

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ОПОЗИЦІЇ В ПОЛЬЩІ

Василь Буленко,

*кандидат політичних наук,
доцент кафедри політології*

*Волинського національного університету
імені Лесі Українки*

У статті аналізуються умови та значення інституціоналізації парламентської опозиції для демократизації політичної системи Польщі в 1990-х роках. Акцентується увага на напрямках та еволюції форм співпраці влади й опозиції.

Ключові слова: *влада, політична опозиція, консенсусна демократія, інституціоналізація.*

Conditions of an institutionalization of parliamentary opposition and its meaning to a democratization of the political system in Poland in 1990-ies are analyzed in this article. Trends and evolution of cooperation between government and opposition are in the focus of this research.

Keywords: *government, political opposition, consensus democracy, institutionalization.*

У суспільстві загальноприйнятою є думка, що існування опозиційних партій – одна з найбільш характерних ознак демократії. Без системи стримувань і противаг з боку опозиції можуть посилитися антидемократичні тенденції в розвитку політичного режиму. Тому з огляду на вагомую роль, яку продовжує відігравати опозиція в політичних процесах, актуальними залишаються дослідження тенденцій її розвитку в контексті взаємодії з владними інституціями в перехідних суспільствах. Для України, яка взяла курс на європейську інтеграцію, особливо **актуальним** є вивчення позитивного досвіду функціонування парламентської опозиції в європейських країнах, зокрема в сусідній Польщі.

Мета дослідження – виявлення умов та специфіки інституціоналізації парламентської опозиції в контексті демократизації політичної системи Польщі в 90-х роках ХХ століття.

Ступінь наукової розробки проблеми. В зарубіжній політологічній літературі приділяється значна увага аналізу проблем політичного функціонування парламентської опозиції в Польщі. Проблематика функцій та виокремлення статусу опозиції в польському парламенті висвітлена в працях С. Божика,

Т. Годлевського, Е. Новака, Є. Звєжховського [1, 5, 7]. Побудові польської моделі функціонування опозиції присвятив роботу Т. Кравчик [5]. Характер та інституційні умови взаємодії влади й опозиції в країні в 1990-х роках розкриваються в статті В. Йеднаки [9].

В кінці 80-х – на початку 90-х років ХХ століття Польща пережила глибокі трансформаційні перетворення, в ході яких відбувся перехід від авторитаризму до демократії. Це сприяло впровадженню в політичну систему країни традиційних для західноєвропейського парламентаризму інституцій. Однією з них, без сумніву, виступає парламентська опозиція. Її існування є необхідним елементом у функціонуванні як парламенту, так і уряду. Функції опозиції в політичному процесі досить різноманітні. Це основний канал вираження соціального невдоволення наявним політичним станом, важливий чинник майбутніх перемін і політичного оновлення суспільства, спосіб досягнення принципових поступок від владних структур, корегування політичного курсу. Разом з тим А. Лейпхарт, характеризуючи модель «консенсусної демократії», зазначав, що ідея конкуренції, закладена в діалектиці «більшість – опозиційна меншість», творить риси на потребі гармонії і порозуміння, що становить фундамент політичного життя. Звідси успішність урядової політики залежить від вміння і бажання влади знаходити консенсус з опозицією при прийнятті важливих політичних рішень.

Стосунки між проурядовими та опозиційними партіями й угрупованнями в країнах усталеної демократії встановлюються в такий спосіб, що владні партії не обмежують свободи діяльності та критики опозиційних партій, трактуючи опозицію як позитивну для уряду силу, яка дозволяє уникати помилок. Адже саме визнання урядовими партіями прорахунків не часто означає швидку корекцію власної політики. Постійний контроль з боку опозиції за функціонуванням урядової коаліції змушує останню бути більш політично відповідальною і добре виважувати свої рішення та дії.

В умовах конкурентної боротьби за владу парламентська опозиція часто займає позицію конструктивної критики, спрямованої на корегування урядової політики, а не на її заперечення. Предметом такої критики можуть бути також конституційні положення, на підставі яких правляча еліта прийшла до влади. Очевидно, що діяльність опозиції не повинна зводитись до усунення від влади урядової коаліції шляхом ініціювання реформування наявної політичної системи. Адже в такий спосіб системна опозиція набуває антисистемного характеру.

В кожній європейській країні склався свій характер стосунків між владою та політичною опозицією. Він визначався рівнем розвитку демократії, ступенем інституціоналізації опозиції, встановленими

правовими нормами, а також усталеними політичними традиціями та звичаями. Особливо складним і суперечливим цей процес виявився для країн, що наприкінці 80-х рр. ступили на демократичний шлях розвитку. Однією з таких країн є Польща.

У Польщі немає правової інституціоналізації парламентської опозиції як форми політичної опозиції. Такий стан речей переважає в європейських політичних системах. Натомість у країні опосередковано існують правові гарантії для її діяльності. Зокрема, як у «малій Конституції» 1992 р., так і в Конституції 1997 р. громадянам гарантована «свобода створення та діяльності політичних партій» і впливу демократичними методами на формування державної політики при однозначній забороні діяльності антисистемних партій і угруповань (ст. 13 Конституції РП). Статус парламентської опозиції був посилений через реалізацію ідеї вільного мандату (від 1990 р.), а також пов'язану з ним свободу вираження поглядів, що є сильною гарантією політичного плюралізму в найвищих представницьких інституціях Польщі.

Становлення парламентської опозиції в країні було започатковано в результаті прийняття компромісних рішень між владою й опозицією під час «круглого столу» (серпень 1988 – червень 1989 р.). Тоді між представниками Польської об'єднаної робітничої партії (ПОРП) та профспілкової організації «Солідарність» на чолі з лідером Л. Валенсою було досягнуто домовленості щодо легалізації структури та проведення виборів до Сейму в червні 1989 р. Парламентські вибори хоч і не були повністю демократичними, але вказували на перехід від авторитаризму до демократії.

Адекватною для застосування під час аналізу тогочасної політичної системи Польщі є модель процедурної демократії. Її складовими є громадяни – процедури – інститути влади. На практиці це означало започаткування виборності органів влади, втрату владної монополії ПОРП і впровадження в політичну практику демократичних норм і процедур. Вибори виявилися важливим фактором і критерієм стабілізації демократичних інституцій. Завдяки процедурній демократії започатковувався процес ротації владних еліт, отримання або втрати владної легітимізації інституцій чи можновладців. На практиці цей механізм, регульований через вибори, є найліпшим завдяки політичній конкуренції та співпраці більшості й опозиції.

Але після виборів у Сеймі не сформувалася парламентська опозиція. До коаліційного уряду Т. Мазовецького увійшли представники всіх парламентських угруповань, у тому числі й «Солідарності».

Саме входження опозиційних структур до урядової коаліції, яку презентували також Польська об'єднана робітничка партія,

Об'єднана народна партія і Демократична партія, ілюструвало становище двовладдя. В умовах політичної кризи і наростання суспільного конфлікту між владою і суспільством, керівництво ПОРПі дедалі більше усвідомлювало необхідність змін і розуміло неможливість їх проведення без участі опозиції, яка агрегувала та артикулювала інтереси більшості незадоволених владою соціальних верств. Антикомуністична ж за своїм характером опозиція, хоч і здобула високу підтримку населення, але не мала реальної можливості отримати всю повноту влади. Однією з причин цього була недостатність належно підготовлених керівних кадрів та чіткої політичної стратегії.

Зауважимо, що серед політологів різняться підходи щодо наявності реальної парламентської опозиції в Сеймі I каденції. Е. Звєжховський до парламентської опозиції відносить політичні групи або парламентські фракції, які з певних причин не беруть участі у формуванні уряду, критично ставляться до його політичної програми і діяльності, формують власну програмову і персональну альтернативу, щоб відтак у рамках встановлених конституційних правил очолити уряд, забезпечивши йому нормальне функціонування [8, 11].

Виходячи з визначення парламентської опозиції та враховуючи проурядовий характер діяльності партій, ми не можемо говорити про функціонування класичної в європейському розумінні опозиції в Сеймі I каденції. Водночас там спостерігались прояви опозиційності. Так, навесні 1990 р. в результаті незадоволення політикою прискорення політичних і економічних реформ усередині уряду критичну позицію зайняла Польська народна партія на чолі з Р. Бартошце. В червні 1990 р. він піддав уряд гострій критиці, а у вересні після оприлюднення власної програми діяльності уряду вийшов з коаліції. Про кристалізацію парламентської опозиції можемо говорити від перших вільних виборів до Сейму і Сенату в 1991 р. Її сформували дві лівоцентристські сили – Союз демократичної лівиці і Польська народна партія.

Започаткування практики допущення до влади опозиційних сил було першим кроком до впровадження засад демократії в Польщі. Демократія ж спирається на згоду щодо фундаментальних засад політичної гри. При цьому сила демократії полягає власне на тривалості тих засад гри, які зазвичай досить складно зруйнувати. Однак в умовах становлення демократичних інституцій і процедур в основі демократії лежить не лише згода, а й чітко виражений конфлікт між провладною більшістю й опозиційною меншістю. Та й сама згода не завжди є результатом певної рівносильності партнерів. Тому демократія в умовах балансування сил вимагає допущення до влади інших.

Характерно, що в 1989-1993 рр. між провладними і опозиційними партіями не склалися конструктивні відносини. В той час у польській політиці провадилась практика, за якою партії і політичні угруповання, що сформувавши уряд, намагалися посилити свій вплив на владні інституції як у центрі, так і в регіонах, керуючись принципом «переможець забирає все». При цьому стало за правило, що кожна нова проурядова партія переходила до тотальної критики діяльності попередньої влади. З точки зору коаліції, як правило, парламентська опозиція не трактувалась як «опозиція лояльна», яка діє відповідально і конструктивно. Звідси ініціативи опозиційних угруповань розглядались найчастіше як «антиреформаторські» або «популістські» [5, 44]. Такий неконструктивний підхід влади породжував інколи самокритичні оцінки політиків. Наприклад, тогочасний Маршалек Сейму Й. Зича зазначав, що влада не здатна вирішити проблеми коаліції і використати добрі помисли опозиції.

Слід відмітити, що парламентська опозиція в 1991-1993 рр. в основному використовувала ті ж самі методи діяльності, що і влада, й не здатна була порозумітися з урядовою коаліцією. Її діяльність на початку 90-х років зводилась до тотальної критики дій урядової коаліції. Після утворення уряду Х. Сухоцької таку позицію займали партії Конфедерація незалежної Польщі, Центр порозуміння. В той період елементи конструктивної критики можна було простежити лише в діяльності Союзу демократичної лівіці, Польської народної партії та Союзу праці. Представники цих структур у деяких випадках навіть підтримували ініціативи й рішення урядової коаліції.

Характерно, що в 1989-1993 роках жодна з урядових коаліцій не зуміла виробити певних засад, які б окреслювали взаємні стосунки між урядовими та опозиційними партіями. В такій ситуації парламентській опозиції було досить складно виступати в ролі влади, яка обмежує владу, і виконувати при цьому функцію невідданого контролю діяльності уряду та проурядових партій.

Стосунки між владою й опозицією в країнах усталеної демократії склалися, як правило, таким чином, що владні партії не обмежують свободи діяльності парламентської опозиції, а також критики з її сторони, розглядаючи її як позитивну силу в процесі урядування. Натомість у діяльності опозиційних угруповань домінує конструктивна критика дій правлячої коаліції, спрямована на корекцію політики уряду, а не виключно на її постійне оспоровання.

Польський політолог Т. Кравчик стверджував, що не існує універсального взірця, який дозволяє стверджувати, коли політична кооперація опозиції з урядом є підтримкою демократії, а коли призводить до викривлення її засад [5, 159]. Але можна з впевненістю стверджувати, що для демократичного режиму є

досить корисною поміркована політична боротьба між партіями, а також пошук через них поміркованого компромісу.

Важливим при цьому є визначення напрямів можливої співпраці опозиції і парламентської більшості. В. Весоловський звернув увагу на чотири чинники співпраці, які окреслюють можливість консенсусу політичних партій у демократичній системі. По-перше, це досягнення згоди щодо визнання основних рис політичної системи. По-друге, погодження тих справ, які можуть стати площиною спільної діяльності парламенту і уряду. По-третє, узгодження правил взаємної конкуренції і співпраці між політиками. По-четверте, взаємне визнання себе як партнерів, легітимізованих до участі у спільних погодженнях і діях [2, 468].

З одного боку, форма відносин між урядом і політичною опозицією детермінована через розв'язання формально-правове. З іншого боку, вона залежить і від політичної культури політичних еліт і громадян загалом. В умовах слабкої інституціоналізації парламентської опозиції, зумовленої недостатністю юридичних основ її функціонування та відсутністю в політичній практиці довготривалих демократичних традицій, влада певною мірою розглядала опозицію як реального супротивника, а не союзника. В результаті на початку 90-х років між обома сторонами не було встановлено чітких прозорих правил як взаємної конкуренції, так і співпраці. Все це не сприяло створенню сприятливих умов для побудови компромісів, готовність до яких є засадою здорової політичної культури.

Великою справою, яка свідчить про зрілість демократії, є здатність політичних сил до досягнення порозуміння. Політичні скандали, неетичні дії як влади, так і опозиції змушували демократичні уряди Польщі, президента і опозицію шукати раціональні й ефективні методи уникнення конфліктів. Істотною загрозою для досягнення компромісів стало слабке вкорінення в політичній культурі ідеалу ідейних політиків, які шанують право, ясно викладають свої програми та їх виконують. Йде мова про політиків, здатних до поступок, до переходу кордонів партійного егоїзму та відповідальних за народ. Як зазначає Х. Вожняковський, «культура, яка набувається через освіту, вчить цінувати народ, бачити досить вагому цінність у громадянському житті» [7]. Вкорінення в свідомості політиків цих цінностей зобов'язуватиме їх до більш відповідальних кроків.

Після виборів 1993 р. до Сейму II каденції парламентська опозиція (Демократичний союз, Конфедерація незалежної Польщі, Безпартійний блок підтримки реформ, Союз свободи, Союз праці) контролювала загалом 42 % мандатів. Парламентарна опозиція в той час на практиці відіграла істотну роль. Її представники

очолили 6 з 27 комісій. Симптоматично, що після виборів влада не застосувала засаду «переможець бере все». На такий стан відносин вплинули декілька чинників. Серед них С. Божик називає негативне ставлення президента О. Валенси до урядової коаліції Союзу демократичних лівих сил – Польська народна партія. Другим чинником залишався невисокий рівень легітимізації урядової коаліції. Опозиція часто вживала аргумент, що понад 1/3 виборців голосувала за опозиційні угруповання, які не мали в 1993 р. своєї репрезентації в парламенті [1, 37].

Варто також відмітити і певний конструктивізм у діях опозиції. Він знайшов своє відображення в роботі над новою конституцією, яка була проведена за активної участі найбільших опозиційних партій у парламенті – Союзу свободи і Союзу праці. Наприкінці роботи над новою конституцією, перед конституційним референдумом, репрезентовані в парламенті партії прагнули до компромісу і з позапарламентською опозицією. Це свідчить про те, що в Сеймі II каденції почали встановлюватись взаємопогоджені правила співпраці і суперництва між головними акторами політичної парламентарної гри – урядовою коаліцією та опозицією.

Встановлення компромісних стосунків між більшістю й опозицією в парламенті в Сеймі II каденції дозволяє говорити про формування в Польщі консенсусної (за А. Лейпхартом) моделі демократії. Вона характеризувалась головним чином тим, що угрупованням парламентарної опозиції створюється можливість співпраці в процесі реалізації політичної влади. У рамках цієї моделі парламентарна більшість, що формувала уряд, будувала свої стосунки з опозиційними партіями на різноманітних порозуміннях і погодженнях.

Існування консенсусної моделі зовсім не означало остаточне зникнення суперництва між більшістю і парламентарською опозицією. Фактично відбувалося поєднання співпраці та суперництва між головними політичними акторами – одночасно як у межах урядової коаліції, так і серед політичних угруповань, котрі становили опозицію. При цьому співпраця проявлялася найчастіше тоді, коли наступало зближення політичних інтересів урядової більшості й опозиції. До цього обидві політичні сили підштовхувала політична реальність. Від II каденції парламенту жоден із внесків опозиції щодо вотуму недовіри для окремих членів уряду не отримав необхідної більшості.

Президент, відповідно до своїх повноважень, мав певний вплив на успіхи опозиції. Скажімо, для відхилення президентського вето потрібна більшість у 3/5 послів. Це створювало проблему в випадку, коли урядувала малостабільна коаліція. В 1997-2001 роках президент направив до Сейму 28 подань про повторний розгляд

устави, і лише в одному випадку Сейм зміг відхилити його вето. Іншою справою є факт, що президент може спричинити до поразки опозиції через втутування устав, які опозиція ухвалить у Сеймі.

Можна припустити декілька можливих моделей взаємодії в трикутнику «президент – уряд – опозиція». Перша, коли президент не є з того самого табору, що й урядна більшість, і залишається політично близьким до сеймової опозиції, яка є досить сильною, щоб підтримати його вето. Можлива й інша ситуація, коли йде мова про зближення позицій президента й уряду, в якому політичні інтереси президента і парламентської опозиції збігаються. В такій формулі вето скористався в кінці II і на початку III каденції Сейму президент А. Квасневський.

Встановлення в тогочасній парламентарній практиці «добрих звичаїв» у взаємних стосунках між політичними угрупованнями владними й опозиційними були порушені після парламентських виборів 21 вересня 1997 р. В результаті утворення урядової коаліції послі, які представляли опозиційні угруповання, становили загалом понад 42 %. Але це не означало реальну можливість здійснення впливу через опозицію парламентарну на функціонування Сейму і його органів у реалізації основних функцій парламенту. Роль твердої опозиції виконував Союз демократичних лівих сил, який контролював 164 мандати під кінець каденції Сейму. Дуже ослаблена в виборах 1997 р. Польська народна партія залишалася в ролі опозиційного групування, маючи всього 26 мандатів.

Урядова коаліція намагалась обмежити роль опозиції, зводячи її в основному до критичних щодо уряду виступів у Сеймі, які не породжували жодних політичних наслідків [9, с. 476]. Яскравим прикладом такого обмеження є той факт, що серед 6 нових членів Ради фінансової політики не було кандидатів від опозиції. Обмеження ролі опозиції призвело до зменшення ефективності Сейму, особливо тоді, коли для прийняття рішення вимагалась кваліфікована більшість 2/3 або 3/5 голосів.

Ослабленню ролі парламентської опозиції також сприяли деякі зміни, введені до розпорядку Сейму з 28 жовтня 1997 р. Це стосувалося головним чином ліквідації процедури проведення кандидатів на міністрів через сеймові комісії, зростання компетенції Маршала Сейму з одночасним зменшенням ролі колегіального Президіуму Сейму. Ліквідація інституту попередніх слухань кандидатів на міністрів обмежувало контрольну функцію опозиції і не сприяло стабілізації уряду, який повсякчас наражався на спроби відкликання міністрів з ініціативи опозиції. Ситуацію ускладнювала ліквідація законодавчої комісії. Все це істотно обмежило можливості додаткового формулювання висновків меншості до проектів законів.

З цього приводу Т. Годлевський стверджував, що «асиметричний з функціональної та нормативної точок зору бікамералізм, особливо з перспектив Конституції 1997 р. Речі Посполитої, характеризував зближення в обох палатах складу політичної репрезентації. Це утруднювало для опозиції ефективне проведення власних проєктів, досягнення змін і внесення поправок до проєктів більшості» [3, 127]. Інші прояви обмеження ролі опозиції були пов'язані зі зміцненням уряду.

Таким чином, поява в рамках політичної трансформації країни інституції парламентської опозиції та визнання її всіма акторами польської політичної сцени за необхідний елемент політичної системи не супроводжувався її конституціоналізацією в правовій системі. В Конституціях 1992 та 1997 рр. опозиція не виокремлюється як окремий політичний інститут.

Попри все, опозиція в Польщі стала органічною і невід'ємною частиною парламентської демократії. З її інституціоналізацією виробилися певні засади побудови взаємних стосунків з урядовими партіями, що сприяло закріпленню європейських стандартів у політиці. Це проявлялося, зокрема, у захисті не представлених у владі інтересів громадян, критиці програми і рішень уряду, формулюванні власних програм.

Реалізація опозицією контрольних функцій парламенту посилила конкурентність у політиці, змушуючи владу шукати компромісні рішення та встановлювати в парламенті рівноправні стосунки між політичною більшістю і меншістю. Поступовий перехід від конфронтації до діалогу та консенсусу, встановленню правил співпраці і суперництва між владою і опозицією, розуміння спільної відповідальності за стан справ у державі робило опозицію важливим чинником демократизації Польщі і вагомим суб'єктом політики.

1. Bożyk S. Rzeczpospolita Polska [w:] Opozycja parlamentarna / Red. nauk. E.Zwierzchowski. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. s. 31-60. 2. Godlewski T. Status opozycji parlamentarnej III RP, [w:] Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych / Red. K. Łabędź, M. Mikołajczyk. Kraków, 2001. – s. 465-471. 3. Godlewski T. Polski system polityczny. Toruń, 2006, 229 s. 4. Hall A. Słabość państwa, “Rzeczpospolita” 17 lutego 1999. 5. Krawczyk T. Opozycja polityczna w państwach demokratycznych, [w:] Studia z teorii polityki. Tom III. red. A. Czajowski i L.Sobkowiak, Wrocław 2000, s. 140-159. 6. Nowak E. Funkcja rządu partii i ugrupowań politycznych w Polsce (zagadnienia wybrane), „Państwo i Prawo” 1993, z. 6, s. 43-54. 7. Woźniakowski H. Uwagi o kulturze politycznej w III Rzeczypospolitej [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fundacja.znak>.

com.pl/Wozniakowski.pdf. – Назва з титул. екрану. **8.** Zwierzchowski E. Opozycja parlamentarna, [w:] Opozycja parlamentarna / Red. nauk. E.Zwierzchowski. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 9-29. **9.** Jednaka W. Opozycja parlamentarna w Polsce w latach dziewięćdziesiątych, [w:] Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych / Red. K.Łabędź, M.Mikołajczyk. Kraków, 2001. – s. 473-479.