

Бусленко В.В.

Специфіка стосунків між урядом і парламентською опозицією в Польщі на початку 90-х рр. ХХ ст.

У статті досліджено особливості взаємодії між урядом і парламентською опозицією в Республіці Польща в умовах становлення демократії. Звернута увага на інституційні чинники, які впливали на характер відносин між провладними й опозиційними угрупованнями. Простежено зміну моделі взаємодії між урядом і парламентською опозицією в контексті протікання політичних процесів у країні.

Ключові слова: уряд, парламентська опозиція, взаємодія, парламентська більшість.

и оппозиционными группами. Прослежено изменение модели взаимодействия между правительством и парламентской оппозицией в контексте протекания политических процессов в стране.

Ключевые слова: правительство, парламентская оппозиция, взаимодействие, парламентское большинство.

The article explores the specifics of the interaction between the government and the parliamentary opposition in the Republic of Poland in conditions of democracy formation. Attention is drawn to the institutional factors that influenced the nature of relations between pro-government and opposition groups. The change in the model of interaction between the government and the parliamentary opposition in the context of the political processes in the country is traced.

Key words: government, parliamentary opposition, interaction, parliamentary majority.

УДК 323:328(091)(438)«19»

Бусленко В.В.,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри політології
та державного управління
Східноєвропейського національного
університету імені Лесі Українки

В статье исследованы особенности взаимодействия между правительством и парламентской оппозицией в Республике Польша в условиях становления демократии. Обращено внимание на институциональные факторы, которые влияли на характер отношений между провластными

Формування урядів у демократичних державах – це складний процес, що залежить від багатьох чинників. Важливими серед них є взаємовідносини між парламентськими партіями щодо узгодження кандидатури прем'єр-міністра та персонального складу кабінету. Прагнення увійти до уряду слугує для партій потужним стимулом з метою об'єднання зусиль задля створення дієздатної парламентської коаліції. Стабільність діяльності кабінету, тривалість його роботи значною мірою залежать від підтримки парламентської більшості.

Принцип більшості закладений в основі парламентського формування урядів у «молодих» демократіях країн Центрально-Східної Європи. На етапі демократичного переходу функціонування урядів його персональний склад, рівень стабільності, ефективність значно залежали від моделі взаємовідносин між основними політичними акторами – комуністичною владою, яка поступово втрачала свій вплив у суспільстві, та опозицією, що ставала дієвим політичним суб'єктом. Характер стосунків між опонентами визначав також напрям та успіх демократичних перетворень, стійкість і легітимність новостворених демократичних інституцій. Усе це актуалізує дослідження особливостей взаємодії між урядом та опозицією в посткомуністичних країнах у період після перших демократичних виборів. Для прикладу візьмемо Республіку Польщу. Вибір країни зумовлений досвідом досягнення високого рівня компромісів між політичними силами в умовах переходу до парламентської форми демократії. Завданням дослідження є аналіз моделі взаємодії в динаміці й виявлення її детермінант.

Специфіка, чинники та характер взаємодії уряду й парламентської опозиції в Республіці

Польща на початку 90-х рр. ХХ ст. є недостатньо дослідженими. Окремі їх аспекти розглядаються в контексті визначення моделей організації влади, перехідного періоду, процедури відставки уряду, механізмів парламентського контролю, парламентської відповідальності й аналізу інституційного середовища формування конструктивної опозиції. Цьому присвячені праці вітчизняних і зарубіжних науковців: Г. Зеленько [1], А. Романюк, В. Литвин [3], О. Кукуруз [2]. Окремо виділимо праці польських науковців: А. Дудека [4], М. Хмая та М. Жмігородського [5], Т. Кравчика [9], Р. Хербута [6], К. Ковальчика [8], В. Єднаку [7]. У дослідженні ми маємо на меті проаналізувати детермінанти й тенденції розвитку взаємовідносин між урядом і парламентською опозицією в Польщі в контексті протікання політичних процесів.

Перед тим як перейти до висвітлення проблеми, варто проаналізувати специфіку міжпартійної взаємодії на етапі формування урядових коаліцій. Результати виборів остаточно не вирішують питання, які політичні сили сформують уряд. Звичайно, коли партія володіє більшістю місць у парламенті, то немає потреби ділитися ними з іншими парламентськими угрупованнями. Однак у більшості випадків утворюються урядові коаліції. На етапі міжпартійних перемовин кожна сторона виходить зі свого становища та ймовірних потенційних ризиків. Скажімо, політична партія, яка увійшла до парламентської більшості, має своїх представників в уряді й, відповідно, несе відповідальність за ефективність його діяльності.

Усередині утвореної коаліції відбуваються складні міжпартійні відносини. Кожен із учасників має різний статус. Скажімо, партія, яка

«контролює» прем'єра, має більш вигідне становище, займає ключові посади в кабінеті. Менш чисельні партії мають, відповідно, меншу кількість місць і вагу в уряді. Іншими словами, в результаті коаліційних торгів між учасниками узгоджується розподіл владного ресурсу. У силу того, що статус і доступ до владного ресурсу серед коаліційних партнерів є неоднаковим, це може призвести до ускладнення стосунків між ними. Усе це з перспективи майбутніх парламентських виборів створює умови для появи внутрішньої опозиції всередині урядової коаліції. Незадоволені своїм становищем провладні партії можуть вийти з урядової коаліції, зайнявши нейтральну позицію, або увійти до парламентської опозиції.

Щодо конструктивної парламентської опозиції, то її метою є прихід до влади шляхом формування парламентської коаліції. Тому вона намагається дистанціюватися від уряду, зайняти критичну щодо нього позицію та посилити свою політичну значимість за допомогою парламентських і позапарламентських методів.

Однак у кожній країні до цієї класичної схеми додавалась своя специфіка. Не була винятком і Польща. Якісні трансформаційні зміни в ній почали відбуватись після «оксамитових революцій», які хвилию прокотились країнами Центрально-Східної Європи в кінці 80-х – на початку 90-х рр. ХХ ст. Ключовим моментом процесу демократизації стало проведення в 1989 р. «круглого столу», в якому взяли участь представники комуністичної влади та опозиції. У результаті порозуміння було узгоджено подальші напрями демократизації країни. Зокрема, сторони досягнули консенсусу щодо легалізації опозиції та її участі в парламентських виборах, узгодили підходи до формування Сейму й Сенату та виборів Президента.

4 червня 1989 р. вперше в післявоєнній історії Польщі відбулися перші, напівдемократичні, вибори до нижньої палати польського парламенту – Сейму. Ці вибори були частково вільними, оскільки було узгоджено паритет, відповідно до якого опозиція могла розраховувати лише на 35% місць. 65% місць мало належати Польській об'єднаній робітничій партії (далі – ПОРП) та її союзникам (Об'єднаній селянській партії (далі – ОСП) і Демократичному союзу (далі – ДС)). У результаті запровадження квотного виборчого принципу представники опозиції отримали 161 місце з 460. Провладна ПОРП мала 173 місць і разом з іншими союзними партіями утворила парламентську більшість, яка нараховувала 299 депутатів [7, с. 69]. Така диспропорція надавала колишній опозиції, представленій в основному профспілковою організацією «Солідарність», статус парламентської меншості. Її представники утворили Громадянський парламентарний клуб (далі – ГПБ).

Однак, попри вигідне становище в Сеймі, ПОРП як найбільшій за чисельністю партії так і не вдалося сформувати уряд і провести свого кандидата С. Кишчака на посаду прем'єра. Причинами цього стали криза комуністичної системи, низький рівень легітимності прокомуністичних партійних структурі внутрішня конкурентна боротьба в середовищі партії. Кандидатура С. Кишчака не отримала повної підтримки від союзників ПОРП – ДС і ОСП. Уже напередодні виборів було помітним їх намагання дистанціюватися від ПОРП як на ідеологічній площині, так і на рівні репрезентації інтересів певних суспільних і демографічних груп. Після виборів ця дистанція помітно зросла. Проте про повну автономію від комуністів не можна було говорити. Адже ПОРП, незважаючи на ідеологічну й організаційну кризу, на той час була ще досить сильним політичним гравцем, який не втратив зовнішньої підтримки з боку керівництва СРСР і значною мірою контролював політичну ситуацію в країні. У руках партії зберігався вплив на силові структури. Тому з ПОРП рахувалися політичні опоненти, в тому числі й «Солідарність».

12 вересня 1989 р. був сформований непартійний коаліційний уряд, у якому взяла участь і постопозиція. Очолив його Т. Мазовецький. Коаліція ДС-ОСП-ГПБ теоретично могла сама утворити уряд більшості з підтримкою 263 голосів. Проте до кабінету ввійшли представники ПОРП. У новоствореному кабінеті з 23 міністерств 11 місць отримали представники профспілки «Солідарність», 4 – ПОРП, 4 – ОСП, 3 – ДС і 1 міністр мав статус незалежного [6, с. 115].

На думку В. Литвина, «іноді непартійні уряди створюють задля того, щоб вивести країну із соціально-економічної чи політичної кризи, коли довіра до партій є низькою» [3, с. 238]. У цьому разі належність міністрів до тієї чи іншої парламентської партії чи групи не мала істотного значення. Тривалість таких урядів, як правило, є не значною, вони діють поки не сформується уряд на партійній основі.

Сам уряд Т. Мазовецького не можна назвати не комуністичним, хоча його метою був демонтаж комуністичної системи. Це свідчить про те, що між парламентською більшістю й меншістю в т. зв. «контрактовому» Сеймі встановилися відносини не конкуренції, а співпраці. Це був фактично уряд національної згоди. На тому етапі між таборами посткомуністів і постопозиції не спостерігалося якихось серйозних розбіжностей щодо фундаментальних питань, пов'язаних із устроєм держави та напрямами здійснення реформ. Це можна пояснити, з одного боку, браком чіткої узгодженої програми політичних та економічних реформ в обох таборах; з іншого – багато питань уже були узгоджені під час засідань «круглих столів». Тому досить складно вписати в класичні схеми ідентифікацію парламентської більшості й парламент-

ської опозиції. На початку роботи парламенту відбувалося швидше формування парламентської меншості, яку представляла ПОРП. Ми не можемо назвати опозицією цю фракцію, так як її представники посіли становище віце-прем'єра та зайняли важливі посади в міністерствах. Натомість в уряді спостерігалася поява внутрішньої опозиції. Детермінантами цього процесу стало поступове наростання внутрішніх конфліктів у середовищі ПОРП і таборі «Солідарність».

У країнах усталеної демократії парламентська опозиція – це насамперед політичні партії, які опонують уряду. Партійна система в Польщі на той час була на етапі становлення, а громадські організації ще не набули статусу політичної партії. Тому, попри фракціоналізацію парламенту, на той час не відбулося його чітке партійне структурування. У країні діяли швидше протопартії, які не виробили чітку програмову та персональну альтернативу. Профспілкова організація «Солідарність» за своїм характером перебирала на себе функції політичної партії, однак де-юре залишалася громадським об'єднанням, що нагадував суспільно-політичний рух. У цей період, на думку Г. Зеленько, відбувалося правове проектування політичної опозиції як політичного інституту [1, с. 67]. Однак на той час ще не було вироблено політичних практик повноцінної міжпартійної конкуренції, заснованої на консенсусі щодо стратегічних напрямів розвитку країни.

Появу організованої опозиції ускладнювала й правова неврегульованість статусу опозиції. Чинна на той час нормативно-правова база мінімізувала здійснення функцій контролю уряду з боку інших депутатських груп і фракцій. Питання відповідальності кабінету перед парламентом не регулював жоден нормативно-правовий акт. Це виникало з неможливості ефективної діяльності уряду в разі виникнення розбіжностей між політичною програмою й діяльністю кабінету та поглядами парламентської більшості. Критика діяльності уряду чи окремого міністра могла бути лише одноосібною через інтерпеляцію чи запитання. На думку польського дослідника Т. Кравчика, «предмет інтерпеляцій послів до членів кабінету Т. Мазовецького не мав ознак критики уряду через опозицію. Вони мали характер указування уряду лінії його політики через членів прихильної до нього парламентарної групи» [9, с. 312].

Формування уряду на основі широкої коаліції із залученням як прокомуністичних, так і опозиційних структур можна розглядати як продовження функціонування інституту кооперативної взаємодії влади й опозиції, започаткованої за «круглим столом». Це яскраво простежується під час голосування за посаду прем'єр-міністра. Підтримка провладними угрупованнями кандидатури представника постопозиції на цю посаду відбувалася в обмін на їхню лояльність до кандидатури В. Ярузельського на посаду Президента.

У цей період у таборі «Солідарність» загострюються суперечності стосовно темпів демонтажу старої недемократичної системи, подальших напрямів реформ і компромісу з комуністами. Різне бачення стратегії організації призвело до т. зв. «війни на горі», а в кінцевому результаті – до появи в організації лівоцентристського та правоцентристського крил. Перше уособлював створений 16 липня 1990 р. Громадянський рух «Демократична акція». Друге було представлене Центром громадянського порозуміння, який виник 12 травня 1990 р.

Дезінтеграційні тенденції відбувалися й на лівому фланзі. 27 січня 1990 р. саморозпустилася ПОРП. Комуністична партія поділилася на Соціал-демократію Польської Речі Посполитої, Соціал-демократичний союз і Союз польських комуністів «Пролетаріат». Еволюціонування колишніх комуністів у бік соціал-демократії посилювало лівоцентристське крило. Отже, партійна система Польщі стала відображати весь ідеологічний спектр, який складався з лівих, лівоцентристів, центристів, правоцентристів і правих. Зрозуміло, що на цьому етапі в Сеймі відбувалися складні міжпартійні відносини, з'ясування союзників на майбутніх парламентських виборах, уточнення стратегії й тактики партій, розробка ідеології та пошук власної електоральної бази. Разом із тим позитивним моментом цих процесів було більш виразне розмежування політичних таборів і поглиблення міжпартійної конкуренції.

На характер взаємин між парламентськими партіями та групами істотним чином впливав Президент країни. Якщо перші президентські вибори відбувалися в контексті реалізації контрактних рішень, мали закритий характер і були намаганням законсервувати вплив ПОРП, то вибори 1990 р. були демократичним волевиявленням громадян і призвели до зміни балансу сил на користь постопозиції. Відмітимо, що Л. Валенса як переможець президентських виборів 1990 р. володів, на відміну від його попередника, значною підтримкою в суспільстві. Це був істотний ресурс, використання якого давало змогу вести власну політичну гру. У Польщі на той час фактично діяли два інститути виконавчої влади. При цьому президентські інституції володіли більшою політичною вагою, ніж урядові. Новопризначений Президент міг скористатись своїм правом розпустити парламент, що робило його в одних умовах потенційним патроном урядового кабінету, а в інших – потенційним опонентом Ради Міністрів. Він міг сформувати навколо узгодженої кандидатури прем'єра парламентську більшість і здійснювати вплив на формування уряду. Однак у ситуації необхідності реформатування уряду шляхом висловлення вотуму недовіри Президент міг зробити ставку на парламентську опозицію. У грудні

1990 р. Л. Валенса скористався своїм правом і доручив формування уряду Я. Білецькому. 4 січня 1992 р. Сенат більшістю голосів затвердив новий склад уряду, який складався з 19 міністрів, 13 із яких були безпартійними [4, с. 136]. Кабінет був явно пропрезидентським, мав перехідний характер і проіснував до осені 1991 р. Спроби опозиційних партій унести пропозицію про вотум недовіри не знайшли підтримки в інших депутатів, і цей уряд функціонував до парламентських виборів [2, с. 81].

Перші вільні демократичні вибори відбулися 27 жовтня 1991 р. Боротьба за посольські та сенатські мандати мала відкритий характер. Однак жодна з партій, які ввійшли до складу парламенту, не набрала більше ніж 12% голосів виборців. Це було зумовлено досить сильною фрагментацією партійної системи, особливо серед правих партій. Індекс Рае був 0,942, що означав крайню фрагментацію, а показник ефективної кількості партій становив 13,9 і був найвищим у Європі [8, с. 13–14].

Найбільшу підтримку в країні отримав ДС. Однак президенту не вдалося об'єднати інші фракції та групи навколо цієї політичної сили. Ускладнювала становище певна ізоляція посткомуністів – Союзу демократичної лівиці (СДЛ) і Польської селянської партії (ПСП). Формуванню більшості й опозиції заважали й особисті неприязні між лідерами партійних груп, які були досить близькими за ідеологією.

23 грудня 1991 р. Сейм затвердив уряд, запропонований Я. Ольшевським. Це був уряд меншості, який складався з 4 партій (Центристська угода, Християнський національний союз, Селянський альянс і ПСП), які сумарно контролювали 27% місць у Сеймі. Підтримували уряд також Партія християнських демократів і Християнська демократія.

До опозиції належав ДС – угруповання, яке фактично виграло парламентські вибори. Партія разом із меншими за кількістю угрупованнями (Ліберально-демократичним конгресом і частиною Партії польських друзів пива) неформально утворили коаліцію [5, с. 87].

Відмітимо, що високий рівень фракціоналізації парламенту не давав змоги об'єднатися опозиції. Стримуючим чинником також залишалося ідеологічне розмежування між посткомуністами та опозиційними партіями, що походили із середовища «Солідарності». Парламентська опозиція залишалася роз'єднаною й маловпливовою, що давало можливість уряду меншості уникати вотуму недовіри.

Стабільність уряду значною мірою залежала не лише від підтримки союзниками, а й від здатності опозиційно налаштованих до уряду угруповань створити нову коаліцію. У цій ситуації

Я. Ольшевський пішов на перемовини з найбільшими опозиційними фракціями щодо питання розширення коаліції за їх рахунок. Із цією метою восени 1992 р. активно велись перемовини з ДС і КНП. Згода цих партій увійти на певних умовах до кабінету свідчила про слабкість опозиційних утворень і домінування міжпартійної моделі взаємодії між урядом та опозицією. Подальші контакти супроводжувалися численними конфліктами й невдалими спробами зміцнення уряду за рахунок нових союзів.

У середині травня ДС і Ліберально-демократичний конгрес формально створили «малу коаліцію» й через Консультативну раду закликали всі реформаторські сили до створення «конструктивної альтернативи уряду». Фактично відбулося об'єднання опозиції. 4 червня за підтримки КНП і Польської селянської партії опозиція відправила прем'єра Я. Ольшевського та його уряд у відставку.

Нестабільність функціонування уряду дещо зменшилася після прийняття Конституційного закону від 17 жовтня 1992 р. (т. зв. «Мала Конституція»). У результаті було прописано п'ять варіантів формування уряду. Однією з новел стали процедури конструктивного висловлення уряду вотуму недовіри. Сейм, який ухвалював вотум недовіри, повинен більшістю голосів одночасно вибрати нового прем'єра. Це означало, що коли така ситуація могла виникнути, то має сформуватися парламентська більшість, яка здатна проголосувати за узгодженого кандидата.

Якщо опозиційним партіям не вдасться визначитися з кандидатом, погодженим із більшістю, то попередній кабінет хоча й із незначною підтримкою не йде у відставку, а діятиме й далі. Відсутністю конструктивного вотуму недовіри до уряду міг скористатись Президент і розпустити Сейм та оголосити позачергові парламентські вибори. Це зменшувало деструктивну дію опозиції й зумовлювало збільшення термінів діяльності уряду.

Отже, досвід взаємовідносин між урядом та опозицією в Польщі демонструє, що в умовах функціонування «контрактового» парламенту спостерігався низький рівень міжпартійної конкуренції й домінувала коопераційна модель взаємовідносин. Цьому сприяли квотний принцип голосування та слабкий рівень інституціоналізації партій. Новий парламент функціонував в умовах гібридної, перехідної системи, яка охоплювала інститути попередньої, соціалістичної, й упроваджувала елементи нової, демократичної. Це значною мірою робило невиразною демаркаційну лінію між проурядовими та опозиційними партіями.

Після перших демократичних виборів взаємовідносини ускладнювала значна партійна фрагментизація парламенту, невизначеність полі-

тико-правового статусу опозиції, значний рівень конфліктності в партійному середовищі. Коопераційна модель стосунків поступово перейшла в конфліктну. Конкуренція в таборі посткомуністичному й таборі постопозиційному (із середовища колишньої «Солідарності») призвела до диференціювання партійного середовища на провладний та опозиційний табори.

Формування парламентської опозиції відбувалося в умовах організаційного становлення партій, визначення їхніх ідеологічних позицій і пошуків власної соціальної бази. Тому вона в цей період мала ситуативний характер, не була сформована як повноцінний інститут. Перманентні урядові кризи свідчили про відсутність узгоджених «правил гри». Проте часте репозиціонування політичних сил мало й позитивний ефект, так як відпрацьовувався та адаптувався механізм демократичної зміни влади, що було важливим для «звикання» громадян до такої демократичної практики як передумови формування консолідованої демократії.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Зеленько Г. Передумови формування конструктивної опозиції в країнах Вишеградської групи /

Г. Зеленько // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України. – 2015. – Вип. 2. – С. 64–84.

2. Кукуруз О. Парламентська більшість та опозиція в Сеймі Республіки Польща / О. Кукуруз // Політичний менеджмент. – 2008. – № 6. – С. 79–89.

3. Романюк А. Порівняльний аналіз політичних інститутів країн Вишеградської групи та інших країн Центрально-Східної Європи / А. Романюк, В. Литвин. – Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2016. – 548 с.

4. Dudek A. Historia polityczna Polski 1989–2005 / A. Dudek. – Kraków : ARCANA, 2007. – 535 s.

5. Gabinet koalicyjny w Polsce w latach 1989–1996 / pod red. M. Chmaja, M. Żmigrodzkiego. – Lublin : Wydawnictwo UMCS, 1998. – 194 s.

6. Herbut R. Proces tworzenia koalicji gabinetowych w III Rzeczypospolitej / R. Herbut // Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 roku w świetle komparatystycznej teorii polityki / red. A. Antoszewski. – Wrocław : Wyd. U. Wr., 1994. – S. 97–130.

7. Jednaka W. Gabinet koalicyjny w III RP / W. Jednaka. – Wrocław : Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2004. – 344 s.

8. Kowalczyk K. Polskie partie i ugrupowania parlamentarne / K. Kowalczyk, J. Sielski. – Toruń : Adam Marszałek, 2005. – 342 s.

9. Krawczyk T. Stosunki między rządem a opozycją w wybranych państwach Europy / T. Krawczyk. – Toruń : Wydawnictwo Adam Marszałek, 2005. – 480 s.