

В. А. Балобаев

К ВОПРОСУ О РАЗВИТИИ ИНСТИТУТА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В ПОЛЬШЕ

Рассматривается важная проблема изучения развития института парламентаризма в поставторитарных странах на примере Польши. Показано, что, пройдя через несколько этапов конституционных изменений и политических кризисов, вызванных коабитационной ситуацией, польская политическая система смогла достичь стабильного состояния, которое позволяет ей эффективно функционировать.

This article is devoted to the important issue of development of parliamentarianism in post-authoritarian countries through the case of Poland. Having passed several stages of constitutional changes and political crises caused by the situation of political infighting, the Polish political system has reached sustainability, which ensures its effective functioning.

Ключевые слова: парламентаризм, Польша, политическая система, вето-игроки.

Key words: parliamentarianism, Poland, political system, veto-players.

Двадцатилетняя история трансформации политических систем в странах Центральной и Восточной Европы дает нам огромный эмпирический материал для изучения успешного перехода к демократической форме правления в одних случаях и «скатывания» в авторитаризм — в других. Анализируя результаты демократических преобразований ин-



ституты, интерпретируя политические решения и деятельность основных политических игроков, исследователи берут за основу различные методологические подходы — от классических постулатов институционализма, структур-функционализма и системного понимания политической реальности до многообразных трактовок соотношения сил внутри политики в рамках неинституционализма (подробнее об исследованиях транзитных систем см.: [3; 5; 7; 10; 14]). Соответственно, при исследовании одного конкретного кейса через призму идеальной модели, не адаптированной к местной культуре, возможны концептные натяжки, и при использовании разных методов при изучении одного кейса исследователи получают различные результаты, требующие дальнейшего анализа.

Для того чтобы ограничить круг возможных исследовательских издержек, связанных с многообразием определений парламентаризма в современной политологии, необходимо очертить контуры этого понятия. Парламентаризм рассматривается нами как один из индикаторов демократического режима, его практического, а не только институционального проявления (в российской политической мысли этой точки зрения придерживается ряд исследователей [1, с. 48—49; с. 105—125; 4, с. 21—33]). Номинальное существование в государстве парламента не гарантирует реальной ниши для свободного волеизъявления граждан, их влияния на повестку дня в государстве и контроля политических сил и принимаемых ими решений. Вследствие этого парламентаризм выступает как особая форма представительства интересов общества, в которой парламент работает по принципу «обратной связи» (feedback) от общества к государственным структурам и наоборот.

Исследуемый нами польский случай как нельзя лучше демонстрирует последовательное распространение принципа парламентаризма в политической ткани государства. Несмотря на авторитарный режим правления, в Польше с 1952 г. существовал коллегиальный орган при главе государства — Государственное собрание (Rada Państwa). Польша стала первой страной региона Центральной и Восточной Европы, вступившей на путь перехода от авторитаризма к демократии. Решения, принятые на круглом столе на вилле «Магдаленка», запустили процесс политических изменений, а первое в регионе некоммунистическое правительство, сформированное чуть позже, в сентябре 1989 г., продолжило этот путь [13, с. 38—126].

В процессе переговоров между оппозицией и коммунистическими властями на круглом столе с 6 февраля по 5 апреля 1989 г. было принято несколько важных решений, повлиявших на политическое устройство Польши, в частности достигнуты соглашения относительно процедуры выборов в сейм и сенат. Первые же выборы, проведенные по этим правилам, ознаменовались триумфом оппозиции — «Солидарность» получила 99 мест из 100 в сенате и 35 % (всю квоту) в нижней палате парламента — сейме. Результаты продемонстрировали, что коммунистическое правительство не может далее эффективно управлять страной, и в Польше была реализована новая концепция политического устройства, предложенная Адамом Михником, — «ваш президент, наш премьер».



В последующее десятилетие в Польше трижды проводились парламентские выборы, соответствовавшие всем демократическим принципам (в 1991, 1993 и 1997 г.), и дважды — президентские: в 1990 г. победу одержал лидер «Солидарности» Лех Валенса, а в 1995 г. — лидер левых демократов Александр Квасневский.

Параллельно избирательным циклам шел процесс формирования партийной системы — из разрозненных групп интересов оформлялись различные политические союзы, складывались и распадались политические объединения и блоки. Лидеры оппозиции из движения «Солидарность» после триумфа на первых выборах 1989 г. были вынуждены уступить свое место другим партиям ввиду внутрипартийных проблем и поиска общей идеологии. Показательным событием того времени стал распад «Солидарности» на различные более мелкие политические партии, с одной стороны, продемонстрировавший, что основным фактором партийного строительства конца 1980-х был антагонизм коммунистическим властям, а с другой — проявивший слабость и неоформленность партийной системы в Польше.

Кроме того, одним из наиболее важных вопросов при институциональном дизайне стал выбор формы государственного правления, а точнее, соотношения исполнительной и законодательной власти. Данное соотношение сил определяет конституция государства, которая, как и во многих других странах, осуществивших демократический транзит, писалась под конкретного президента. Последний факт, по мнению известного польского ученого А. Антошевского, объясняет переход Польши от полупрезидентской формы правления (1989—1995 гг.) к парламентской демократии (в 1996—1997 гг.) [6, s. 59—62].

В 1992 г. в Польше была принята так называемая Малая конституция, которая установила новые рамки отношений ветвей власти и ограничила власть президента относительно правительства и парламента. Президент утратил право блокировать кандидатуру на пост премьер-министра, одобренную большинством в парламенте ($\frac{2}{3}$ голосов, по Малой конституции), также были урезаны полномочия президента в области роспуска парламента. Конституция 1997 г. еще больше ограничила права президента, отменив его право роспуска парламента в случае конфликта последнего с правительством, а также лишив его возможности влиять на перестановки в правительстве [10, s. 57—74]. Тем не менее президент сохранил право вето, которое могло быть преодолено лишь абсолютным большинством голосов парламентариев ($\frac{3}{5}$). Такая система распределения полномочий закрепилась в польском государстве и сохраняется до сих пор.

Хотя существует множество методологических подходов к изучению развития института парламентаризма (например, с точки зрения изменения избирательного законодательства, показателей консолидации демократии и т.д.), видится необходимым рассмотреть, как конституциональный дизайн в области распределения полномочий между политическими институтами в Польше влиял на систему политической власти, и выяснить, было ли это влияние основополагающим при укреплении демократии. Исходя из того, что факт изменения конституции может выступать критерием оценки демократического развития госу-



дарства, предлагается следующая периодизация демократического развития Польши:

- 1) 1989 – 1992 гг.;
- 2) 1992 – 1997 гг.;
- 3) с 1997 г. по настоящее время [8, с. 134 – 179].

Первый этап начинается с принятия в апреле 1989 г. поправок в Конституцию ПНР, существенно изменивших систему политических институтов Польши. Важнейшим изменением следует признать восстановление института Президента Польши, который, согласно поправкам, получал значительные полномочия, в частности обладал правом вето в отношении законов, принимаемых парламентом, который, в свою очередь, становился двухпалатным (была воссоздана верхняя палата – сенат). Важно отметить, что при наличии довольно сильного президента данная система политической власти в Польше того времени оказывалась очень близка в парламентской, о чем может свидетельствовать факт выборов президента Республики Польша парламентом и, следовательно, подотчетности президента данному законодательному органу. Указанное противоречие, фактически означавшее отсутствие принципа разделения властей, тем не менее приводило к конфликту между условными ветвями власти.

Соответственно, в 1992 г. была принята новая, так называемая Малая конституция, призванная ввести принцип разделения властей и более четко распределить полномочия между ветвями власти. К сожалению, поставленные цели не было достигнуто, что привело к многочисленным конфликтам между ветвями власти в области внутренней и внешней политики государства, использование президентом права вето и разобщенность парламента во многом парализовали политическое развитие Польши.

Сложившаяся ситуация вынудила руководство страны приступить к созданию нового основного закона государства, который был принят в 1997 г. Новая Конституция «установила парламентско-кабинетный режим с корректирующей ролью президентуры» [15, р. 296 – 302]. А. Антошевски отмечал, что Конституция 1997 г. более четко очертила и усилила полномочия правительства «vis-a-vis сейма и президента». Но даже ослабление полномочий президента не предотвратило конфликтов между ветвями власти, что особенно ярко проявлялось в период коабитации (1997 – 2001). Так как после 1997 г. польская конституция не претерпела изменений в области распределения властных полномочий, она еще несколько раз провоцировала паралич политической системы, вызванный коалиционно-оппозиционным противостоянием «президент и правительство vs парламент»¹ либо «президент vs правительство и парламент»² (такое изменение взаимоотношений политических сил можно назвать «польским политическим маятником»).

¹ В 2005 – 2007 гг., период формирования трехпартийной кабинетной коалиции в Сейме в оппозиции партии «Право и справедливость».

² В 2007 – 2009 гг., период противостояния Л. Качиньского и коалиционного правительства Д. Туска.



Как видно из приведенных выше примеров, несмотря на то что конституциональный аспект может выступать критерием как выделения этапов развития парламентаризма, так и оценки его институционального развития, он является лишь базой, на основе которой формируется политическая система. В свою очередь, политическая система — система открытая и может изменяться в зависимости от ситуационного контекста и действий субъектов, что явно прослеживается на примере Республики Польша. Поэтому неоинституциональный подход, учитывающий не только форму, но и содержание политической системы, достаточно популярен в современной политической науке. Он дает возможность шире взглянуть на ситуацию и осмыслить ее с различных позиций, не ограничивая рассмотрение политических институтов какими-либо строго определенными показателями.

В рамках неоинституционального подхода значительную популярность в последние годы завоевала теория так называемых вето-игроков (*veto-players*), разработанная американским ученым Дж. Цебелисом на основе теории игр и социального выбора [12; 16]. В этой теории ученый рассматривал роль политических акторов, как индивидуальных (президент), так и групповых (парламент, народ), которые обладают правом вето на политический процесс.

Если переложить на данную модель политические события в Польше, связанные с применением права вето всего одним игроком — президентом, то можно сделать следующие выводы. Согласно теории Дж. Цебелиса, основной целью использования права вето является удержание *status-quo*, который может быть изменен только в случае, если его изменение совпадает с выбором общества либо он более не выгоден вето-игрокам. Проводя аналогию с теорией игр, можно сказать, что изменение *status-quo* маловероятно, если он соответствует состоянию эффективности по Парето.

Таким образом, использование права вето польскими президентами в борьбе с парламентом являлось попыткой сохранить существовавшее положение (в зависимости от ситуации — политическое, экономическое, социальное), в том числе и удержать свой пост. Последнее же слово в решении ключевых вопросов функционирования политической системы принадлежит общественному выбору — народу, который реализует это право посредством участия в выборах органов законодательной власти, президента, проведения референдумов и т. д.

Рассматривая сложившуюся в Республике Польша к настоящему времени политическую систему, можно сделать вывод, что заложенные конституцией предпосылки к конфликту между ветвями власти могут привести к параличу политического процесса и его подмене борьбой за удержание *status-quo*. За время существования демократической Польши «политический маятник» качался несколько раз, приводя к сложным политическим конфликтам и сменам правительств, досрочным выборам парламента и т. д., но период «противостояния» в 2007—2009 гг. Л. Качиньского и Д. Туска демонстрирует, что польское государство постепенно преодолевает конституционально заложенные противоречия за счет как тех же институциональных механизмов (президентское право вето нивелируют $3/5$ голосов членов сейма), так и



внеинституциональных механизмов, таких, как компромисс, консенсус и др. Это говорит об институциональной зрелости польского государства, завершившего переход от авторитаризма к демократическому обществу. И несмотря на то что сегодня обе ветви власти в Польше составляют в основном представители одной правящей партии и президент не нуждается в использовании права вето, конституциональный дизайн Республики Польша даже при условии принадлежности ветвей власти разным политическим силам за счет взаимодействия институтов парламента и президента позволяет государству успешно продолжать свое развитие и не создавать препятствий осуществлению политического процесса.

84

Невзирая на все сложности процесса демократического транзита, польский кейс эксперты признают одним из наиболее удачных на фоне других восточноевропейских стран. Польскому государству за чуть более чем двадцатилетний период удалось выстроить гибкую и уравновешенную систему государственного управления и институционализировать новые органы исполнительной, законодательной и судебной власти. И хотя процессы изменения политической системы Республики Польша еще могут продолжиться, это не повлияет на признание успешного опыта Польши в переходе к демократической форме государственного управления.

Список литературы

1. Керимов А. Д. Понимание парламентаризма и перспективы его развития в России // Гражданин и право. 2002. №7/8. С. 25–33.
2. Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М., 2008.
3. Макаренко Б. И. Посткоммунистические страны: некоторые итоги трансформации // Политика. 2008. №3. С. 105–125.
4. Садовникова Г. Д. Проблемы оптимизации порядка формирования представительных органов в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. №14. С. 24–31.
5. Яжборовская И. С. Демократизация партийно-политической системы в странах Центрально-Восточной и Юго-Восточной Европы // Проблемы политологии. Вып. 3. М., 2003. С. 17–42.
6. Antoszewski A. Forma Rzada // Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej / red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław, 1998. S. 59–62.
7. Cholak H. Transformacja systemowa w Polsce. Szkice teoretyczne. Lublin, 1998.
8. Cichosz M. Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu // Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej w perspektywie porównawczej / pod red. A. Antoszewski. Wrocław, 2006. S. 134–179.
9. Chruściak R. Przygotowanie i uchwalenie konstytucji RP: wybór przepisów prawnych. Warszawa, 1994.
10. Chruściak R., Mołdawa T., Wojtaszczyk K. A., Zieliński E. Polski system polityczny w okresie transformacji. Warszawa, 1995.
11. Krouwel A. Measuring Presidentialism of Central and East European Countries // Working Papers Political Science. 2003. №2.
12. McCarty N., Meirowitz A. Political Game Theory. Cambridge University Press, 2007.
13. Mołdawa T., Zakrzewska J. Historia sejmu polskiego. Warszawa, 1989. T. 3 : Polska Ludowa.



14. *Schmitter Ph.* Democratization, Waves of // Encyclopedia of Democracy. Washington, 1995. Vol. 2. P. 296 – 302.

15. *Siaroff A.* Comparative presidencies: The inadaquacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction // European journal of political research. 2003. Vol. 42, №3. P. 287 – 312.

16. *Tsebelis G.* Veto Players: How Political Institutions work. Princeton University Press, 2002.

Об авторе

Владимир Андреевич Балобаев – асп., ассист., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград.

E-mail: vbalobaev@gmail.com

About author

Vladimir Balobaev, PhD Student, Lecturer, I. Kant Baltic Federal University, Kaliningrad.

E-mail: vbalobaev@gmail.com