

УДК 328

Р. Чахор

ЭВОЛЮЦИЯ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ПАРЛАМЕНТОМ И ПРЕЗИДЕНТОМ В ПОЛЬШЕ В ПЕРИОД ТРАНСФОРМАЦИИ

Рассматривается процесс выработки взаимоотношений между парламентом и президентом в Польше в период трансформации 90-х годов. Автор отмечает, что позиция президента в системе государственной власти оставалась четко неопределенной, что вызывало конфликты с парламентом, значительно влияя на трансформацию политической системы.

Ключевые слова: политическая система, демократический транзит, Республика Польша.

Многообразие подходов к вопросу транзита от недемократической системы к демократической в современной политической науке объясняется преимущественно объективными факторами, главный из которых – разные сценарии развития политической ситуации в странах бывшего коммунистического лагеря [1. С. 47; 2. С. 10]. Причины этого можно искать в своеобразии государственного строя отдельных стран Восточной Европы в предреформенный период.

По мнению Хергерта Кичельта, коммунистические режимы Восточной Европы демонстрировали три разных типа развития: патримониального коммунизма (СССР), авторитарно-бюрократического коммунизма (Чехословакия, ГДР) и коммунизма, включающего элементы национального согласия (Венгрия, Польша). Для последнего было характерно стремление властей добиться общественной поддержки, а также относительно низкий уровень репрессий и согласие на ограниченную деятельность противников режима [3. С. 308].

Так, в Польше умеренное отношение властей к массовому оппозиционному движению «Солидарность» (в начале 80-х гг. оно насчитывало около 10 миллионов членов) во второй половине 80-х гг. способствовало нереволуционным преобразованиям в сфере политики и сохранению позиции номенклатуры в переходный период на стыке 80 и 90-х гг. По этой причине Польша, согласно концепции третьей волны демократизации Сэмюэла Хантингтона, представляет транзит в виде перемещения, в то время когда в Венгрии имела место трансформация, управляемая коммунистической элитой, а в ГДР и Румынии – замена предыдущих элит элитами оппозиционными [4. С. 113].

Благодаря установке властей Польши на национальное согласие демократический транзит начался достигнутым «за круглым столом» в апреле 1989 г. соглашением между властями и «Солидарностью». Данное соглашение включало:

- создание верхней палаты парламента – Сената;
- создание института президента Республики Польша;
- создание условий для развития плюрализма и реальной многопартийности.

Следующие изменения, несмотря на то, что не были результатом переговоров «за круглым столом», включали:

- непосредственные выборы президента (ноябрь – декабрь 1990 г.);
- проведение свободных (учредительных) парламентских выборов (октябрь 1991 г.).

Прочные основы, укрепляющие нынешнюю политическую систему Республики Польша, были созданы принятием нового Основного закона в 1997 г. К этому времени Польша оставалась единственным, кроме Албании, посткоммунистическим государством, которое не приняло новой конституции. В процессе эволюции политической системы Польши можно выделить три этапа: 1989–1992 гг., когда действовала конституция Польской Народной Республики с 1952 г. с позднейшими изменениями, 1992–1997 гг., когда, кроме данной конституции, действовал Конституционный закон, так называемая «Малая конституция», регулирующая отношения законодательной и исполнительной власти. С принятием в октябре 1997 г. нового Основного закона в Республике Польша происходит стабилизация политической системы.

Динамика трансформационных процессов в большой степени определялась практикой политической жизни: конфликтом между главными политическими акторами, более радикальными правыми партиями и бывшей коммунистической элитой, нестабильностью партийной системы, коалиционных кабинетов министров, неоднозначным политическим партнерством президента Войцеха Ярузельского с премьер-министром Тадеушем Мазовецким в 1989–1990 гг. и конфликтом президента Леха Валенсы с очередными правительствами в 1992–1995 гг.

Исходным моментом процесса трансформации в Польше стало начало переговоров между властью и демократической оппозицией, сосредоточенной в нелегальной в тот момент «Солидарности», в феврале – апреле 1989 г. Переговоры проходили в формате круглого стола, намечая русло будущих политических перемен: допущение оппозиции к участию в выборах, либерализацию экономики. В отличие от позднейших переговорных процессов между властью и оппозицией в Чехословакии и ГДР, в Польше круглый стол не определил новых основ государственного строя, не предусматривал учредительных выборов, включения представителей оппозиции в структуры власти, однако дал возможность создания новых политических партий [5. С. 16].

За круглым столом было решено, что в парламентских выборах в июне 1989 г., называемых контрактными, Польская объединённая рабочая партия (ПОРП) и её союзники получат 65% из 460 мест в Сейме, нижней палате парламента, за остальные места должны были бороться представители оппозиции. Выборы во вновь созданный 100-местный Сенат, верхнюю палату парламента, должны были стать полностью свободными. Выборы состоялись в июне 1989 г. Все предназначенные для оппозиции места в Сейме и 99 мест в Сенате получила «Солидарность».

В апреле 1989 г. в Основной закон была добавлена глава, касающаяся президента Республики Польша: он должен заменить стоявший во главе государства коллективный орган – Совет Государства. Ведущую роль в отно-

шениях между президентом и парламентом должно было играть Национальное Собрание, совместно заседающий Сейм и Сенат. Национальное Собрание получило право выбора президента сроком на 6 лет и возбуждения процедуры импичмента. Выборы главы государства состоялись в июле 1989 г. Коммунистического политика, секретаря ПОРП В. Ярузельского в соответствии с выдвинутой ими концепцией «ваш президент – наш премьер» поддержали оппозиционные парламентарии. В сентябре 1991 г. правительство возглавил один из лидеров оппозиции Т. Мазовецкий.

Согласно компромиссу, достигнутому за круглым столом, новая политическая система должна была просуществовать до 1993 г., т.е. до того момента, когда должны были состояться вполне свободные парламентские выборы. Динамичное развитие политической ситуации, общественное требование высокой степени легитимности власти, а также усиление перестройки и гласности в СССР способствовали ускорению трансформаций в Польше. В январе 1990 г. прекратила существование основная организационная структура номенклатуры – ПОРП. Этот факт свидетельствовал об объективном ослаблении позиции коммунистов. Вследствие дезинтеграции номенклатуры Ярузельский в роли президента занимал пассивную позицию. В середине 1990 г. он стал заявлять о готовности подать в отставку и согласился на укрепление института президентства путём прямых выборов [6. С. 60].

В сентябре 1990 г. парламент изменил конституцию, сократив срок полномочий президента Ярузельского. Согласно новой редакции конституции срок полномочий главы государства должен составлять 5 лет. Это решение объяснялось требованиями общества и желанием превратить президента в сильный элемент, стабилизирующий политическую систему страны [7. С. 77]. Прямые выборы президента прошли в ноябре – декабре 1990 г. Во втором туре большинство голосов набрал лидер «Солидарности» Л. Валенса, победив независимого кандидата Станислава Тыминьского, проживавшего в Перу и Канаде. Вскоре начался продолжительный конфликт Валенсы, имеющего большие политические амбиции, с парламентом, в том числе с бывшими соратниками. Главной целью Валенсы было расширение компетенций президента за счёт парламента.

Согласно новой редакции конституции с 1989 г. полномочия президента касались двух сфер: участия в законодательном процессе и возможности досрочного роспуска парламента. Президент обладал правом законодательной инициативы, подписывал законы, направлял их в Конституционный Суд и мог отказать в подписании закона. Сейм мог отклонить вето президента квалифицированным большинством 2/3 голосов.

Парламент мог быть распущен президентом в трёх случаях. Во-первых, если в течение трёх месяцев Сейм не смог сформировать правительство, во-вторых, если в течение трёх месяцев Сейм не смог принять закон о бюджете государства. Третий, наиболее противоречивый, случай касался роспуска парламента в ситуации принятия им закона, «препятствующего президенту в исполнении конституционных обязанностей». В данном случае решение о роспуске парламента имело бы не юридический, а политический характер. На практике президент этой возможностью не воспользовался.

Позиция президента в политической системе Польши в 1989–1992 гг. не была чётко обозначена. Его функции определялись политическими задачами, которые ему приходилось выполнять. Президент был хаотично «встроен» в структуру государственных органов, в которых доминирующую позицию занимал парламент. Целью введения поста президента было символическое подтверждение процесса трансформации [7. С. 28.]. Ситуацию усложняло введение прямых выборов главы государства, что естественным образом укрепляло его позицию в структурах власти. Победа Валенсы на президентских выборах усилила конфликт с парламентом, особенно с премьер-министром Мазовецким. В такой атмосфере прошли досрочные выборы в парламент – первые после Второй мировой войны вполне свободные выборы в Польше. Избранный парламент был весьма раздробленным, в его состав вошли представители 29 избирательных комитетов. В результате очередные коалиционные кабинеты министров не пользовались поддержкой большинства депутатов. Парламент был слабый, но в конфликте с президентом ни одна сторона не смогла одержать верх.

Очередным важным этапом в эволюции политической системы Польши стало принятие в октябре 1992 г. Конституционного закона, определяющего отношения между законодательной и исполнительной властью, так называемой «Малой конституции». Она значительно расширяла полномочия президента, особенно в сфере исполнительной власти [8. С. 68]. Это решение должно было привести к конкретизации прерогатив главы государства и его прочной связи с аппаратом исполнительной власти. Изменения в отношениях между парламентом и президентом были незначительными и касались прежде всего возможности сокращения срока действия парламента. Закон определил четыре случая, в которых президент мог распустить Сейм и Сенат. Во-первых, когда безрезультативными оказывались четыре очередные попытки парламента сформировать правительство. Во-вторых, когда предлагаемый президентом кандидат на должность премьер-министра не был одобрен Сеймом. В-третьих, вследствие непринятия в течение трёх месяцев государственного бюджета. В-четвёртых, в случае отказа парламента в доверии правительству.

Компетенции парламента по отношению к главе государства сводились к признанию его не способным к исполнению функций и возможности возбуждения процедуры импичмента (требовалось большинство, 2/3 голосов).

Государственный строй Польши в какой-то степени напоминал политическую систему Пятой Французской Республики. Об этом свидетельствует способ избрания президента, его активное участие в формировании правительства и отсутствие политической ответственности перед парламентом.

Большие политические амбиции занимающего в 1990–1995 гг. пост президента Л. Валенсы разжигали конфликт почти со всеми партиями, имеющими своих представителей в Сейме. В 1993 г. после распада второго подряд кабинета министров президент досрочно распустил избранный в 1991 г. парламент. На выборах в сентябре 1993 г. победу одержал пост коммунистический Союз левых демократов – социал-демократическая

партия. Результаты выборов, а также острый конфликт Л. Валенсы с левым правительством привели к тому, что конституционная комиссия парламента предложила введение парламентской политической системы. Возникло мнение о необходимости ограничения полномочий президента [9. С. 244]. Проект нового Основного закона Республики Польша предлагал сохранение прямых выборов главы государства при значительном ограничении его прерогатив.

Процесс трансформации политической системы Польши после 1989 г. завершился принятием на референдуме в 1997 г. новой конституции. Документ поддержали 52,7% голосующих при явке 42,9%. Против выступили деятели «Солидарности».

Согласно Основному закону компетенции президента можно разделить на организационные, инициативные и ограничивающие [10. С. 280]. К первой группе относится объявление выборов в Сейм и Сенат. Если истекает 4-летний срок действия парламента, то президент объявляет выборы не позднее чем за 90 дней до конца срока. Если Сейм и Сенат распускаются досрочно, выборы проходят в течение 45 дней. К инициативным компетенциям президента относятся законодательная инициатива, объявление референдума, представление Сейму кандидата на пост председателя Национального Банка. К ограничивающим компетенциям относятся право законодательного вето, направление законов в Конституционный Суд и роспуск парламента. Конституция ограничила президентское вето, которое может быть отменено 3/5 голосов депутатов Сейма и не может касаться закона о государственном бюджете. Если согласно заключению Конституционного Суда закон не противоречит конституции, президент обязан его подписать.

Конституция ограничивает компетенции президента по отношению к парламенту. В настоящее время роспуск Сейма и Сената возможен при условии, если неудачей завершаются три очередные попытки формирования правительства либо в течение трёх месяцев парламентом не был принят бюджет.

Отношения между парламентом и президентом в Польше в период трансформации зависели не только от юридических решений, но в большой степени от политических условий [11. С. 26; 12. С. 214]. Значительное влияние имели отношения главы государства с парламентским большинством. Во время президентства каждого президента (кроме нынешнего Бронислава Коморовского) доходило до ситуации, в которой он был вынужден сотрудничать с правительством другой политической ориентации.

Каждый из президентов воспользовался правом законодательного вето. Например, часто к нему прибегал Л. Валенса (24 раза) и Л. Качиньский (18 раз). В то же время президенты неактивно пользовались правом законодательной инициативы: Л. Валенса – 35 раз, А. Квасьневский во время двух сроков – 44 раза, Л. Качиньский – 47 раз. Остальные компетенции президента по отношению к парламенту находили применение крайне редко: президент только единожды, в 1993 г., распустил Сейм и Сенат, также только один раз, в 1996 г., по его инициативе был объявлен всенародный референдум. Парламент, в свою очередь, ни разу не признал главу польского государства не способным к выполнению функций и не возбуждал процедуры импичмента.

В политической системе Польши в отношениях парламента и президента преобладают ограничивающие компетенции. На практике самое большое значение имеют прерогативы, связанные с блокированием законопроектов. Это требует от членов парламента создания больших коалиций, способных отменить президентское вето. В этих отношениях тяжело найти согласованность. С одной стороны, сильная приверженность поляков к прямому выбору главы государства обосновывает способ его избрания, но с другой, – высокий уровень легитимности президента ведет к конфликтам с парламентом. Таким образом, периоды острого соперничества между президентом и парламентарским большинством стали неотъемлемой составляющей политической жизни Польши.

Литература

1. Morlino L. Democracy and Changes: How Research Tails Reality // *West European Politics*. – 2008. – № 1–2.
2. Carothers T. The End of Transition Paradigm // *Journal of Democracy*. – 2002. – Vol. 13, № 2.
3. Kitschelt H. Divergent Paths of Postcommunist Democracies // L. Diamond, R. Gunther, *Political Parties and Democracy*. – Baltimore, 2001.
4. Huntington S. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. – Norman, 1993.
5. Antoszewski A. Przejście ku demokracji: analiza przypadku Polski // A. Antoszewski, A. Kolodii, K. Kowalczyk, *Transformacja w Polsce i na Ukrainie. Wybrane aspekty*. – Wrocław, 2010.
6. Antoszewski A. *Demokratyzacja III Rzeczypospolitej*. – Wrocław, 2002.
7. Ciapała J. *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*. – Warszawa, 1999.
8. Alberski R. Ewolucja relacji między władzą wykonawczą a ustawodawczą w Polsce // A. Antoszewski, A. Kolodii, K. Kowalczyk, *Transformacja w Polsce i na Ukrainie. Wybrane aspekty*. – Wrocław, 2010.
9. Witkowski Z. *Prawo konstytucyjne*. – Toruń, 1998.
10. Garlicki L. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. – Warszawa, 2005.
11. Gebethner S. *Parlamentarne i prezydenckie systemy rządów (porównawcza analiza politologiczna) // Państwo i prawo*. – 1994. – № 7–8.
12. Słomka T. *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*. – Warszawa, 2005.

Rafal Czachor. Lower Silesian University of Entrepreneurship and Technology in Polkowice (Poland).
E-mail: r.czachor@dwspit.pl; rafal_czachor@op.pl

EVOLUTION OF RELATIONS BETWEEN THE PARLIAMENT AND THE PRESIDENT IN POLAND IN THE PERIOD OF TRANSFORMATION

Key words: *post-communist transformation, political system, relations between the Parliament and the President, Republic of Poland*

The article is devoted to the turbulent process of regulation of relations between the Parliament and the President in Poland after political transformation in late 80's and early 90's. Transition toward democracy in Poland based on elite pact and consensus, however it did not indemnify from series of political conflicts. They were caused by attempts to change the "round table" agreement and confrontation within democratic forces. Among the results of this conflict that had big impact on the transformation were unstable relations between legislature and executive and unsettled juridical position of the President, that was adopted to the political system in 1989. The regulation of relations between the Parliament and President has finished the period of the transformation of the political system of Poland.

References

1. Morlino L. Democracy and changes: How research tails reality. *West European Politics*, 2008, no. 1–2, pp. 40–59. DOI: 10.1080/01402380701833715.
2. Carothers T. The end of transition paradigm. *Journal of Democracy*, 2002, vol. 13, no. 2, pp. 5–21. DOI: 10.1353/jod.2002.0003.

3. Kitschelt H. *Divergent paths of postcommunist democracies*. In: Diamond L., Gunther R. (eds.) *Political parties and democracy*. Baltimore: JHU Press, 2001, pp. 299–327.
4. Huntington S. *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1993. 384 p.
5. Antoszewski A. *Przejsie ku demokracji: analiza przypadku Polski*. In: Antoszewski A., Kolodii A., Kowalczyk K. (eds.) *Transformacja w Polsce i na Ukrainie. Wybrane aspekty*. Wrocław, 2010, pp. 11–23.
6. Antoszewski A. *Demokratyzacja III Rzeczypospolitej*. Wrocław: Uniwersytetu Wrocławskiego, 2002. 215 p.
7. Ciapała J. *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*. Wydawn: Sejmowe, 1999. 423 p.
8. Alberski R. *Ewolucja relacji między władzą wykonawczą a ustawodawczą w Polsce*. In: Antoszewski A., Kolodii A., Kowalczyk K. (eds.) *Transformacja w Polsce i na Ukrainie. Wybrane aspekty*. Wrocław, 2010, pp. 65–79.
9. Witkowski Z. *Prawo konstytucyjne*. Toruń: “Dom Organizatora” Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności, 1998. 758 p.
10. Garlicki L. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Liber, 2005. 462 p.
11. Gebethner S. *Parlamentarne i prezydenckie systemy rządów (porównawcza analiza politologiczna)*. *Państwo i prawo*, 1994, no. 7–8.
12. Słomka T. *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*. Warszawa: Aspra-JR, 2005. 308 p.