaw*. 2001. Nr 98. Poz. 1070 ze zm.

506. Prawo o ustroju sądów wojskowych : Ustawa z 21.08.1997 r. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 2243 i 2265 oraz z 2018 r. Poz. 3 i 5.

507. Prawo telekomunikacyjne : Ustawa z 16.07.2004 r. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 1907 ze zm.

508. Prawo zamówień publicznych : Ustawa z 29.01.2004 r. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 1579 ze zm.

509. Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach konstytucji RP / red. K. Działocha, A. Preisner. Wrocław : Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1995. 152 s.

510. President Jean-Claude Juncker’s State of the Union Address 2017 // European Commission : An official website of the European Union. 13.09.2017. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm (дата звернення: 23.03.2018).

511. Programa PO. Polska zasługuje na cud gospodarczy. Warszawa, 2007. 88 s.

512. Prokop M. Typologia reżimów hybrydalnych. Ujęcie teoretycznometodologiczne. *Historia i Polityka*. 2017. Nr 21 (28). S. 27–42.

513. Przepisy wprowadzajace ustawy od 1990 r. *Dziennik Ustaw*. 1998. Nr 32. Poz. 191.

514. Puchta R. Polski parlamentaryzm i jego racjonalizacja. Kilka uwag na tle recepcji europejskiej myśli konstytucyjnej w ostatnim dwudziestoleciu // Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce / red. M. Zubik. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2010. S. 367–388.

515. Pudło A. Funkcja europejska parlamentów państw członkowskich Unii Europejskiej. *Przegląd Sejmowy*. 2015. Nr 1 (126). S. 13–26.

516. Pułło A. Idea solidarnosci w systemie zasad konstytucyjnych. *Gdańskie Studia Prawnicze*. 2015. T. XXXIII. S. 331–341.

517. Pułło A. O jedno rozumienie podziału władz w nauce prawa konstytucyjnego. *Państwo i Prawo*. 1983. Nr 6. S. 30–44.

518. Pułło A. Podział władzy. Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce. *Przegląd Sejmowy*. 1993. Nr 3. S. 9–21.

519. Pułło A. Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelnych Konstytucji RP. *Państwo i Prawo*. 2003. Nr 7. S. 5–16.

520. Pułło A. Zasada ochrony społeczeństwa obywatelskiego w systemie zasad konstytucyjnych. *Gdańskie Studia Prawnicze*. 2012. Nr 2. S. 277–290.

521. Pułło A. Zasada podziału i równoważenia władz w Konstytucji i praktyce ustrojowej USA // Konstytucja USA 1787–1987. Historia i współczesność / pod red. J. Wróblewskiego. Warszawa : Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1987. S. 169–202.

522. Pułło A. Zasady i granice systemu funkcjonowania prawa w ustawodawstwie konstytucyjnym // Studia nad prawem konstytucyjnym / red. J. Trzciński, B. Banaszak. Wrocław, 1997. S. 191–199. (Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo ; Nr CCLVII).

523. Radziszewski E. Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa. Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze, 2000. 391 s.

524. Raunio T. Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation // The Europeanisation of parliamentary democracy / eds: K. Auel, A. Benz. London ; New York : Routledge, 2006. P. 17–18.

525. Reding V. The EU and the Rule of Law – What next? // European Commission : An official website of the European Union. 04.09.2013. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm (дата звернення: 23.03.2018).

526. Regulamin Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku: zarządzenie nr 203/2015 Wojewody Podlaskiego z dnia 28 grudnia w sprawie ustalenia regulaminu Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku. URL: https://puw.bip.gov.pl/regulamin/regulamin-podlaskiego-urzedu-wojewodzkiego.html (дата звернення: 17.12.2019).

527. Regulamin Senatu : Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23.11.1990 r. ze zm. URL: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP19910020011 (дата звернення: 17.12.2019).

528. Regulski J. Local government reform in Poland: an insider's story. Local Government and Public Service Reform Initiative. Budapest : OSI/LGI, 2003. 263 p.

529. Regulski J. Samorz d III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realiyacja. Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 2000. 214 s.

530. Rice C. Democracy. Stories from the Long Road to Freedom. New York : Twelve, 2017. 496 p.

531. Rozporządzenie (WE) NR 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi

odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów (Rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów). URL: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7a2488d0-fc1b-4921-a03e-427dd2690933/language-pl (дата звернення: 17.12.2019).

532. Ruczkowski P. Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego / red. M. Zdyb, J. Stelmasiak. Warszawa : Wolters Kluwer, 2016. 744 s.

533. Rytel-Warzocha A. Zarządzanie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP // Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia. Gdańsk : Gdańsk University, 2016. S. 13–26.

534. Sanetra W. Sąd Najwyższy i jego funkcje w polskim systemie sądowniczym. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*. 2014. Nr 10. S. 2–10.

535. Sarnecki P. Czy w Polsce istnieje konstytucyjna zasada dwuizbowości parlamentu? *Przegląd Sejmowy*. 1993. T. 1. Nr 2. S. 41–49.

536. Sarnecki P. Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji. *Państwo i Prawo*. 1997. Nr 11–12. S. 33–53.

537. Sarnecki P. Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. *Przegląd Sejmowy*. 2000. Nr 6 (41). S. 9–27.

538. Sarnecki P. Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck, 2011. 464 s.

539. Sarnecki P. Prezes Rady Ministrów w ewolucji przepisów ustrojowych III Rzeczypospolitej // W kręgu zagadnień konstytucyjnych / pod red. M. Kudej. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 1999. S. 185–186.

540. Sarnecki P. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów. Kraków : Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2000. 218 s.

541. Sarnecki P. Problem dwuizbowości parlamentu. *Zagadnienia prawa parlamentarnego* : materiały z XLVII ogólnopolskiego zjazdu katedr i zakładów prawa konstytucyjnego (Serock, 1–3 czerwca 2006 r.). Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2007. S. 142–143.

542. Sarnecki P. Uwaga nr 2 do art. 145 Konstytucji // Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz / pod red. L. Garlickiego. T. I. Warszawa, 1999. S. 1–14.

543. Sarnecki P. Uwagi do art. 147 // Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej / red. L. Garlicki. Warszawa, 1999. S. 1–3.

544. Sarnecki P. Władza sądownicza w Kostytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. *Rejent*. 1997. Nr 5. S. 23–27.

545. Sarnecki P. Współpraca Rady Ministrow z Sejmem i Senatem przy wykonywaniu przez Polskę praw członkowskich w Unii Europejskiej. *Przegląd Sejmowy*. 2004. Nr 5 (64). S. 9–15.

546. Schroeder W. European Union and European Communities : Jean Monnet Working Paper No. 9/03 : Symposium «European Integration: the New German Scholarship», Heidelberg, 24–27 February 2003. 49 p. URL: https://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/03/030901-08.pdf (дата звернення: 17.12.2019).

547. Siedlik Ł. Rząd w rozwiązaniach ustrojowych Polski, Czech i Słowacji. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*. 2019. Nr 4 (50). S. 73–90.

548. Siemieński F. Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 19 czerwca 1992 r. *Państwo i Prawo*. 1993. Nr 4. S. 109–112.

549. Sikora K. Martin Bożek, Mirosław Karpiuk, Jarosław Kostrubiec, Konrad Walczuk. Zasady ustroju politycznego państwa. Polskie Wydawnictwo Prawnicze Iuris, Poznań 2012, ss. 241 : recenzje. *Studia Iuridica Lublinensia*. 2013. T. XX. S. 242–246. URL: http://journals.umcs.pl/sil/article/view/1210/979 (дата звернення: 14.12.2017).

550. Skrzydło W. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wyd. VII. Warszawa : LEX Grupa ; Wolters Kluwer, 2013. 328 s.

551. Skrzydło W. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Praktyczne komentarze. 5 wyd., stan prawny na 1 stycznia 2007 r. Warszawa : Wolters Kluwer, 2007. 256 s.

552. Skrzydło W. Polskie prawo konstytucyjne. Wyd. 6. Lublin : Verba, 2010. 467 s.

553. Skrzydło W. Rada Ministrów i administracja rządowa // Prawo konstytucyjne / red. W. Skrzydło. Lublin : Lubelskie Towarzystwo Naukowe, 1998. S. 341.

554. Skrzydło W. Ustroj polityczny RP w świetle Konstytucji RP z 1997 r. 5 wyd. Kraków : Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2008. 256 s.

555. Skrzydło W. Ustroj polityczny RP w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Warszawa : Wolters Kluwer, 2009. 235 s.

556. Skrzydło W. Ustrój polityczny RP w świetle konstytucji z 1997 r. Zakamycze, 1998. 251 s.

557. Skrzydło W. Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r. Warszawa : Wolters Kluwer, 2014. 250 s.

558. Skrzydło-Niżnik I. Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego. Kraków : Wydawnyctvo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2007. 717 s.

559. Słomka P. Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze. Warszawa : Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2005. 308 s.

560. Słomka T. System polityczny i konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej // Polska i Ukraina – próba analizy systemu politycznego = Польща і України – спроба аналізу політичної системи / red.: S. Sulowski, M. Prymusz, N. Minenkova, B. Zdaniuk. Warszawa : Elipsa, 2011. S. 126–138.

561. Słownik języka polskiego. T. 1 / pod red. M. Szymczaka. Wyd. IX. Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 1994. 1103 s.

562. Słownik języka polskiego / red. J. Karłowicz, A. A. Kryński, W. Niedźwiedzki. T. I–VIII. Warszawa, 1900–1927.

563. Sługocki J. Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe. Warszawa : Wolters Kluwer, 2012. 444 s.

564. Sobczak J. Sądy i Trybunały // Polskie prawo konstytucyjne / pod red. W. Skrzydły. Lublin : Oficyna Wydawnicza Verba, 2005. S. 416.

565. Sokalska E. Prawny charakter kompetencji Prezydenta RPw sferze władzy sądowniczej. *Przegląd Prawa i Administracji*. 2010. T. LXXXIII. S. 153–163.

566. Sokolewicz W. Formy oddziaływania parlamentu na prawodawstwo Unii Europejskiej. Wybrane problemy prawne. *Polska w Unii Europejskiej* : XLVI zjazd katedr i zakładów prawa konstytucyjnego, Wierzba, 3–5 czerwca 2004 r. / red. M. Kruk, J. Wawrzyniak Kraków : Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2005. S. 67–87.

567. Sokolewicz W. Funkcja kreacyjna Sejmu i Senatu // Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa / red. Z. Jarosz. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2006. S. 147–174.

568. Sokolewicz W. Komentarz do art. 157 Konstytucji RP // Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Warszawa : Wydawnictvo Sejmowe, 2001. S. 29.

569. Sokolewicz W. Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej // Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa / red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz. Warszawa : Wydawnictwa Trybunału Konstytucyjnego, 1999. S. 154–170.

570. Sokolewicz W. Państwo prawne – jego cechy i kryteria // Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Wydział Ekspertyz Prawnych, Informacja. Nr 63. Sierpień 1992. S. 1–4.

571. Sokolewicz W. Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym: prezydentura ograniczona, lecz aktywna w Polsce i w Rumunii. *Przegląd Sejmowy*. 1996. Nr 3. S. 36–54.

572. Sokolewicz W. Rząd w przyszłej konstytucji. *Państwo i Prawo*. 1990. Nr 7. S. 12–27.

573. Sokolewicz W. Rzeczpospolita Polska – demokratyczne państwo prawne. Uwagi na tle ustawy z 29 XII 1989 o zmianie Konstytucji. *Państwo i Prawo*. 1990. Nr 4. S. 12–29.

574. Sokolewicz W. Uwagi do art. 161 // Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej / red. L. Garlicki. Warszawa, 1999. S. 1–2.

575. Sozański J. Zasada demokratycznego państwa prawnego w polskiej praktyce prawnej. *Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula*. 2014. Nr 4 (42). S. 28–40.

576. Statut Straży Miejskiej M. ST. Warszawy: załącznik do uchwały nr IX/158/2011 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 10.02.2011 r. URL:

https://www.strazmiejska.waw.pl/straz-miejska/akty-prawne/statut.html (дата звернення: 30.03.2018).

577. Stawecki T., Winczorek P. Wstęp do prawoznawstwa. 2 wyd. Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck, 1999. 182 s.

578. Stefaniuk M. Naczelne organy administracji rządowej // Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej / pod red. J. Stelmasiaka i J. Szreniawskiego. Bydgoszcz-Lublin, 2002. S. 181.

579. Stefaniuk M. Pozycja ustrojowa centralnego organu administracji rządowej w Polsce (na przykładzie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów). *Studia Iuridica Lublinensia*. 2010. T. 13. S. 59–72.

580. Stembrowicz J. Rząd w systemie parlamentarnym. Warszawa : Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1982. 369 s.

581. Stern K. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. B. II. München : Verlag C.H. Beck, 1980. 468 s.

582. Stębelski M. Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2012. 325 s.

583. Stębelski M. Pojęcie kontroli parlamentarnej na tle ustrojowym. *Przegląd Sejmowy*. 2008. Nr 3. S. 37–56.

584. Sułkowski J. Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów. *Przegląd Sejmowy*. 2008. Nr 4. S. 47–66.

585. Sylwestrzak A. Nowe interpretacje podziału władz // Czas a trwanie idei politycznych i prawnych / red. K. Chojnicka, A. Citkowska-Kimla, W. Kozub-Ciembroniewicz. Warszawa : Wolters Kluwer, 2008. S. 121–136.

586. Sylwestrzak A. Władza neutralna w świetle nowej interpretacji podziału władz // Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej / red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2009. S. 115–130.

587. Sylwestrzak A. Władza trzecia «neutralna». *Zeszyty Prawnicze*. 2011. Nr 11.4. S. 29–65.

588. System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej / pod red. D. Waniek, M. Gulczyskiego. Warszawa : ALMAMER Wyższa Szkoła Ekonomiczna, 2009. 274 s.

589. System Prawa Administracyjnego. T. 2 : Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej / Biernat S., Bosek L., Garlicki L. et al. ; red. merytoryczna serii: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel. Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck ; Instytut Nauk Pawnych Pan, 2012. 624 s.

590. System prezydencki // Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich / pod red. M. Domagały. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 1997. S. 56–76.

591. Szeliga Z. Odpowiedzialność parlamentarzystow, Prezydenta, Rady Ministrow oraz jej członkow w świetle Konstytucji RP z 1997 r. Lublin : Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2003. 99 s.

592. Szerer M. Naród w parlamencie. Prawo i obyczaje polityczne Anglii. Londyn : M. I. Kolin, 1941. 161 s.

593. Szmulik B., Serafin S., Miaskowska-Daszkiewicz K. Zarys prawa administracyjnego. Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck, 2016. 278 s.

594. Szmulik B., Żmigrodzki M. Ustroj organow ochrony prawnej. Lublin : Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, 2001. 339 s.

595. Szmyt A. Elementy praktyki ustrojowej pod rządami Małej Konstytucji: miscellanea prawne. Koszalin : Miscellanea, 1998. 255 s.

596. Szydywar-Grabowska K. Reżim polityczny Rosji w ujęciu współczesnych teorii politologicznych. *Colloquium edukacja – polityka – historia*. 2018. Nr 3. S. 115–128.

597. Szyjko C. T. Traktat z Lizbony – geneza, uwarunkowania, proces implementacji. *Piotrkowskie Studia Międzynarodowe*. 2009. Nr 1. S. 7–38.

598. Szyjko C. T. Scenariusze rozwoju polityki spójności w UE po 2006 r. *Commentationes. Zeszyt Naukowy WSM.* 2005. Nr 2 (1). S. 446–462.

599. Szymanek J. «Funkcja europejska» Sejmu i Senatu jako ustrojowy efekt członkostwa. *Polska w Unii Europejskiej* : XLVI zjazd katedr i zakładów prawa

konstytucyjnego, Wierzba, 3–5 czerwca 2004 r. / red. M. Kruk, J. Wawrzyniak Kraków : Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2005. S. 347–364.

600. Szymanek J. Decydowanie parlamentarne // Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej / red. G. Rydlewski. Warszawa : Elipsa, 2011. S. 70–115.

601. Szymanek J. Dwuizbowość parlamentu RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny.* 2011. Nr 2. S. 129–138.

602. Szymanek J. Elementy racjonalizacji w konstrukcji parlamentarnego systemu rządów: analiza rozwiązań zawartych w Konstytucji RP // Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka / red.: T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz. Warszawa : Elipsa, 2012. S. 125–159.

603. Szymanek J. Konstytucyjna zasada dwuizbowosci parlamentu (jej aplikacja i znaczenie normatywne). *Studia Prawnicze*. 2004. Nr 2. S. 29–38.

604. Szymanek J. Pozalegislacyjne funkcje i kompetencje drugich izb parlamentarnych (analiza porównawcza). *Zagadnienia prawa parlamentarnego* : materiały z XLVII ogólnopolskiego zjazdu katedr i zakładów prawa konstytucyjnego (Serock, 1–3 czerwca 2006 r.). Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2007. S. 297–299.

605. Szymanek J. Rola Senatu RP w wykonywaniu kontroli parlamentarnej (uwagi de lege lata i de lege ferenda). *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*. 2004. ROK LXVI – zeszyt 1. S. 15–33.

606. Szymanek J. Sejm i Senat w porządku konstytucyjnym // Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością / red. T. Mołdawa, J. Zaleśny. Warszawa : Elipsa, 2011. S. 200.

607. The EU's Assembly of Regional and Local Representatives // European Committee of the Regions : An official website of the European Union. URL: http://www.cor.europa.eu/en (дата звернення: 17.12.2019).

608. Tischner J. Ktoś woła o ratunek. *Gazeta Wyborcza – Arka Noego*. 6–7 sierpnia 2005 r. S. 25.

609. Tokarczyk R. Paradygmatyczne ujęcie koncepcyjnych i ustrojowych aspektów demokratycznego państwa prawa // Demokratyczne państwo prawa. Zagadnienia wybrane / red. M. Aleksandrowicz. Warszawa : «Temida 2», 2016. S. 125–160.

610. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 25.03.1957 r. (wersja skonsolidowana). *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej.* 26.10.2012. C 326/47–390. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri= CELEX:12012E/TXT (дата звернення: 19.12.2019).

611. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie z 13.12.2007 r. *Dziennik Ustaw.* 2009. Nr 203. Poz. 1569.

612. Trejnis Z. Cywilne zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi. *Wojsko i wychowanie*. 1997. Nr 7. S. 78–82.

613. Trubalski A. Wybrane aspekty implementacji dyrektyw Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*. 2013. Nr 1 (13). S. 173–197.

614. Trzciński J. Czy Trybunał Konstytucyjny jest władzą sądowniczą? // W kręgu zagadnień konstytucyjnych / pod red. M. Kudej. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 1999. S. 193–200.

615. Tuleja P. Pojęcie zasady konstytucyjnej. *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji* : materiały naukowe XXXVIII sesji katedr prawa konstytucyjnego Jamrozowa Polana (7–8 czerwca 1996 r.) / pod red. K. Wójtowicza. Wrocław : Uniwersytet Wrocławski, 1997. S. 7–22.

616. Tuleja P. Trybunał Konstytucyjny – negatywny ustawodawca czy strażnik Konstytucji? // Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej / red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2009. S. 573–581.

617. Uchwala Trybunału Konstytucyjnego z 10.05.1994 r., sygn. akt W 7/94. URL: http://konstytucja.e-prawnik.pl/orzeczenia-trybunalu-konstytucyjnego/uchwaaw794.html (дата звернення: 17.12.2019).

618. Uchwala Trybunału Konstytucyjnego z 27.09.1994 r. *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*. 1994. Nr 34. Poz. 46.

619. Uchwała Sądu Najwyższego z 17.07.2007 r. III CZP 81/07. Nr 10. Poz. 154. URL: https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/iii-czp-81-07-uchwala-sadu-najwyzszego-520370601 (дата звернення: 17.12.2019).

620. Uchwała Zgromadzenia Ogolnego Sędziow Sądu Najwyższego z 01.12.2003 r. w sprawie regulaminu Sądu Najwyższego. *Monitor Polski*. 2003. Nr 57. Poz. 898 ze zm.

621. Uchylające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS) : Rozporządzenie Rady Ministrów z 07.04.2017 r. *Dziennik Ustaw*. 2017. Poz. 825.

622. Ura E. Prawo administracyjne. Wyd. 2. Warszawa : LexisNexis, 2012. 440 s.

623. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. *Dziennik Ustaw*. 1935. Nr 30. Poz. 227.

624. Ustawa o lokalnych organach wladzy panstwowej. *Dziennik Ustaw*. 1998. Nr 32. Poz. 176.

625. Ustawa z dnia 25.03.1994 r. o ustroju miasta stolecznego Warszawy // Samorząd terytorialny : zbiór aktów prawnych. Katowice – Kielce : Wydawnictwo C. H. Beck, 2001. S. 282–296.

626. Ustawy zasadniczej Państwa Izrael. URL: http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/izrael.html (дата звернення: 17.12.2019).

627. Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21.02.2001 r., sygn. akt P 12/00. *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*. *Zbior Urzędowy*. 2001. Nr 3. Poz. 47.

628. Uziębło P. Zarządzanie referendum ogólnokrajowego na wniosek grupy wyborców // Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia. Gdańsk : Gdańsk University, 2016. S. 35.

629. W kręgu zagadnień konstytucyjnych / pod red. M. Kudej. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 1999. 391 s.

630. W przedmiocie statutu tymczasowego Palestry Państwa Polskiego: Dekret Naczelnika Państwa z dnia 24.12.1918 r. *Dziennik Praw Państwa Polskiego.* 1918. Nr 22. Poz. 75. URL: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19180220075 (дата звернення: 17.12.2019).

631. W sprawie określenia głownych kierunkow rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ich przygotowań do obrony państwa na lata 2013−2022 : Postanowienie Prezydenta RP z 08.11.2011 r. *Monitor Polski.* 2011. Nr 103. Poz. 1030.

632. W sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego : Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 03.01.2008 r. *Monitor Polski*. 2008. Nr 4. Poz. 38.

633. W sprawie regulaminu czynności Trybunału Stanu : Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 06.07.1982 r. *Monitor Polski*. 1982. Nr 17. Poz. 135.

634. W sprawie szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego : Rozporządzenie Rady Ministrów z 15.12.1998 r. *Dziennik Ustaw*. 1998. Nr 157. Poz. 1031.

635. W sprawie utworzenia powiatow : Rozporządzenie Rady Ministrów od 7.08.1998 r. *Dziennik Ustaw*. 1998. Nr 103. Poz. 652.

636. W sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS) : Rozporządzenie Rady Ministrów z 13.07.2000. *Dziennik Ustaw*. 2000. Nr 58. Poz. 685 oraz z 2007 r. Nr 214. Poz. 1573.

637. W sprawie zasad i trybu postepowania przy skladaniu wniosków w sprawach tworzenia, lonczenia, podziaiu i znoszenia powiatyów oraz okreslenia ich granic : Rozporzodzenie Rady Ministrów z 15.04.1999 r. *Dziennik Ustaw*. 1999. Nr 35. Poz. 322.

638. Wieczorkiewicz-Kita J., Kanarek B. Semiotyczne aspekty dyskusji o państwie prawnym. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny I Socjologiczny.* 1998. Nr 3, 4. S. 59–76.

639. Wierzchowska A. Deficyt demokracji a reprezentatywność i legitymizacja instytucji unijnych // Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów / red. U. Kurczewska. Warszawa : Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 2008. S. 163–182.

640. Winczorek P. Dyskusja nad podstawowymi zasadami ustroju RP w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (dziesięć pierwszych artykułów projektu Konstytucji RP). *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny I Socjologiczny*. 1995. Nr 2. S. 11–28.

641. Winczorek P. Kilka uwag o polskich referendach. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*. 2014. T. 76. Nr 2. S. 143–160.

642. Winczorek P. Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskej z 02.04.1997 r. Warszawa : Liber, 2008. 464 s.

643. Winczorek P. Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Warszawa : Liber, 2000. 321 s.

644. Winczorek P. Polska pod rządami Konstytucji z 1997 r. Warszawa : Liber Księgarnia, 2006. 216 s.

645. Winczorek P. Wstęp do nauki o państwie. Wyd. 4. Warszawa : Liber, 2000. 270 s.

646. Witkowski Z. Model prezydentury w polskiej Konstytucji z 1997 r. w porównaniu z rozwiązaniami Francji, Niemiec, i Włoch // Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej / red. nauk.: E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka. Rzeszów : Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2007. S. 305–334.

647. Witkowski Z. Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej // Prawo konstytucyjne / red. Z. Witkowski. Toruń : Dom Organizatora, 2001. S. 352–353.

648. Wojtaszczyk K. A. Czy w Unii Europejskiej istnieje demokratyczny deficyt? // Deficyt demokracji w Unii Europejskiej / red. nauk. K. A. Wojtaszczyk, J. Szymańska. Warszawa : Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2012. S. 9–20.

649. Wojtaszczyk K. A. Kompendium wiedzy o państwie. Warszawa : Liber, 1995. 207 s.

650. Wojtaszczyk K. A. Państwo współczesne // Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych / red. K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski. Wyd. 3 Warszawa : Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2003. S. 286.

651. Wojtaszczyk K. A. Państwo współczesne // Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych / red. K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski. Wyd. 3 Warszawa : Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2003. S. 252.

652. Wojtyczek K. Konstytucyjny statusjednostki w prawie polskim; prawa osobistew // Prawo Konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej / red. P. Sarnecki. Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck, 2005. S. 306–389.

653. Wojtyczek K. Prezydent Rzeczypospolitej // Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej / red. P. Sarnecki. Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck, 2008. S. 344–373.

654. Wojtyczek K. Przekazanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawno konstytucyjne. Kraków : Wydawnyctvo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2007. 392 s.

655. Wojtyczek K. Władza wykonawcza w Polsce: dualistyczna czy wieloczłonowa? *Państwo i Prawo*. 2001. Nr 12. S. 54–66.

656. Wolnicz-Pawłowska E., Zych M. Polski przewodnik toponimiczny dla redaktorów map i innych użytkowników. Warszawa : Główny Urząd Geodezji i Kartografii, 2010. 111 s.

657. Wołpiuk W. J. Pozycja Rady Ministrów w zakresie inicjatywy ustawodawczej // Konstytucja. Rząd. Parlament / red. P. Radziewicz, J. Wawrzyniak. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2014. S. 386–400.

658. Wołpiuk W. J. Siły zbrojne w regulacjach Konstytucji RP. Warszawa : Wydawnictwo Naukowe Scholar, 1998. 160 s.

659. Wójtowicz K. Funkcja kontrolna sejmu w zakresie integracj europejskiej. *Przegląd Sejmowy*. 2008. Nr 3. S. 77–92.

660. Wroczyński K. Demokratyczne państwo prawne. *Człowiek w kulturze*. 1994. Nr 3. S. 151–160.

661. Wronkowska S. Proces prawodawczy dwóch dekad – sukcesy i niepowodzenia. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*. 2009. Vol. 71. Nr 2. S. 111–129.

662. Wronkowska S., Ziembiński Z., Zieliński M. Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe. Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze, 1974. 230 s.

663. Wróblewska I. Zasada demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Toruń : TNOiK, 2010. 269 s.

664. Wymiar sprawiedliwości // Encyklopedia PWN. URL: https://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/Wymiar%20sprawiedliwości%20%20.html (дата звернення: 17.12.2019).

665. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23.11.1993 r., sygn. akt K 5/93, OTK z 1993 r. Cz. II. Poz. 39. URL: https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/k-5-93-orzeczenie-trybunalu-konstytucyjnego-520119116 (дата звернення: 17.12.2019).

666. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21.11.1994 r., sygn. akt K 6/94. URL: http://prawo.legeo.pl/prawo/k-6-94/ (дата звернення: 17.12.2019).

667. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25.11.1997 r., sygn. akt K 26/97. URL: https://prawo.money.pl/orzecznictwo/trybunal-konstytucyjny/wyrok;z;dnia;1997-11-25,k,26,97,314,orzeczenie.html (дата звернення: 17.12.2019).

668. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23.02.1999 r., sygn. akt K 25/98. *Monitor Polski*. 1999. Nr 20. Poz. 295.

669. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13.04.1999 r., sygn. akt K 36/98. *Dziennik Ustaw*. 1999. Nr 34. Poz. 320. URL: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19990340320 (дата звернення: 17.12.2019).

670. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28.04.1999 r., sygn. akt K 3/99. *Monitor Polski*. 1999. Nr 16. Poz. 227. URL: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP19990160227 (дата звернення: 17.12.2019).

671. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22.06.1999 r., sygn. akt K 5/99. URL: http://prawo.money.pl/orzecznictwo/trybunal-konstytucyjny/wyrok;z;dnia;1999-06-22,k,5,99,579,orzeczenie.html (дата звернення: 17.12.2019).

672. Wyrok Trybunalu Konstytucyjnego z 06.03.2000 r., sygn. akt P 10/99. *Dziennik Ustaw*. 1999. Nr 101. Poz. 1182. URL: https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/p-10-99-wyrok-trybunalu-konstytucyjnego-520133685 (дата звернення: 17.12.2019).

673. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10.04.2002 r., sygn. akt K 26/00. *Dziennik Ustaw*. 2002. Nr 56. Poz. 517. URL: http://sejmometr.pl/prawo/4811 (дата звернення: 17.12.2019).

674. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12.12.2002 r., sygn. akt K 9/02. *Dziennik Ustaw*. 2002. Nr 238. Poz. 2025. URL: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20022382025 (дата звернення: 17.12.2019).

675. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12.01.2005 r., sygn. akt K 24/04. URL: https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/k-24-04-wyrok-trybunalu-konstytucyjnego-520237214 (дата звернення: 20.12.2017).

676. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11.05.2005 r., sygn. akt K 18/04. *Dziennik Ustaw*. 2005. Nr 86. Poz. 744. URL: http://sejmometr.pl/prawo/12069 (дата звернення: 17.12.2019).

677. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 09.11.2005 r., sygn. Kp 2/05. URL: http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otkpdf/2005/Kp_02_05.pdf (дата звернення: 17.12.2019).

678. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29.11.2005 r., sygn. akt P 16/04. URL: http://trybunal.gov.pl/rozprawy/wyroki/art/5378-wybor-lawnikow/ (дата звернення: 17.12.2019).

679. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22.09.2006 r., sygn. akt U 4/06. *Monitor Polski*. 2006. Nr 66. Poz. 680.

680. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15.01.2009 r., sygn. akt K 45/07. URL: http://sejmometr.pl/prawo/17576 (дата звернення: 17.12.2019).

681. Zacharko L. Organizacja prawna administracji publicznej. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2013. 352 s.

682. Zajac W. Zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny Polski. Warszawa : Twigger, 1999. 227 s.

683. Zaleśny J. Konstytucyjne koncepcje odpowiedzialności // Konstytucja RP z 1997 r. na tle zasad współczesnego państwa prawnego. Zagadnienia wybrane / red. nauk. M. Kruk. Warszawa : Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego w Warszawie, 2006. S. 170–189.

684. Zasady podstawowe polskiej Konstytucji / red W. Sokolewicz. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 1998. 267 s.

685. Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej / red. D. Dudek. Warszawa : Wolters Kluwer, 2009. 338 s.

686. Zieliński E. Administracja rządowa. Warszawa : Elipsa, 2001. 249 s.

687. Zieliński M. Konstytucyjne zasady prawa // Charakter i struktura norm konstytucyjnych / pod red. J. Trzcińskiego. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 1997. S. 58–76.

688. Zięba-Załucka H. Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa : LexisNexis, 2002. 309 s.

689. Zimmermann J. Prawo administracyjne. Warszawa : Wolters Kluwer, 2016. 570 s.

690. Zubik M. Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2003. 472 s.

691. Zubik M. Prawo parlamentarne i postępowanie ustawodawcze w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego // Ksiega XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Warszawa : Biuro Trybunału Konstytucyjnego, 2006. S. 693–720.

692. Zubik M. Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Warszawa : Biuro Trybunału Konstytucyjnego, 2011. 217 s.

693. Zubik M. Trybunały po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji III RP. *Przegląd Sejmowy*. 2007. Nr 4. S. 151–174.

ДОДАТКИ

Додаток А

Етапи польського переходу до демократії (за В. Ю. Лесняком)

Етапи переходу	Загальна характеристика етапів
1. Лібералізація соціалістичної Польщі (II пол. 1980-х – 1989)	еволюційна ерозія польського соціалізму, відхід від політики репресій щодо противників устрою (зумовлене політичними змінами в СРСР), масові суспільні рухи, початок переговорів при Круглому столі (6.II.1989 – 5.IV.1989), початок впровадження умов Круглого столу, «договірні» вибори
2. Демократизація постсоціалістичної Польщі (1989–1997)	1989–1990 – модифікація постсоціалістичної системи, спільна діяльність комуністичного президента з некомуністичним прем'єром, ліквідація ПНР, легалізація політичних партій, ліквідація ПОРП, організація демократичних виборів президента; 1991–1993 – системні політичні перетворення й економічні реформи, поглиблена фрагментація постопозиційної еліти (пов'язаної з Солідарністю), організація демократичних парламентських виборів, ухвалення Малої Конституції від 1992 р.; 1993–1997 – політична стабілізація та поглиблення економічних перетворень, співпраця постопозиційних еліт із посткомуністичними, поглиблення економічних реформ, стабілізація зовнішньої політики, ухвалення Конституції 1997 р.
3. Консолідація демократії у Польщі (1997–2004)	зміцнення політичних перетворень і стабільний економічний розвиток, організація демократичних парламентських виборів, проведення адміністративно-територіальної реформи, інтеграція з НАТО 1999 р. та ЄС 2004 р

Додаток Б

Партії, представлені в Сеймі, Сенаті та Європейському парламенті

Цифри в дужках показують мандати, здобуті після виборів до певної палати, коли вони відрізняються від поточного стану представництва.

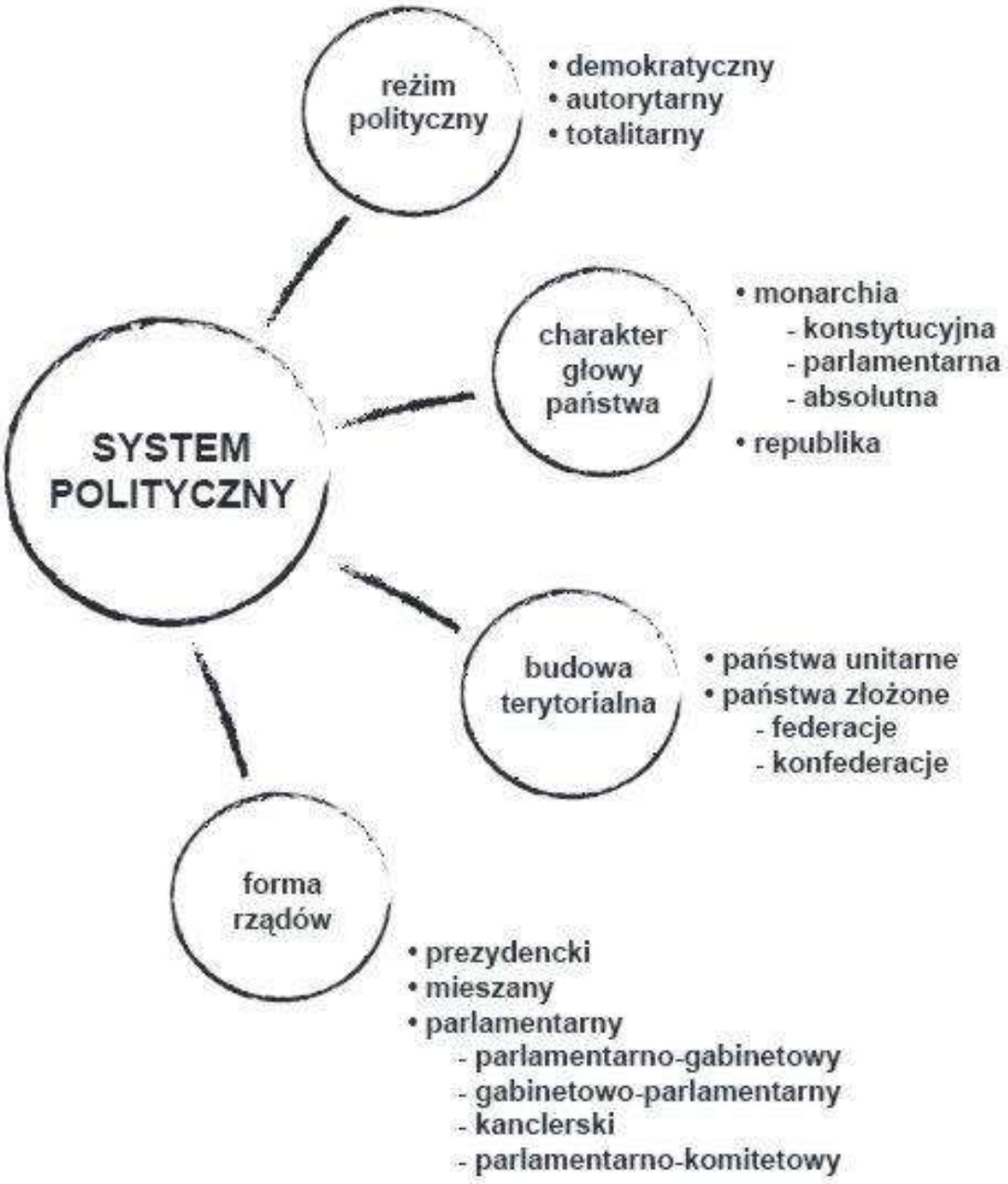
Назва	Скорочення	Лідер	Сейм	Сенат	ЄП	Ідеологія
Право і Справедливість	**ПіС**	Ярослав Качинський	218 (217)	59 (52)	15 (18)	націонал-консерватизм, солідаризм, євроскептицизм
Громадянська платформа	**ГП**	Гжегож Схетина	137 (138)	29 (33)	18 (19)	християнська демократія, соціал-лібералізм, консервативний лібералізм
Польська селянська партія	**ПСП**	Владислав Косіняк-Камиш	14 (16)	1	4	аграризм, християнська демократія, центризм
Новочесна	**.N**	Катерина Любнауер	14 (28)	0	0	лібералізм, центризм, пан'європеїзм
Угода Ярослава Говіна		Ярослав Говін	12 (8)	5 (6)	0	консервативний лібералізм, християнська демократія
«Солідарна Польща»	**SP**	Збігнєв Зьобро	7 (9)	2	0	солідаризм, націонал-консерватизм, євроскептицизм
Вільні і Солідарні	**WiS**	Корнель Моравецький	5 (0)	0	0	солідаризм
Унія європейських демократів	**UED**	Ельжбета Бінчицька	3 (0)	0	0	центризм, пан'європеїзм, соціал-лібералізм
Унія реальної політики	**UPR**	Бартош Юзьвяк	3 (2)	0	0	консервативний лібералізм, націонал-консерватизм, націонал-лібералізм, євроскептицизм
Вольносць	**Вольносць**	Януш Корвін-Мікке	2 (0)	0	2 (0)	консервативний лібералізм, євроскептицизм, регіоналізм
Республіканська партія	**PR**	Анна Сярковська	2 (0)	0	0	консервативний лібералізм, республіканізм, євроскептицизм
Правиця Речі	**Правиця**	Кшиштоф	1	0	1	націонал-

Назва	Скорочення	Лідер	Сейм	Сенат	ЄП	Ідеологія
Посполитої		Кавенцький				консерватизм, націонал-католицизм
Регіональна. Меншість із більшістю	**RMW**	Ришард Галла	1 (0)	0	0	регіоналізм, християнська демократія, центризм
«Рух народовий»	**RN**	Роберт Вінницький	1 (5)	0	0	націонал-консерватизм, євроскептицизм, націонал-католицизм, націоналізм
Біло-червоні	**BC**	Александра Поплавська	0	1	0	соціал-лібералізм, соціал-демократія
Союз демократичних лівих сил	**СДЛС**	Влодзімеж Чажастий	0	0	3 (4)	соціал-демократія, соціал-лібералізм
Конгрес нових правих	**KNP**	Станіслав Жултек	0 (1)	0	2 (4)	консервативний лібералізм, євроскептицизм, регіоналізм
Робітничий союз	**UP**	Вальдемар Вітковський	0	0	1	соціал-демократія

Вищенаведений список узято, головним чином, з Обліку політичних партій, який веде Варшавський окружний суд.

Додаток В

Політична система Республіки Польща
(за матеріалами У. Малек)[1]



[1] Małek U. Demokracja // Akademi@ demokracji – obywatelskie i polityczne kształcenie młodzieży : podrecznik metodyczny / red. A. Dąbrowska. Lublin, 2008. URL: http://www.eds-fundacja.pl/akademia/podrecznik/03-01.php (дата звернення: 19.12.2019).

Додаток Г

Матриця коефіцієнтів тотожності напівпрезидентських республік (за матеріалами С. Г. Серьогіної)

	Азербайджан	Ангола	Бенін	Білорусь	Болгарія	Казахстан	Камерун	Конго (ДР Конго)	Конго (Р Конго)	Киргизстан	Литва	Молдова	Польща	Португалія	Росія	Румунія	Сирія	Таджикистан	Україна	Франція	ЦАР
Азербайджан		51	54	53	49	55	46	51	51	52	50	46	50	46	54	43	46	61	48	48	47
Ангола	51		54	53	52	58	52	57	43	54	48	48	47	56	54	48	51	55	48	52	50
Бенін	54	54		51	49	56	52	55	59	49	47	48	48	50	50	43	50	55	49	49	55
Білорусь	53	53	51		56	64	50	51	50	58	58	54	59	52	65	53	52	59	60	51	56
Болгарія	49	52	49	56		54	44	52	43	53	56	61	56	49	55	54	47	52	57	52	56
Казахстан	55	58	56	64	54		59	58	55	54	57	51	53	50	59	49	57	59	53	59	57
Камерун	46	52	52	50	44	59		50	50	43	46	42	44	45	46	42	53	44	45	49	54
Конго (ДР Конго)	51	57	55	51	52	58	50		51	53	51	51	52	49	53	55	45	52	52	53	53
Конго (Р Конго)	51	43	59	50	43	55	50	51		44	43	42	46	42	47	43	48	49	46	46	47
Киргизстан	52	54	49	58	53	54	43	53	44		54	57	50	48	56	50	45	53	55	47	51
Литва	50	48	47	58	56	57	46	51	43	54		58	55	50	57	50	46	56	50	51	53
Молдова	46	48	48	54	61	51	42	51	42	57	58		54	46	51	53	44	49	52	49	50
Польща	50	47	48	59	56	53	44	52	46	50	55	54		49	49	56	47	50	54	48	51
Португалія	46	56	50	52	49	50	45	49	42	48	50	46	49		48	47	44	47	46	49	51
Росія	54	54	50	65	55	59	46	53	47	56	57	51	49	48		48	47	56	58	52	56
Румунія	43	48	43	53	54	49	42	55	43	50	50	53	56	47	48		43	46	54	50	49
Сирія	46	51	50	52	47	57	53	45	48	45	46	44	47	44	47	43		51	45	48	52
Таджикистан	61	55	55	59	52	59	44	52	49	53	56	49	50	47	56	46	51		51	49	51
Україна	48	48	49	60	57	53	45	52	46	55	50	52	54	46	58	54	45	51		50	52
Франція	48	52	49	51	52	59	49	53	46	47	51	49	48	49	52	50	48	49	50		53
ЦАР	47	58	55	56	56	57	54	53	47	51	53	50	51	51	56	49	52	51	52	53	

Додаток Ґ

Порівняльний аналіз процесів децентралізації України та Республіки Польща

Республіка Польща

- гмін - 2489
- повітів – 308
- міст-повітів – 65
- воєводств - 16

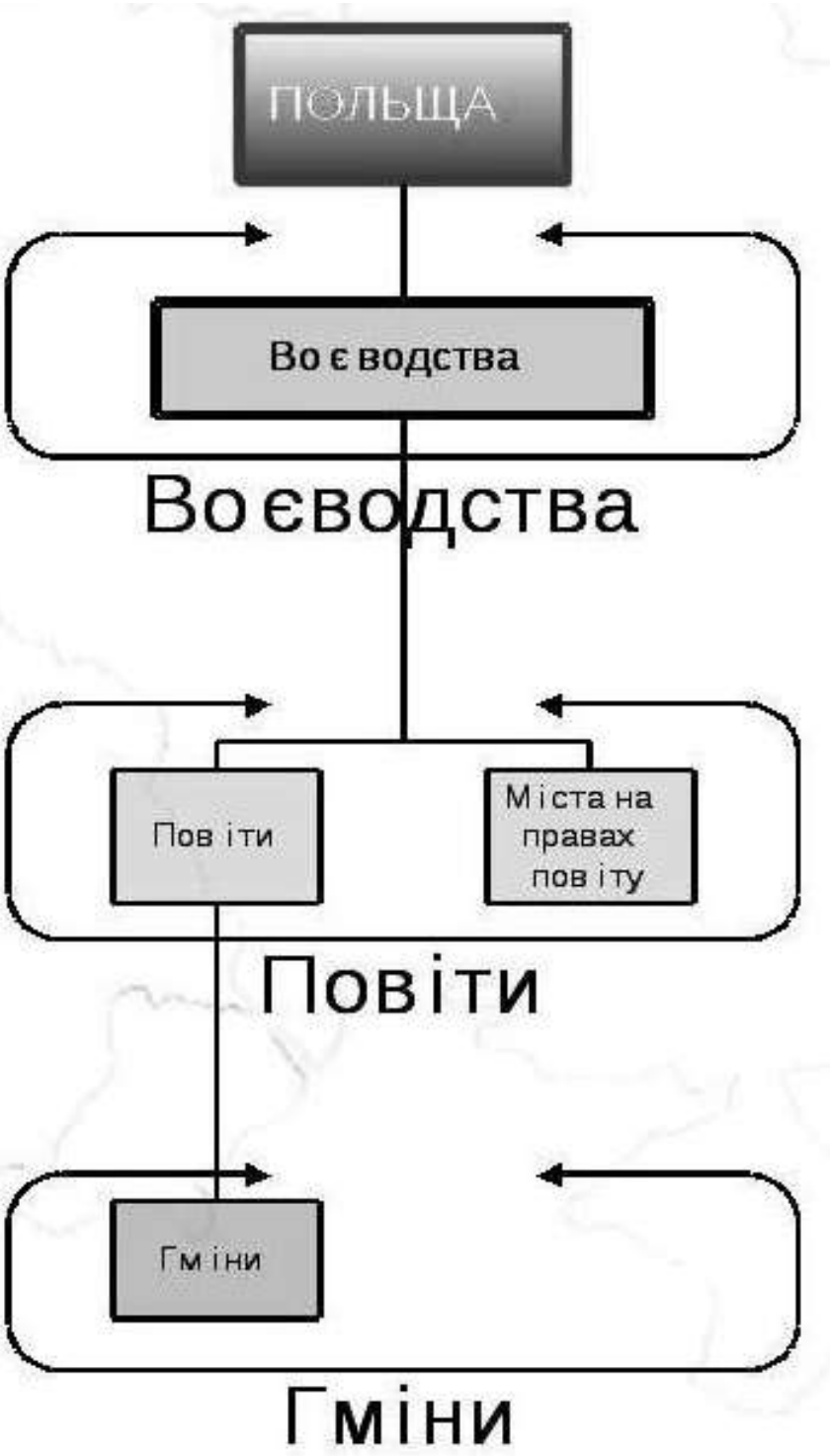


Україна



Додаток Д

Система територіального устрою Республіки Польща



Додаток Е

Узагальнена схема територіальної організації влади в Польщі

<table>
<tr><th></th><th colspan="2">Місцеве самоврядування</th><th colspan="3">Державна влада</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Центральний рівень</td><td colspan="2" rowspan="2"></td><td colspan="3">Прем’єр-міністр і Рада Міністрів</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td>Центральні органи державної влади</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Рівень воєводства</td><td colspan="2">Сеймик воєводства</td><td>Воєвода</td><td rowspan="2">Адміністрація воєводства</td><td rowspan="2">Представництва центральних органів державної влади</td></tr>
<tr><td>Маршалок (маршал)</td><td>Правління воєводства</td><td>Уряд воєводствва</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Рівень повіту</td><td colspan="2">Староста</td><td></td><td rowspan="2">Повітова адміністрація</td><td rowspan="3"></td></tr>
<tr><td>Рада повіту</td><td>Староство (виконавчі органи повіту)</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="2">Рівень гміни</td><td colspan="2">Війт / Бургомістр / Президент гміни</td><td rowspan="2"></td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>Рада гміни</td><td>Уряд гміни</td></tr>
</table>

Додаток Є

Порівняльна характеристика завдань територіального самоврядування різних рівнів у Республіці Польща

Гміна	Повіт	Воєводство
Комунальне господарство та розвиток економіки	Адміністративні послуги	Регіональний розвиток
Громадські послуги на місцевому рівні	Громадські послуги на місцевому понадгмінному рівні	Громадські послуги на регіональному рівні
Землекористування	Публічна безпека	Розвиток ринку праці
Дошкільні заклади, основна школа, гімназії	Спеціальні школи	Вищі школи
Осередки охорони здоров’я	Повітові лікарні	Воєводські лікарні
Заклади культури, бібліотеки	Повітові заклади культури та музеї	Театри, регіональні музеї
Гмінні дороги	Повітові дороги	Воєводські дороги

Додаток Ж

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Марчук М. І. Державний лад Республіки Польща: конституційно-правова модель: монографія. Харків : «Стиль-Іздат», 2019. 527 с.

2. Марчук М. І. Набуття майна одиницями територіального самоврядування Республіки Польща. *Вісник Національного університету внутрішніх справ.* 2006. Вип. 34. С. 71–77.

3. Марчук М. І. Територіальне самоврядування Республіки Польща у контексті європейської інтеграції. *Форум права.* 2011. № 1. С. 624–628. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_1_101.

4. Марчук М. І. Територіальне самоврядування у Речі Посполитій. *Право і Безпека.* 2014. № 4 (55). С. 21–28.

5. Марчук М. І. Принцип поділу влади у Конституції Республіки Польща. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2014. Вип. 24, т. 1. С. 148–153.

6. Марчук М. І. Особливості унормування (конституювання) принципів територіального устрою в Республіці Польща. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2015. № 3 (70). С. 30–37.

7. Марчук М. І. Конституційно-правові засади діяльності Президента Республіки Польща у військовій сфері. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică = Национальный юридический журнал: теория и практика.* 2015. Nr 6 (Decembrie). С. 66–70. (Республіка Молдова).

8. Марчук М. І. Механізми оптимізації співпраці між главою держави та урядом у конституційно-правовій доктрині Республіки Польщі. *Visegrad Journal on Human Rights.* 2016. № 4/1. С. 140–145. (Словацька Республіка).

9. Марчук М. І. Засади державного ладу Республіки Польща та особливості їх систематизації. *Право і Безпека.* 2017. № 4 (67). С. 35–41.

10. Марчук М. І. Правова природа Конституційного Трибуналу Республіки Польща. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право».* 2017. Вип. 24. С. 39–43.

11. Марчук М. І. Особливості еволюції правового статусу прокуратури в Республіці Польща. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 1 (90). С. 54–60. DOI: https://doi.org/10.31733/2078-3566-2018-1-54-60.

12. Марчук М. Державний трибунал Республіки Польща як квазісудова владна інституція. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică = Национальный юридический журнал: теория и практика.* 2018 (Aprilie). Nr. 2-2 (30). С. 38–41. (Республіка Молдова).

13. Марчук М. І. Система органів судової влади Республіки Польща. *Право і суспільство.* 2018. № 3. С. 306–313.

14. Марчук М. І. Верховний суд Республіки Польща як правозахисна інституція. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2018. Спецвип. № 3 (94). С. 132–137. DOI: https://doi.org/10.31733/2078-3566-2018-5-132-137.

15. Марчук М. І. Концепція соціальної держави у Польській правовій доктрині. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2018. № 4. С. 29–32.

16. Марчук М. І. Законодавча влада в Республіці Польща. *Право і безпека.* 2018. № 4 (71). С. 22–28. DOI: https://doi.org/10.32631/pb.2018.4.02.

17. Марчук Н. Особенности развития концепции правового государства в Республике Польша. *Legea şi viaţa.* 2018. Nr. 9/2 (321). С. 100–104. (Республіка Молдова).

18. Марчук Н. Республика Польша как светское государство. *Legea și viața*. 2018. Nr. 12/2 (324). С. 90–94. (Республіка Молдова).

19. Марчук М. І. Республіка Польща як демократична держава. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право».* 2018. Вип. 25. С. 58–62.

20. Марчук М. І. Реалізація правоохоронної функції як пріоритетний напрям діяльності органів публічної влади Республіки Польща. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2014. Вип. 49, т. 1. С. 90–94.

21. Марчук М. Форма Польської держави за чинною Конституцією 1997 року. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică = Национальный юридический журнал: теория и практика.* 2019. Nr. 3 (37). С. 42–45. (Республіка Молдова).

22. Марчук М. І. Територіальне самоврядування Республіки Польща як складник європейської регіональної стратегії. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 3 (28), т. 1. С. 50–54. DOI: https://doi.org/10.32837/pyuv.v1i3(28).318.

23. Марчук М. И. Особенности осуществления местного (территориального) самоуправления в Республике Польша на уровне гмины. *Legea şi Viaţa.* 2019. Nr. 6/2 (330). С. 61–64. (Республіка Молдова).

24. Марчук М. І. Підстави адміністративно-територіального поділу Республіки Польща. *Правові засади місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики* : матеріали наук.-практ. семінару (Харків, 20 листоп. 2012 р.). Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ ; Рейтинг, 2012. С. 41–43.

25. Марчук М. І. Особливості реалізації правоохоронної функції органами територіального самоврядування Республіки Польща. *Права людини*: *теорія, реальність, перспективи* : матеріали наук.-практ. семінару (Дніпропетровськ, 12 груд. 2013 р.). Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. С. 130–132.

26. Марчук М. І. Особливості реалізації правоохоронної функції органами публічної влади Республіки Польща. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 25 квіт. 2014 р.). Харків : ХНУВС, 2014. С. 166–168.

27. Марчук М. І. Особливості реалізації самоврядної функції на рівні воєводства в Республіці Польща. *Держава і право: проблеми становлення і стратегії розвитку* : зб. матеріалів VII Міжнар. наук.-практ. конф. (Суми, 17–18 трав. 2014 р.). Суми : Друкар. дім «Папірус», 2014. С. 88–90.

28. Марчук М. І. Еволюція Конституції: польсько-український вимір. *Суверенність, незалежність, конституційність: становлення та розвиток української держави* : зб. матеріалів II наук.-практ. конф. (Харків, 12 черв. 2015 р.). Харків : ХНУВС, 2015. С. 25–28.

29. Марчук М. І. Адміністративно-територіальна реформа в Республіці Польща: досвід для України. *Держава і право: проблеми становлення і стратегії розвитку* : зб. матеріалів VIII Міжнар. наук.-практ. конф. (Суми, 16–17 трав. 2015 р.). Суми : Ельдорадо, 2015. С. 21–24.

30. Марчук М. І. Проблеми реалізації принципу релігійної нейтральності органів державної влади Республіки Польща. *Національні та міжнародні механізми захисту прав людини* : тези доп. Всеукр. круг. столу (Харків, 20 квіт. 2016 р.). Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2016. С. 116–119.

31. Марчук М. І. Стратегії розвитку територій у Республіці Польща: види та форми реалізації. *Публічне управління у забезпеченні сталого розвитку країни* : зб. тез наук.-практ. конф. за міжнар. участю (в межах Третьої щорічної наук.-освіт. вист. «Публічне управління XXI», приуроченої до Всесвітнього дня науки), 24 листоп. 2016 р.). Харків : Вид-во ХарРІДУ НАДУ при Президентові України «Магістр», 2016. 5 с. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2016-5/doc/2/08.pdf.

32. Марчук М. І. Польська модель територіальної організації влади: досвід для України. *Від громадянського суспільства – до правової держави* : тези доп. XIII Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 21 квіт. 2017 р.). Харків : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2017. С. 259–262.

33. Марчук М. І. До проблеми «роздержавлення» правоохоронної функції: досвід Республіки Польща. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми* : тези доп. круглого столу (Харків, 27 жовт. 2017 р.). Харків : ХНУВС, 2017. С. 126–129.

34. Марчук М. І. Окремі аспекти сучасної соціальної політики Республіки Польща. *Актуальні проблеми трудового законодавства, законодавства про державну службу та службу в правоохоронних органах* :

матеріали VII Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 16 листоп. 2018 р.) / за заг. ред. К. Ю. Мельника. Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2018. С. 177–180.

35. Марчук Н. И. Особенности влияния евроинтеграционных процессов на концепцию правового государства в Республике Польша. *Євроінтеграція: польський досвід і українські перспективи* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 12 квіт. 2019 р.) Одеса : Міжнар. гуманітар. ун-т, 2019. С. 5–11.

36. Марчук М. І. Прокуратура в Республіці Польща: аналіз правових змін. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми* : тези доп. учасн. міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 17 трав. 2019 р.). Харків : ХНУВС, 2019. С. 134–135.

37. Марчук М. І. Масмедійна складова польської демократії: до проблеми залежності суспільного мовлення від політики. *Правові засади взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства в Україні та зарубіжних державах* : тези доп. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 29 листоп. 2019 р.). Київ : КНУ ім. Тараса Шевченка, 2019. С. 178–182.

38. Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / авт.-упоряд. : В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, М. І. Марчук та ін.; за заг. ред. В. О. Серьогіна. Харків : ФІНН, 2009. 664 с. (обсяг 1,2 д.а.).

39. Марчук М. І. Право Європейського Союзу : навч. посіб. Харків : ХНУВС, 2012. 236 с. (обсяг 13,77 д.а.).

40. Марчук М. І. Конституційне право : навчальний посібник / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; за заг. ред. М. І. Марчука; О. С. Бакумов, Л. Д. Варунц, Т. І. Гудзь та ін.; передм. М. І. Марчука. Харків : ХНУВС, 2017. 358 с. (обсяг 2,1 д.а.).

41. Конституційне право : підручник / за заг. ред. О. С. Бакумова, Т. І. Гудзь, М. І. Марчука. Харків : ХНУВС, 2019. 483 с. (обсяг 2,8 д.а.).

Додаток

3

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

61002, м. Харків, вул. Чернишевська, 80; тел. (факс) 057 700-36-69

«09» січня 2020р. № 3

Акт
про впровадження результатів дисертаційного дослідження Марчука Миколи Івановича
на тему «Державний лад Республіки Польща»

До Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України надійшли матеріали дисертаційного дослідження Марчука Миколи Івановича на тему «Державний лад республіки Польща», поданого на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

Результати дисертаційного дослідження Марчука М.І. впроваджуються співробітниками Інституту при підготовці експертно-аналітичних матеріалів за запитами державних органів та органів місцевого самоврядування, при напрацюванні пропозицій щодо конституційно-проектного регулювання питань організації та здійснення публічної влади, територіальної організації влади, використовуються в процесі написання наукових статей, монографій, коментарів до чинного конституційного та муніципального законодавства України, визначенні векторів наукових розробок в межах фундаментальних наукових досліджень «Правові проблеми розвитку державотворчих процесів у контексті конституційної реформи в Україні» (РК УкрІНТЕІ № 0118U001380) та «Реформа децентралізації публічної влади та удосконалення місцевого самоврядування в аспекті європейської інтеграції України» (РК УкрІНТЕІ № 0118U001381). Практичне впровадження пропозицій та висновків зазначеної дисертації в наукову діяльність фахівців Інституту дозволяє підвищити рівень наукових розробок та сприяє підвищенню їх кваліфікації.

Заступник директора з наукової роботи
НДІ державного будівництва та
місцевого самоврядування НАПрН України,
кандидат юридичних наук, доцент **Бодрова І.І.**



ЗАТВЕРДЖУЮ
Проректор
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України
Лариса НАЛИВАЙКО

«16» 01 2020 р.

АКТ
впровадження результатів дисертаційної роботи
на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук
Марчука Миколи Івановича на тему: «Державний лад Республіки Польща»
у навчальний процес Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ

Комісія у складі завідувача кафедри криміналістики, судової медицини та психіатрії Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, професора Чаплинського Костянтина Олександровича, декана юридичного факультету Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, доцента Савіщенко Вікторії Миколаївни, завідувача кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, професора Собакаря Андрія Олексійовича склала цей акт про те, що основні результати дисертаційної роботи Марчука Миколи Івановича, які викладені у її наукових роботах:

1. Марчук М.І. Державний лад Республіки Польща: конституційно-правова модель: монографія. Харків: «Стиль Іздат», 2019. 545 с.

2. Марчук М. І. Набуття майна одиницями територіального самоврядування Республіки Польща. *Вісник Національного університету внутрішніх справ.* 2006. № 34. С. 71–77.

3. Марчук М. І. Територіальне самоврядування Республіки Польща у контексті європейської інтеграції. *Форум права.* 2011. № 1. С. 624–628. URL:

http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_1_101.

4. Марчук М. І. Територіальне самоврядування у Речі Посполитій. *Право і безпека.* 2014. № 4 (55). С. 21–28.

5. Марчук М. І. Принцип поділу влади у Конституції Республіки Польща. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2014. № 24. Т. 1. С. 148–153.

6. Марчук М. І. Особливості унормування (конституювання) принципів територіального устрою в Республіці Польща. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2015. № 3 (70). С. 30–37.

7. Марчук М. І. Конституційно-правові засади діяльності Президента Республіки Польща у військовій сфері. *Jurnalul juridic national:teotie si practica.* 2015. № 6 (16). С. 66–70

8. Марчук М. І. Механізм оптимізації співпраці між главою держави та урядом у конституційно-правовій доктрині Республіки Польщі. *Visegrad journal of human rights*. 2016. № 4/1. С. 140–145.

9. Марчук М. І. Засади державного ладу Республіки Польща та особливості їх систематизації. *Право і безпека.* 2017. № 4 (67). С. 35–41.

10. Марчук М. І. Правова природа Конституційного трибуналу Республіки Польща. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право».* 2017. № 24. С. 39–43.

11. Марчук М. І. Особливості еволюції правового статусу прокуратури в Республіці Польща. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2018. № 1 (90). С. 54–60.

12. Марчук М. І. Державний трибунал Республіки Польща як квазісудова владна інституція. *Jurnalul juridic national:teotie si practica.* 2018. № 2 (30). С. 38–41.

13. Марчук М. І. Система органів судової влади Республіки Польща. *Право і суспільство.* 2018. № 3. С. 306–313.

14. Марчук М. І. Верховний суд Республіки Польща як правозахисна інституція. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету*

внутрішніх справ. 2018. Спец. випуск № 3 (94). С. 132–137.

15. Марчук М. І. Концепція соціальної держави у Польській правовій доктрині. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2018. № 4. С. 29–32.

16. Марчук М. І. Законодавча влада в Республіці Польща. *Право і безпека.* 2018. № 4 (71). С. 22–28.

17. Марчук Н. Особенности развития концепции правового государства в Республике Польша. *Legea şi viaţa..* 2018. № 9/2 (321). С. 100–104.

18. Марчук Н. И. Республика Польша как светское государство. *Legea şi viaţa.* 2018. № 12/2 (324). С. 90–94.

19. Марчук М. І. Республіка Польща як демократична держава. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право».* 2018. № 25. С. 58–62.

20. Марчук М. І. Реалізація правоохоронної функції як пріоритетний напрям діяльності органів публічної влади Республіки Польща. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2018. № 49. Т. 1. С. 90–94.

21. Марчук М. І. Форма Польської держави за чинною Конституцією 1997 року. *Jurnalul juridic national:teotie si practica.* 2019. № 3 (37). С. 42–45.

22. Марчук М. І. Територіальне самоврядування Республіки Польща як складник європейської регіональної стратегії. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2019. Вип. 3 (28). Т. 1. С. 50–54.

23. Марчук Н. И. Особенности осуществления местного (территориального) самоуправления в республике Польша на уровне гмины. *Legea şi viaţa.* 2019. № 6/2 (330). С. 61–64.

24. Марчук М. І. Підстави адміністративно-територіального поділу Республіки Польща. *Правові засади місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики:* матеріали науково-практичного семінару (м. Харків, 20 листопада 2012 р.). Харків: ХНУВС, ООО Рейтинг, 2012. С. 41-43.

25. Марчук М. І. Особливості реалізації правоохоронної функції органами територіального самоврядування Республіки Польща. *Права людини: теорія, реальність, перспективи:* матер. наук.-практ. семінару (м. Дніпропетровськ, 12

грудня 2013 р.). Дніпропетровськ: ДДУВС, 2014. С.130-132.

26. Марчук М. І. Особливості реалізації правоохоронної функції органами публічної влади Республіки Польща. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25 квіт. 2014 р.). Харків: ХНУВС, 2014. С. 166-168.

27. Марчук М. І. Особливості реалізації самоврядної функції на рівні воєводства в Республіці Польща. *Держава і право: проблеми становлення і стратегії розвитку* : зб. матеріалів VII Міжнар. наук.-практ. конф. (Суми, 17-18 трав. 2014 р.) / Сумська філія ХНУВС. Суми: Друк. дім «ПАПРУС», 2014. С. 88-90.

28. Марчук М.І. Еволюція Конституції : польсько-український вимір. *Суверенність, незалежність, конституційність: становлення та розвиток української держави*: зб. матеріалів II наук.-практ. конф. (м. Харків, 12 черв. 2015 р.). Харків: ХНУВС, 2017. С. 25-28.

29. Марчук М. І. Адміністративно-територіальна реформа в Республіці Польща: досвід для України. *Держава і право: проблеми становлення і стратегії розвитку* : Зб. матеріалів VIII Міжнар. наук.-практ. конф. (16-17 трав. 2015 р., м. Суми). Суми: Видав. дім «Ельдорадо», 2015. С. 21-24.

30. Марчук М. І. Проблеми реалізації принципу релігійної нейтральності органів державної влади Республіки Польща. *Національні та міжнародні механізми захисту прав людини:* тези доповідей всеукр. круг. столу. (Харків, 20 квіт. 2016 р.). Харків: ХНУВС, 2016. С. 116-119.

31. Марчук М. І. Стратегії розвитку територій у Республіці Польща: види та форми реалізації. *Публічне управління у забезпеченні сталого розвитку країни*: збірник тез наук.-практ. конф. за міжнародною участю (в межах Третьої щорічної науково-освітньої виставки «Публічне управління XXI», приуроченої до Всесвітнього дня науки) (24 листопада 2016 р.). Харків: Вид-во ХРІ Національної академії державного управління при Президентові України "Магістр". URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2016-5/doc/2/08.pdf.

32. Марчук М. І. Польська модель територіальної організації влади: досвід для України. *Від громадянського суспільства – до правової держави:* Тези доповідей XIII Міжнар. наук.-практ. конф. Харків: ХНУ імені В.Н.Каразіна, 2017. С. 259-262.

33. Марчук М. І. До проблеми «роздержавлення» правоохоронної функції: досвід Республіки Польща. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми* (м. Харків, 27 жовт. 2017 р.). Харків: ХНУВС, 2017. С. 126-129.

34. Марчук М. І. Окремі аспекти сучасної соціальної політики Республіки Польща. *Актуальні проблеми трудового законодавства, законодавства про державну службу та службу в правоохоронних органах*: матер. VII Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 16 листоп. 2018 р.). Харків: ХНУВС, 2018. С. 177-180.

35. Марчук Н. И. Особенности влияния евроинтеграционных процессов на концепцию правового государства в Республике Польша. *Євроінтеграція: польський досвід і українські перспективи:* матер. Міжнар. наук.-практ. конф., 12 квіт. 2019 р. Одеса : Міжнар. гуманітар. ун-т, 2019. С. 5-11.

36. Марчук М.І. Прокуратура в Республіці Польща: аналіз правових змін. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми:* тези доп. учасників міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17 трав. 2019 р.). Харків: ХНУВС, 2019. С. 134-135.

37. Марчук М. І. Масмедійна складова польської демократії: до проблеми залежності суспільного мовлення від політики. *Правові засади взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства в Україні та зарубіжних державах*: тези доповідей міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 29 листоп. 2019 р.). Київ: КНУ імені Тараса Шевченка, 2019. С. 178-182.

несуть у собі теоретичне і практичне значення, що полягає у можливості використання положень, рекомендацій і висновків у навчальному процесі під час викладання дисциплін «Теорія держави і права», «Конституційне право», «Судові та правоохоронні органи України», а також під час розробки

навчальних і методичних посібників, лекцій, методичних рекомендацій та при удосконаленні вже існуючих й розробці нових навчальних планів і програм до зазначених дисциплін.

Використання результатів дисертаційної роботи Марчука М.І. сприятиме активізації та підвищенню ефективності навчального процесу й рівня базових і спеціальних знань майбутніх юристів із вищевказаних дисциплін.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційної роботи на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук Марчука Миколи Івановича на тему «Державний лад Республіки Польща» вважати впровадженими у навчальний процес кафедри загальноправових дисциплін і кафедри соціально-гуманітарних дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ під час викладання дисциплін «Теорія держави і права», «Конституційне право», «Судові та правоохоронні органи України», розробці навчально-методичного забезпечення до зазначених дисциплін.

Члени комісії:

Завідувач кафедри криміналістики, судової медицини та психіатрії Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор **Костянтин ЧАПЛИНСЬКИЙ**

Декан юридичного факультету Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, доцент **Вікторія САВІЩЕНКО**

Завідувач кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор **Андрій СОБАКАРЬ**

ЗАТВЕРДЖУЮ
Проректор
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України

Лариса НАЛИВАЙКО

16 01 2020 р.

АКТ
впровадження результатів дисертаційної роботи
на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук
Марчука Миколи Івановича тему: «Державний лад Республіки Польща»
у наукову діяльність Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ

Комісія у складі декана юридичного факультету Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, доцента Савіщенко Вікторії Миколаївни, завідувача кафедри теорії та історії держави і права Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, доцента Боняк Валентини Олексіївни, завідувача кафедри кримінального процесу, доктора юридичних наук, доцента Дарагана Валерія Валерійовича склала цей акт про те, що матеріали дисертаційної роботи Марчука Миколи Івановича на тему: «Державний лад Республіки Польща» (на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право) мають необхідний теоретичний і методологічний рівні та практичну значимість й використовуються у науково-дослідній роботі кафедри загальноправових дисциплін та адміністрування Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ під час проведення загальнотеоретичних та галузевих досліджень з питань організації публічної влади в державі та механізму її здійснення.

Використання результатів дисертаційної роботи сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності здобувачів вищої освіти,

викладачів, докторантів, аспірантів кафедри загальноправових дисциплін та адміністрування Дніпропетровського державного університету внутрішніх.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційної роботи Марчука Миколи Івановича «Державний лад Республіки Польща» вважати впровадженими у наукову діяльність Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ під час проведення загальнотеоретичних та галузевих досліджень з питань організації публічної влади в державі та механізму її здійснення.

Члени комісії:

Декан юридичного факультету Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, доцент **Вікторія САВІЩЕНКО**

Завідувач кафедри теорії та історії держави і права Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, доцент **Валентина БОНЯК**

Завідувач кафедри кримінального процесу Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, доцент **Валерій ДАРАГАН**

ЗАТВЕРДЖУЮ
Проректор
Харківського національного
університету внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор
Леонід МОГІЛЕВСЬКИЙ
08.04.2020

АКТ
про впровадження результатів дисертації
Марчука Миколи Івановича
на тему «Державний лад Республіки Польща» у навчальний процес
Харківського національного університету внутрішніх справ

Комісія в складі: начальника навчально-методичного відділу, кандидата юридичних наук Рязанцевої Ірини Миколаївни (голова комісії), професора кафедри теорії та історії держави і права факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, доцента Слинька Дмитра Вікторовича, професора кафедри теорії та історії держави і права факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, доцента Калєніченко Лідії Іванівни, склала цей акт про те, що результати дисертації Марчука Миколи Івановича на тему «Державний лад Республіки Польща» впроваджені в навчальний процес університету.

1. Марчук М.І. Державний лад Республіки Польща: конституційно-правова модель: монографія. Харків: Панов, 2019. 575 с.
2. Марчук М. І. Набуття майна одиницями територіального самоврядування Республіки Польща. Вісник Національного університету внутрішніх справ. 2006. № 34. С. 71–77.
3. Марчук М. І. Територіальне самоврядування Республіки Польща у контексті європейської інтеграції. Форум права. 2011. № 1. С. 624–628. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_1_101.
4. Марчук М. І. Територіальне самоврядування у Речі Посполитій. Право і безпека. 2014. № 4 (55). С. 21–28.
5. Марчук М. І. Принцип поділу влади у Конституції Республіки Польща. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2014. № 24. Т. 1. С. 148–153.
6. Марчук М. І. Особливості унормування (конституювання) принципів територіального устрою в Республіці Польща. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2015. № 3 (70). С. 30–37.
7. Марчук М. І. Конституційно-правові засади діяльності Президента Республіки Польща у військовій сфері. Jurnalul juridic national:teotie si practica. 2015. № 6 (16). С. 66–70

8. Марчук М. І. Механізм оптимізації співпраці між главою держави та урядом у конституційно-правовій доктрині Республіки Польщі. Visegrad journal of human rights. 2016. № 4/1. С. 140–145.

9. Марчук М. І. Засади державного ладу Республіки Польща та особливості їх систематизації. Право і безпека. 2017. № 4 (67). С. 35–41.

10. Марчук М. І. Правова природа Конституційного трибуналу Республіки Польща. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право». 2017. № 24. С. 39–43.

11. Марчук М. І. Особливості еволюції правового статусу прокуратури в Республіці Польща. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2018. № 1 (90). С. 54–60.

12. Марчук М. І. Державний трибунал Республіки Польща як квазісудова владна інституція. Jurnalul juridic national:teotie si practica. 2018. № 2 (30). С. 38–41.

13. Марчук М. І. Система органів судової влади Республіки Польща. Право і суспільство. 2018. № 3. С. 306–313.

14. Марчук М. І. Верховний суд Республіки Польща як правозахисна інституція. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2018. Спец. випуск № 3 (94). С. 132–137.

15. Марчук М. І. Концепція соціальної держави у Польській правовій доктрині. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2018. № 4. С. 29–32.

16. Марчук М. І. Законодавча влада в Республіці Польща. Право і безпека. 2018. № 4 (71). С. 22–28.

17. Марчук Н. Особенности развития концепции правового государства в Республике Польша. Legea şi viaţa.. 2018. № 9/2 (321). С. 100–104.

18. Марчук Н. И. Республика Польша как светское государство. Legea şi viaţa. 2018. № 12/2 (324). С. 90–94.

19. Марчук М. І. Республіка Польща як демократична держава. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право». 2018. № 25. С. 58–62.

20. Марчук М. І. Реалізація правоохоронної функції як пріоритетний напрям діяльності органів публічної влади Республіки Польща. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2018. № 49. Т. 1. С. 90–94.

21. Марчук М. І. Форма Польської держави за чинною Конституцією 1997 року. Jurnalul juridic national:teotie si practica. 2019. № 3 (37). С. 42–45.

22. Марчук М. І. Територіальне самоврядування Республіки Польща як складник європейської регіональної стратегії. Прикарпатський юридичний вісник. 2019. Вип. 3 (28). Т. 1. С. 50–54.

23. Марчук Н. И. Особенности осуществления местного (территориального) самоуправления в республике Польша на уровне гмины. Legea i viaa. 2019. № 6/2 (330). С. 61–64.

24. Марчук М. І. Підстави адміністративно-територіального поділу Республіки Польща. Правові засади місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики: матеріали науково-практичного семінару (м. Харків, 20 листопада 2012 р.). Харків: ХНУВС, ООО Рейтинг, 2012. С. 41-43.

25. Марчук М. І. Особливості реалізації правоохоронної функції органами територіального самоврядування Республіки Польща. Права людини: теорія, реальність, перспективи: матер. наук.-практ. семінару (м. Дніпропетровськ, 12 грудня 2013 р.). Дніпропетровськ: ДДУВС, 2014. С.130-132.

26. Марчук М. І. Особливості реалізації правоохоронної функції органами публічної влади Республіки Польща. Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25 квіт. 2014 р.). Харків: ХНУВС, 2014. С. 166-168.

27. Марчук М. І. Особливості реалізації самоврядної функції на рівні воєводства в Республіці Польща. Держава і право: проблеми становлення і стратегії розвитку : зб. матеріалів VII Міжнар. наук.-практ. конф. (Суми, 17-18 трав. 2014 р.) / Сумська філія ХНУВС. Суми: Друк. дім «ПАПРУС», 2014. С. 88-90.

28. Марчук М.І. Еволюція Конституції : польсько-український вимір. Суверенність, незалежність, конституційність: становлення та розвиток української держави: зб. матеріалів II наук.-практ. конф. (м. Харків, 12 черв. 2015 р.). Харків: ХНУВС, 2017. С. 25-28.

29. Марчук М. І. Адміністративно-територіальна реформа в Республіці Польща: досвід для України. Держава і право: проблеми становлення і стратегії розвитку : Зб. матеріалів VIII Міжнар. наук.-практ. конф. (16-17 трав. 2015 р., м. Суми). Суми: Видав. дім «Ельдорадо», 2015. С. 21-24.

30. Марчук М. І. Проблеми реалізації принципу релігійної нейтральності органів державної влади Республіки Польща. Національні та міжнародні механізми захисту прав людини: тези доповідей всеукр. круг. столу. (Харків, 20 квіт. 2016 р.). Харків: ХНУВС, 2016. С. 116-119.

31. Марчук М. І. Стратегії розвитку територій у Республіці Польща: види та форми реалізації. Публічне управління у забезпеченні сталого розвитку країни: збірник тез наук.-практ. конф. за міжнародною участю (в межах Третьої щорічної науково-освітньої виставки «Публічне управління XXI», приуроченої до Всесвітнього дня науки) (24 листопада 2016 р.). Харків: Вид-во ХРІ Національної академії державного управління при Президентові України "Магістр". URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2016-5/doc/2/08.pdf.

32. Марчук М. І. Польська модель територіальної організації влади: досвід для України. Від громадянського суспільства – до правової держави: Тези доповідей XIII Міжнар. наук.-практ. конф. Харків: ХНУ імені В.Н.Каразіна, 2017. С. 259-262.

33. Марчук М. І. До проблеми «роздержавлення» правоохоронної функції: досвід Республіки Польща. Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми (м. Харків, 27 жовт. 2017 р.). Харків: ХНУВС, 2017. С. 126-129.

34. Марчук М. І. Окремі аспекти сучасної соціальної політики Республіки Польща. Актуальні проблеми трудового законодавства, законодавства про державну службу та службу в правоохоронних органах:

матер. VII Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 16 листоп. 2018 р.). Харків: ХНУВС, 2018. С. 177-180.

35. Марчук Н. И. Особенности влияния евроинтеграционных процессов на концепцию правового государства в Республике Польша. Євроінтеграція: польський досвід і українські перспективи: матер. Міжнар. наук.-практ. конф., 12 квіт. 2019 р. Одеса : Міжнар. гуманітар. ун-т, 2019. С. 5-11.

36. Марчук М.І. Прокуратура в Республіці Польща: аналіз правових змін. Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми: тези доп. учасників міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17 трав. 2019 р.). Харків: ХНУВС, 2019. С. 134-135.

37. Марчук М. І. Масмедійна складова польської демократії: до проблеми залежності суспільного мовлення від політики. Правові засади взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства в Україні та зарубіжних державах: тези доповідей міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 29 листоп. 2019 р.). Київ: КНУ імені Тараса Шевченка, 2019. С. 178-182.

38. Конституції зарубіжних країн: навч. посіб. / авт.-упоряд.: В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, М.І. Марчук та ін.; за заг. ред. В.О. Серьогіна. Харків: ФІНН, 2009. 664 с.

39. Марчук М.І. Право Європейського союзу: навч. посіб. Харків: ХНУВС, 2012. 236 с.

40. Марчук М.І. Конституційне право: навчальний посібник / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; за заг.ред. М.І. Марчука; О.С. Бакумов, Л.Д. Варунц, Т.І. Гудзь та ін.; передм. М.І. Марчука. Харків: ХНУВС, 2017. 358 с.

41. Конституційне право: підручник / [О. С. Бакумов та ін.] ; за заг. ред. О. С. Бакумова, Т. І. Гудзь, М. І. Марчука. Харків: ХНУВС, 2019. 483 с.

Зазначені праці підтвердили високий теоретичний і навчально-методичний рівень, практичну доступність і доцільність за результатами використання під час підготовки та проведення усіх видів занять.

Голова комісії: **Ірина РЯЗАНЦЕВА**

Члени комісії: **Дмитро СЛИНЬКО**

Лідія КАЛЄНІЧЕНКО

ПІДПИС ЗАСВІДЧУЮ
Відділ документування службової діяльності ХНУВС
_____ р.

ЗАТВЕРДЖУЮ
Проректор
Харківського національного університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор

Леонід МОГІЛЕВСЬКИЙ

09.01.2020

АКТ
впровадження результатів дисертації
здобувача Харківського національного університету внутрішніх справ Марчука Миколи Івановича на тему «Державний лад Республіки Польща» у наукову діяльність Харківського національного університету внутрішніх справ

Комісія у складі: т.в.о. начальника відділу організації наукової роботи, доктора юридичних наук Чумака В.В., завідувача науково-дослідної лабораторії з проблем забезпечення діяльності поліції, доктора юридичних наук, професора Шатрави С.О., завідувача науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності, кандидата юридичних наук, доцента Бугайчука К.Л., склала цей акт про те, що матеріали дисертації здобувача Харківського національного університету внутрішніх справ Марчука Миколи Івановича на тему «Державний лад Республіки Польща» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень, практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі Харківського національного університету внутрішніх справ під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки конституційного права, діяльності правоохоронних органів України та використовуються Університетом в межах реалізації тем наукових досліджень «Законотворча та законодавча діяльність в Україні» (державний реєстраційний номер 0113U008189).

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності Харківського національного університету внутрішніх справ.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження Марчука Миколи Івановича на тему «Державний лад Республіки Польща» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право) вважати впровадженими в наукову діяльність Харківського національного університету внутрішніх справ під час проведення

загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки конституційного права та діяльності правоохоронних органів України.

Т.в.о. начальника відділу
організації наукової роботи
доктор юридичних наук **Володимир ЧУМАК**

Завідувач науково-дослідної лабораторії
з проблем забезпечення діяльності поліції ,
доктор юридичних наук, професор **Сергій ШАТРАВА**

Завідувач науково-дослідної лабораторії
з проблем протидії злочинності ,
кандидат юридичних наук, доцент **Костянтин БУГАЙЧУК**

ПІДПИС ЗАСВІДЧУЮ
Відділ документування службової діяльності ХНУВС
20___р.