

УДК: 342(438) (575.2)(04)

ЗАМЕЧАНИЯ ПО ПРОЕКТУ ИЗМЕНЕНИЙ КОНСТИТУЦИИ РЕЧИ ПОСПОЛИТОЙ ПОЛЬШИ ОТ 2 АПРЕЛЯ 1997 ГОДА

Иоанна Маршалэк-Кава

Рассматриваются замечания по проекту изменений Конституции Речи Посполитой Польши.

Ключевые слова: Конституция; Речь Посполитой Польши; политические партии; взаимодействие с Евро-союзом.

С момента подписания Конституции РП от 2 апреля 1987 г. прошло уже 14 лет. Все это время активно велись обсуждения разных предложений по внесению изменений в главный действующий закон. Политическая элита Польши не сбавляет активности в выдвижении очередных проектов Конституции. В среде конституционалистов сохраняется неизменный скептицизм в отношении поступающих предложений. Ученые утверждают, что бесспорной и важнейшей ценностью Конституции является ее стабильность. В Конституции доминирует убеждение, что к любым изменениям в ее содержании необходимо подходить предусмотрительно, осторожно и рационально. Точно также необходимо проводить обсуждения этих изменений. Поспешность недопустима, так как речь идет о фундаментальных основах государственности, имеющих решающее значение в вопросах внутригосударственной стабилизации, но и Речи Посполитой Польши и доверия к ней на международной арене. Надо сказать, что общественное мнение иногда нелицеприятно называет польских политиков “классом бездельников”, но в обсуждении вопросов, о которых говорилось выше, их работу отличает бурная активность и безграничная изобретательность¹. Можно вспомнить хотя бы о комплексных проектах новых Конституций, представленных на Сейме V созыва партиями: Самооборона², Лига

польских семей³, Право и Справедливость⁴. Эти проекты были альтернативой к основному закону действующей Конституции, как и проект закона Конституции, созданный Гражданской платформой⁵ под руководством Яна М. Рокиты. Все эти предложения были неслучайно подготовлены непосредственно перед парламентскими выборами 2005 г. Поэтому легко просчитать истинные интенции их авторов. Они прекрасно понимали временную ограниченность срока полномочий парламента в связи с существующими правовыми нормами дисконтированности исполнения работ. Учитывая вышесказанное, такая деятельность политиков, по моему убеждению, не ставит перед собой цели “решить поставленные задачи до конца”. Эти проекты должны были сыграть вполне конкретную роль: обратить на себя внимание средств массовой информации. В этом легко убедиться, так как ни один из предложенных проектов не получил формальной поддержки и не был представлен руководителям Сейма. Кроме этого, анализ содержания выдвигаемых до сих пор проектов, определяющих новое “целостное” видение основного закона, как и дополнения к ее конкретным постановлениям, позволяют сделать вывод, что количество тех же концепций, касающихся общественного строя, никоим образом не соответствуют их качеству.

¹ Проекты в Сейм III, IV, V и V созывов: Хрусцак Р. Конституционные работы в 1997–2007 гг. Варшава 2009. С. 13–130 или www.sejm.gov.pl и работы Специальной комиссии в Сейме VI созыва.

² Конституция Речи Посполитой Польши, Проект Самообороны РП, Варшава 2004: <http://www.samoobrona.org.pl>; приложение 25

³ Проект Конституции Четвертой Речи Посполитой: [электронный ресурс] <http://lpr.org.pl>; приложение 25

⁴ Конституция Речи Посполитой. Проект Права и Справедливости: [электронный ресурс] <http://www.pis.org.pl>; приложение 27. Этот проект партии Право и Справедливость был дополнен в очередной раз в 2010 г.

⁵ <http://www.ipia.org.pl>; приложение 28

Как правило, вносимые предложения выглядят довольно убого и не представляют собой какой-либо значимой смысловой ценности. Как утверждает Ричард Хрусцак, даже в случае принятия всех предложений, представленных во время действия Конституции РП с 1997 г., они не оказали бы значимого влияния на основы действующего конституционного строя, и не нарушили бы “первичных, основных принципов, а также подавляющего большинства положений правового регулирования”¹. В контексте этих размышлений, как замечает Петр Винчорек, следует подчеркнуть, что предложения о внесении изменений в новую Конституцию возникают из-за негативной оценки уже существующей Конституции. При этом надо указать на две основные причины необходимости внесения этих изменений. Первая из них носит аксиологический и идеологический характер. Вторая же, по мнению Винчорека, концентрируется вокруг “политически подкрашенной оценки функционирования существующих решений на практике”².

На сегодняшний день, ученые отклонили в принципе концепцию изменений государственных основ в форме принятия новой Конституции. Однако необходимо обратить внимание на то, что среди конституционалистов по этому вопросу нет единого мнения. Противники изменений в польской Конституции настаивают на точке зрения, представленной Анджеем Балабаном, который утверждает, что сегодня еще не наступил “конституционный момент”. По их мнению, ничего такого не произошло, что могло бы стать причиной изменений в основном законе Конституции. Как указывает А. Балабан, ст. 8 Конституции РП является базой для европейской интеграции и этого достаточно. В оценке этого исследователя проблемой польского законодательства является избыток правового регулирования³. Это явление Петр Винчорек называет “гипертрофией законодательной деятельности”⁴. Нельзя при этом не обратить внимания на роль доктрины в интерпретации судебной деятельности в этой сфере. Ошибкой также является перманентное “не обращение внимания на разнообразие интерпретаций постановлений Европейского

Трибунала Справедливости”. По мнению Анджея Балабана, присоединение к Европейскому Союзу – это достаточный аргумент в пользу необходимости изменений или дополнений, как считают многие ее сторонники, часто забывается, насколько важным и значимым является закон для польского конституционного порядка. Складывается впечатление, что авторы новых конституционных проектов не помнят, какой объем содержания может вместить закон и какое количество вопросов можно регулировать с помощью этого закона без необходимости изменений в Конституции. Следует также помнить, что какие-либо дополнения и изменения не всегда означают улучшение действующих законов. Иногда изменения могут оказаться возвратом назад⁵.

Надо заметить, что все чаще появляются сторонники позиции, согласно которой Конституцию Речи Посполитой все же следует изменить так, чтобы ее решения корреспондировались с существующей реальностью. При этом нужно обратить внимание, что множество предложений со всей очевидностью являются продолжением интенсивного европейского процесса.

Я твердо убеждена, что в контексте членства Польши в Европейском Союзе изменение Конституции РП является более чем оправданным. Тем более, что было решение Конституционного Трибунала от 27 апреля 2005 г. о первом изменении Конституции РП в связи с законом Европейского Союза, и которое было принято 8 сентября 2006 г.⁶ (см. ст. 55 Конституции РП, касающуюся запрета экстрадиции⁷ польского гражданина за границу и не соблюдение европейского решения об аресте (ENA).⁸

⁵ Банашак Б., Зеранек Я. Конституционная анкета. Варшава, 2011. С. 13–162

⁶ Сборник законов 2006 г., № 200, пункт 1471

⁷ В доктрине утверждается, что экстрадиция означает выдачу по требованию правительства иного государства данного гражданина с целью проведения в отношении него следственных мероприятий, оглашения приговора и приведение его в исполнение

⁸ Молдава Т. Конституционные проблемы периода трансформации: Дилеммы польской трансформации / ред. Я. Блушковский. Варшава, 2007. С. 72; Мастернак-Кубяк М., Прайснер А. Реализация конституционного разделения полномочий государственных органов во внешних сношениях: Открытость Конституции РП для международного права и интеграционных процессов./ ред. К. Вуйтович. Варшава, 2006. С. 135. Винчорек П. Комментарии к Конституции РП от 2 апреля 1997 г. Варшава, 2008. С.133–137

¹ Хрусцак Р. Конституционные работы в 1997–2007 гг. Варшава, 2009. С. 129–130

² Винчорек П. Конституционный строй и правотворческий процесс. Конституционная анкета / ред. Банашак Б., Зеранек Я. Варшава, 2010. С. 177–178

³ Высказывания Станислава Зелиховского (руководителя парламентского клуба Польской народной партии на Сейме IV созыва) для программы польского ТВ – TVN24, 3 апреля 2011 г.

⁴ Винчорек П. *op. cit.* С. 176.

В IV созыве Сейма РП 9 мая 2008 г. создана Специальная комиссия для рассмотрения депутатских проектов законов об изменении Конституции Речи Посполитой Польши (NKZ).¹ Комиссия провела 16 заседаний и завершила свою работу 12 февраля 2010 г. В результате работы NKZ произошло очередное и последнее до настоящего времени изменение действующего основного закона. 7 мая 2009 г. принят закон об изменении Конституции в пределах ст. 99, часть 3² об ограничении пассивного избирательного права в Сейм и Сенат. В настоящее время “депутатом Сейма и Сената не может стать лицо, имеющее судимость с лишением свободы за умышленное преступление”³.

С окончанием деятельности NKZ депутаты не прекратили своей работы над изменением действующего основного закона. По-прежнему, спорным остается вопрос о масштабе этих изменений. 29 октября 2010 г. была создана новая Специальная комиссия для рассмотрения проектов законов об изменении Конституции Речи Посполитой Польши и проектов законов с ними связанных (NKZ)⁴. До 14 июля 2011 г. состоялось 11 заседаний Комиссии, из них по существу проблемы – 9.

Надо подчеркнуть, что предметом работы NKZ, действовавшей в VI созыве Сейма, было 5 предложений и среди них 3 – это проекты изменения основного закона. Первый – авторства партии “Гражданская платформа” (текст 2989⁵), второй – партии “Право и Справедливость” (3687), и третий, предложенный Президентом

¹ Функции председателя комиссии исполнял Витольд Паль (ПО), заместителями председателя выбрали: Еугениуша Клопотека (Польская народная партия), Ярослава Матвейчука (Союз демократических левых сил) и Лукаша Збониковского (Право и Справедливость)

² Сборник законов, 2009, № 114, пункт 946.

³ Там же.

⁴ Председателем Комиссии был выбран Ярослав Говин (Гражданская платформа). Функции вице-председателей исполняли: Кароль Карски (Право и Справедливость), Еугениуш Клопотек (Польская народная партия), Ярослав Матвейчук (Союз демократических левых сил) и Войчех Вильк (Гражданская платформа)

⁵ Шмыт, Сейм и Сенат в проектах изменений Конституции с 1997 г. “Обзор Сейма”, 2010, №5 (100), ч. 38-52. [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/5787955BEFAD18AOC125771300319A37/\\$file/2989.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/5787955BEFAD18AOC125771300319A37/$file/2989.pdf)

РП (3598). Два следующих – завизированы депутатом Каролем Карским и представлены парламентским клубом партии “Право и Справедливость”. Они касаются изменений Конституции в сфере регулирования статуса Конституционного Трибунала (3399), внесения соответствующих изменений в закон о Конституционном Трибунале и в закон о публикации нормативных и некоторых других актов “Право и Справедливость”, 3395⁶. Анализ показал, что в этих проектах не обнаружено ничего, что могло бы каким-либо образом повлечь за собой изменения государственного строя. Они скорее играли роль дополнения, поправки⁷ к существующим конституционным положениям. Создается впечатление, что политики посмотрели на проблему Конституции РП более реалистично, отказываясь от концепции принятия совершенно нового по своей природе основного закона. Особенно это касается позиции партии “Право и Справедливость”⁸.

Важно подчеркнуть, что только проект изменения Конституции, предложенный послами “Права и Справедливости” и президентский проект касались вопросов преобразования функций государственных органов, детерминированных интеграционным процессом. Проект партии “Право и Справедливость” (3687) предполагал также отклонение ст. 90 Конституции РП и добавление после X раздела – раздела X-а под названием “Передача полномочий международной организации или международному органу”. Однако новые предложения затрагивали лишь порядок передачи полномочий по некоторым вопросам органов государственной власти международным

⁶ <http://orka.sejm.gov.pl/SGL.nsf/projustkom6?OpenAgent&NKZ>

⁷ Предложения охватывают следующие вопросы: уменьшение количества депутатов, внесение изменений в систему выборов, реформа функций Сената, установление нового порога для отмены президентского вето, уточнение взаимоотношений между Президентом и правительством в сфере международных вопросов, введение временных ограничений для вынесения решений по данному делу Конституционным Трибуналом, установление более коротких сроков ратификации международных договоров, оговоренных в ст. 89 и 90 основного закона, ограничение формального иммунитета депутатов, отмена вотума недоверия для министра, деконституционализация Совета по радио и телевидению Польши и т.д.

⁸ Винчорек П. Здесь отнять, там – прибавить, “Политика” от 15 января 2011 г., №3, стр.38

организациям. Эти предложения затрагивали также порядок отказа от передачи этих же полномочий и выхода из международной организации.

Подготовленный проект изменения Конституции затрагивал также проблему определения принципов взаимодействия Совета Министров и Парламента в вопросах, связанных с членством Польши в международных организациях, создавая конституционные основы для обязательств правительства. Согласно ст. 227-д, ч. 1–3 данного проекта “Закон определяет принципы взаимодействия Совета Министров с Сеймом и Сенатом в вопросах, связанных с членством Речи Посполитой Польши в международной организации, которой Речь Посполита передала полномочия органов государственной власти по некоторым вопросам. Закон, о котором идет речь в ст. 1, может определить круг вопросов, решение которых относительно позиции Речи Посполитой принимается по предложению Совета Министров Президент Речи Посполитой в соответствии с законом, а также вопросы, где решение принимает Совет Министров по согласованию с Сеймом или по согласованию с Сеймом и Сенатом. Если решение не принято согласно порядку, предусмотренному в ст. 2, представитель Речи Посполитой Польши может высказаться за отказ принятия Акта международной организации по данному вопросу”. Кроме этого, согласно ст. 227 с, где сказано, что если международный договор или иной документ такого ранга признает право Национального Парламента определять должности и функции в международных организациях, то это право берет на себя Совет Министров при поддержке Сейма подавляющим большинством голосов и в присутствии не менее пятидесяти процентов депутатов¹. По оценке экспертов, закон о взаимодействии Правительства и Парламента в вопросах членства в Европейском Союзе определяет новые возможности совместных действий законодательной и исполнительной власти в этом направлении. В свете вышеизложенных соображений следует признать, что представленный проект выдвигает интересное предложение конституционного урегулирования вопросов, возникающих в связи с интеграцией Польши и Евросоюза. Его очевидным достоинством является факт, позволяющий при соблюдении закона о кооперации от 2010 г. определить в основном законе новые права законодательной власти на европейском пространстве².

¹ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/3687>

² Там же.

Надо отметить, что наиболее емкое предложение по урегулированию вопросов, связанных с членством в Европейском Союзе, предлагал проект, разработанный Президентом РП Брониславом Коморовским (текст 3598). Его главной целью было комплексное регулирование всех важнейших вопросов, связанных с функционированием органов государственной власти в реальности Евросоюза с помощью отдельного раздела основного закона – раздела X-а, озаглавленного “Членство Речи Посполитой Польши в Европейском Союзе”. Президентский проект предусматривал изменения в функционировании Национального банка Польши и ликвидацию Совета по денежной политике. В основе проекта изменения Конституции – необходимость подготовки нашей страны к принятию евро. Президент планировал также урегулирование очень важных вопросов, таких как: “аксиологические основы участия государства в европейской интеграции, процедуру определения положения Польши в Европейском Союзе, функционирование государственных органов в сфере полномочий Европейского Союза”, закон о выборах, действующий и пассивный.³ Необходимо обратить внимание на то, что обсуждаемое предложение определяло также правила выхода Польши из Европейского Союза, при соблюдении тех же процедур, как и при “вступлении и ратификации договоров этого типа”.⁴ Как считает Петр Винчорек, президентский проект изменения Конституции предусматривал более полное урегулирование вопросов взаимодействия власти в сфере исполнения политики государства в отношении Евросоюза.

Очевидно, что предложения об изменении Конституции следует разделить на две группы: 1) проекты изменений в виде дополнений, изменений в тексте всей Конституции; 2) интегральные проекты в виде включения в Конституцию нового раздела, озаглавленного “Европейский Союз”, по образцу австрийского, французского, финского, словенского, шведского.

Из проходивших ранее конституционных дебатов следует, что большинство экспертов склоняется к решению о принятии предложения именно второй группы. Однако здесь необходимо заметить, что внесение всех вопросов о присоединении государства к Европейскому Союзу в одном разделе основного закона невозможно.

³ <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy3598.htm>

⁴ Винчорек П. Здесь отнять, там прибавить. *op.cit.* С. 40, см.ст. 227 к в приложении к ст. 227 с.

Я уверена, что также и в других частях Конституции необходимо произвести дополнительные адекватные изменения.

Важно, что предлагаемые изменения в Конституцию делятся на желаемые, и те которые, абсолютно необходимы, являющиеся неотъемлемым следствием интеграции с Европейским Союзом. Польский основной закон непосредственно не касается проблем взаимоотношений между национальным парламентом и интеграционным процессом. Я поддерживаю точку зрения, согласно которой существует необходимость урегулирования этой проблемы в самом ближайшем будущем. По моему убеждению, процесс интеграции вынуждает приспособить польский основной закон к европейским требованиям.

В заключение нужно вспомнить, что реформа основ функционирования Европейского Сою-

за, заложенная в Лиссабонский трактат, требует изменений в конституционной сфере. Национальные парламенты получили новые полномочия и потому имеют возможность оказывать влияние на важные решения Европейского Союза. В результате укрепление позиции Сейма было бы отражением именно в основном законе его реальных полномочий в интеграционном процессе. Принимая решение о ратификации Лиссабонского трактата, польские власти тем самым приняли на себя обязательства подготовить соответствующие конституционные решения, которые позволят польскому законодательству полностью реализовать свои новые полномочия. К сожалению, для этого необходимо согласие всех парламентских групп. Но, как показывает практика сегодняшнего функционирования политических элит, достичь этого согласия чрезвычайно трудно.