

Яцек Залесны

Трансформация механизмов управления в Польше после 1989 года

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

Трансформация государственного строя, форма государственного правления, Сейм и Сенат, президент, Совет министров

Изменения в системе коммунистической власти

В процессе построения польского демократического правового государства, основанного на свободе слова и сосуществования политических взглядов, в котором формирующиеся между органами государственной власти и индивидуумом отношения определены законодательством и соблюдаются в рамках законоположений, переходным моментом, своего рода Рубиконом, является 1989 год. В то время произошло действительное свержение юридической и фактической монополии коммунистической партии (Польской объединённой рабочей партии – PZPR) в политической системе государства, включая доминирующую роль коммунистической партии над органами государственной власти.

Ликвидация превосходства коммунистической партии не была ни запланированным, ни спонтанным событием. Это происходило в течение долгого времени, в результате многокомпонентного процесса преобразований с внутренней динамикой, эффект которого в виде конституционных изменений и других политических трансформаций, наступивших в 1989 г., застал враждебно основных участников политических отношений, как из сферы старого государственного порядка, так и существующей в то время политической оппозиции. Вместо запланированного процесса кооптации к правящей элите

части оппозиционных деятелей¹ был получен эффект политических перемен, с заложенным в нем, в то время не планируемым, к тому же нежелательным для правящих элит, механизмом переменности власти.

Падение в 1989 г. монополии коммунистической партии было предупреждено комплексом событий и процессов, указывающих на углубляющийся распад данной силы, потерю контроля над процессами (политическими, экономическими и социальными), происходящими в Польше. Экономический коллапс и массовые забастовки стали причиной общественно-политического кризиса. Своего рода вызовом было сохранение власти с одновременным нахождением для нее общественного обоснования. По этой же причине углубляющемуся экономическому коллапсу, оказывающему влияние на сферы социальных и политических отношений, сопутствовали мероприятия, направленные на остановку данного процесса и сохранение, если уже не монополии (что не было предопределено), то бесспорно доминирующей роли коммунистической партии в отношениях власти, с видимым участием в политической жизни части существующей до этого момента оппозиции. В результате этого запланированная и контролируемая коммунистической партией программа необходимых перемен была бы поддержана частью существующей оппозиции², следовательно, одобрена широкими группами населения. Вхождение в систему государственного правления лидеров оппозиционных общественных сил узаконило бы существующий порядок, и в то же время, что было немаловажно, дезинтегрировало бы политическую оппозицию, лишило бы ее лидеров и заблокировало бы возможность ее деятельности как альтернативы неэффективной коммунистической партии.

Другой анализируемой коммунистической властью концепцией была модификация партийной системы и дополнение ее псевдо оппозицией в виде карманной Христианской демократической партии, которая должна была бы существовать наряду с карманной Крестьянской партией³, аналогичной Пар-

¹ См. A. Materska-Sosnowska, *Okrągły Stół po dwudziestu latach. Stan dyskusji politycznej*, [в:] A. Materska-Sosnowska, T. Słomka (ред.), *Czas próby. Polski przełom polityczny roku 1989*, „Studia Politologiczne” vol. 15, с. 119.

² Например, с целью политической нейтрализации лидера оппозиции Леха Валенсы, последнему предложили войти в состав Консультационного Совета при Председателе Государственного Совета ген. В. Ярузельском. Благодаря фиктивному по своему значению для государства Консультативному Совету оппозиционные элиты, включая католические, должны были дополнить государственные правящие круги и таким образом поддерживать деятельность власти. Именно по этой причине большая часть приглашенных (в том числе Лех Валенса) отказалась от вхождения в состав Совета. Более детальная информация по данной теме: P. Kowal, *Koniec systemu władzy*, Warszawa 2012, с. 95 и сл.

³ Объединённая крестьянская партия – ZSL.

тией ремесленников⁴ и такими же фасадными организациями светских католиков. В связи с отсутствием интереса к ним иерархов католического костела и оппозиционных кругов, концепция не получила поддержки. Аналогично потерпели фиаско работы над созданием новых, проправительственных профсоюзов и общественных организаций.

Существенное влияние на динамику происходящих в Польше перемен имела положительная реакция советской власти. Она была согласна с прогрессивными трансформациями в политической системе государства при условии, что они служат сохранению внутреннего порядка и не отрицают сотрудничества с СССР. Поэтому, по меньшей мере, с 1988 г., советские власти начали налаживать связи с различными кругами польской оппозиции, видя в них политических партнеров⁵, а в середине 1989 г. согласились с возможностью перехода власти к существующей оппозиции.

В то же время, в период поиска коммунистическими элитами соглашения с частью политической оппозиции, имели применение типичные для коммунистической власти принудительные меры или устранению политического противника, во многом определяющие основы правления. Была расширена и интенсифицирована деятельность, связанная со слежкой и наблюдением. С апреля 1988 г. Министерством внутренних дел и Министерством национальной обороны разрабатывались и анализировались планы введения военного положения. Формировались и укреплялись различия среди лидеров оппозиции, усилилась деятельность, направленная на разрушение оппозиционных кругов, равно как и оперативная работа против духовенства, преследование с применением финансовых санкций, использование административных средств и т.д.

Характерной чертой процесса программирования, разработки, реализации и контроля политических перемен было его подчинение не внутренним правящим кругам коммунистической партии или Сейму, а министру внутренних дел (ген. Чеславу Кищаку), который по данному вопросу вел тесное сотрудничество с Первым секретарем Центрального Комитета Польской объединённой рабочей партии – ген. Войцехом Ярузельским. Он был основным действующим лицом всего мероприятия по утверждению реформы государственного строя вследствие присоединения к правящим элитам части элиты оппозиции. Другим существенным аналитическим формированием, разрабатывающим тактику деятельности относительно оппозиции (также оперативно в течение переговоров Круглого Стола) была так называемая «группа трех». В ее состав вошли: ген. Владислав Пожога (руководитель Службы

⁴ Демократическая партия – SD.

⁵ См. A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2005*, Kraków 2007, с. 13.

разведки и контрразведки Министерства внутренних дел), Станислав Цесек (секретарь ЦК ПОРП, в прошлом ответственный за контакты с профсоюзами) и Ежи Урбан (пресс-секретарь правительства).

Важным фактором, обуславливающим возможность достижения консенсуса между коммунистическим режимом и частью политической оппозиции (так называемая «конструктивная оппозиция»⁶ противопоставляется оппозиции, действующей против диктата коммунистической партии), было определение коммунистической властью партнера для переговоров. Он был выбран министром внутренних дел и поддан коррекции партнерами по переговорам. Таким образом, предопределен вопрос самого заключения соглашения. К нему стремились все стороны данного процесса, замечая, что основой станут решения, признающие доминирующую роль коммунистической партии в политической системе государства и отклоняющие выборы на основании соперничества⁷. В рамках указанных обязательных условий соглашения нерешенной проблемой оставался вопрос его содержания. Что немаловажно, в данной плоскости во многих вопросах оппозиционная сторона была существенно разделена, что облегчало правящей стороне ведение переговоров.

Круглый Стол

Переговоры за Круглым Столом (как форма поиска соглашения между правящими силами и, так называемой, конструктивной оппозицией) начались 6 февраля 1989 года и были завершены 5 апреля 1989 г. Они проводились в рамках деятельности многочисленных групп и подгрупп, в общей сумме с участием 452 человек. Тем не менее, наиболее важные вопросы решались на конфиденциальных встречах лидеров сторон переговоров, проходящих в центре Министерства внутренних дел (с. Магдаленка). Переговоры за Круглым Столом привели к масштабным многоаспектным решениям. Их осью должно было стать проведение частично конкурентных, но не конфронтационных парламентских выборов, вводящих часть существующей оппозиции в правящую систему с одновременным сохранением доминирующей роли коммунистической партии. Важным результатом переговоров за Круглым Столом было изменение взаимозависимости между коммунистической партией и органами государственной власти. Была сокращена возможность при-

⁶ На закате коммунистической Польши «конструктивной оппозицией» именовалась та часть оппозиции, которая поддерживала заключение соглашения с коммунистической партией.

⁷ См. P. Kowal, *Koniec systemu...*, с. 345–346.

нения решений партией в государственных вопросах в пользу решающего голоса конституционных органов государства⁸.

Правовая конкретизация решений Круглого Стола

Нормативно-правовые решения Круглого Стола были конкретизированы. Первым из них был закон об изменении Конституции, которая была принята уже спустя 2 дня по окончании переговоров Круглого Стола – 7 апреля 1989 года⁹. В силу закона от 7 апреля 1989 г. был сокращен срок полномочий Сейма, избранного в 1985 году. В тот же день Сейм утвердил избирательную систему в Сейм десятого созыва и в Сенат.

Ключевым вопросом является то, что реформа государственного строя была начата с изменений механизмов управления, а не с перемен в политической аксиологии государства, т.е. ценностей, реализации которых служит определенная система отношений в модели управления. Другими словами, на систему политических приоритетов, характерных для коммунистического государства, была спроецирована новая организация государственной власти, целью которой была их реализация.

Что касается личного состава будущего Сейма, то в каждом избирательном округе (108 избирательных округов, в которых избиралось от 2 до 5 депутатов) изначально был осуществлен раздел 425 мандатов между правящими группами и независимыми кандидатами. Оставшиеся 35 мандатов необходимо было передать так называемому государственному списку, в котором находились исключительно важные деятели правящей стороны. Правительство получило гарантии получения 65% мест в Сейме (в том числе: PZPR – 37,6%, ZSL – 16,5%, SD – 5,9%), а 35% мест должны были занять депутаты, прошедшие в результате свободных конкурентных выборов. Выбор 65% депутатов среди кандидатов, представленных силами старого режима, должен был стать для них гарантией контроля деятельности Сейма. В свою очередь 35% мест в Сейме, занятых в фактических выборах, давали возможность оппозиции закрепить свои позиции в Сейме и, следовательно, в центральной системе политической власти, а также открывали возможности расширения парламентского представительства в будущем.

Тогда было предусмотрено создание Сената (в состав которого бы вошло 100 человек) как верхней палаты парламента, полностью избираемой путем свободных выборов. Свободные выборы в Сенат должны были компенсировать

⁸ См. Там же, с. 466.

⁹ T. Mołdawa, *The Constitution of the Republic of Poland*, [в:] S. Sulowski (ред.), *The Political System of Poland*, Warsaw 2007, с. 29.

ровать оппозиции контрактные выборы в Сейм и правительство президента ген. В. Ярузельского. В то же время не была разработана концепция верхней палаты парламента, т.е. он был (и остался) органом, устройство которого было недоработано. Это имело влияние в будущем. 100 мандатов сенаторов были разделены между 49 избирательными округами, соответственно по 2 мандата для каждого из 49 воеводств, за исключением Варшавского и Катовицкого воеводств, в которых избирали по 3 сенатора.

Выборы, как в Сейм, так и в Сенат, имели характер большинства. Депутатом (сенатором) становился тот, кто в первом туре голосования получил более 50% действительных голосов. Если первый тур не принес результата, то на выборах в Сейм во втором туре принимали участие те два кандидата, которые получили наибольшее количество голосов, в свою очередь, в выборах в Сенат во втором туре голосования могло принимать участие вдвое больше кандидатов, чем было свободных мандатов. Победитель становился, соответственно, депутатом или сенатором.

Свободные выборы в Сенат, вызывающие неуверенность в их результате, коррелировались с его второстепенными по отношению к Сейму компетенциями. Предлагаемые Сенатом поправки к принятым в Сейме законам могли быть одобрены Сеймом обычным методом большинства голосов или отклонены большинством, (как минимум 2/3 голосов), что генерировало риск законодательного тупика, т.е. возникновения ситуации, в которой Сейм не принял, не отклонил предложение Сената. Сенат не участвовал в формировании правительства, а правительство, в свою очередь, не несло ответственности перед Сенатом.

С формированием Сената связано создание поста президента (частично вместо Государственного Совета – так называемого коллегиального главы государства), которым, согласно решениям Круглого Стола, должен был стать ген. Войцех Ярузельский. Президент избирался сроком на 6 лет Сеймом и Сенатом, объединенными в Национальное собрание, что, учитывая полученный путем переговоров паритет мест в Сейме, гарантировало предсказуемость выбора и защищало его от неожиданных событий. Прежде всего, исходя из этого, не могло быть и речи о всеобщих выборах президента. Оценив рационально ситуацию, предположив демократический характер выборов, – в данном порядке президентом не мог быть избран ген. В. Ярузельский. В то же время, данный пост предоставлялся ему политическими элитами, как правящими, так и оппозиционными.

Функциями президента были гарантии соблюдения Конституции, обеспечение суверенности и безопасности государства, нерушимость и неделимость его территории, а также соблюдение межгосударственных политических и военных союзов, что является ключевым вопросом в условиях

заключенного политического соглашения. Прежде всего, это означало, что президент должен был быть гарантом сохранения союза с СССР и другими социалистическими государствами в рамках Варшавского договора и Совета экономической взаимопомощи, а также обеспечить сохранение социалистического государственного строя. Непосредственно в связи с определенными конституционными ролями президента была введена политическая ответственность Сейма перед ним. Если бы президент констатировал, что Сейм принял закон или вынес постановление, которое бы делало невозможным выполнение ним одной из указанных выше функций, он имел право (по получению оценки Маршалка Сейма и Маршалка Сената) роспуска Сейма (в соответствии с законодательством), вследствие чего – роспуска Сената. Таким образом, ген. Войцех Ярузельский как президент должен был стать гарантом неревolutionного характера осуществляемых в государстве перемен и их соответственной динамики, в полной мере контролировать комплекс решений, принимаемых в парламенте.

Президент располагал правом законодательной инициативы, законодательным вето, которое Сейм мог отклонить большинством как минимум 2/3 голосов в присутствии, по меньшей мере, половины определенного законом количества депутатов. Как до подписания закона, так и после того, он мог внести в Конституционный трибунал обращение, касающееся установления его несоответствия с Конституцией¹⁰. Он вносил в Сейм обращение о назначении или снятии с поста главу Национального Банка Польши, что, в свою очередь, позволяло ему оказывать влияние на финансовую политику государства.

Согласно изменениям в Конституции от 7 апреля 1989 года президент доминировал в процессе назначения и деятельности правительства. Президент был единственным субъектом, который имел право внести в Сейм предложение о назначении председателя Совета министров. Сейм мог не одобрить кандидатуру, предложенную президентом (что имело место), но не был вправе на данный пост утвердить кандидатуру, не предложенную президентом. В процессе назначения правительства, персональные предложения премьер-министра относительно состава правительства могли быть внесены в Сейм только после согласования их с президентом. Это означало, что Сейм может не назначить Совет министров, которого не одобрил президент. Если Сейм в течение 3 месяцев не назначил правительство, президент может распустить Сейм и Сенат, и назначить новые выборы. Следовательно, в спорной ситуации между главой государства и нижней палатой парламента относи-

¹⁰ J. Zalesny, *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999, с. 112 и сл.

тельно назначения правительства, президент, являясь участником спора, сам прекращал его, ссылаясь на волю суверена.

В делах особой важности глава государства мог созывать заседания Совета министров и председательствовать на них. Таким образом, он мог влиять на выбор приоритетов, определяемых правительством, динамику осуществляемых работ, суть принимаемых решений. Хотя это не был решающий голос, Совет министров не мог без него переходить к повестке дня.

До момента создания в 1990 году органов местного самоуправления президент осуществлял надзор над народными советами, которые являлись формой реализации центральной власти на местах.

Президент был высшим Верховным главнокомандующим; председательствовал в Государственном комитете обороны, который представлял собой орган, ответственный за безопасность и оборону государства. Президент мог ввести военное положение на части или всей территории государства, если это требовалось в связи с оборонными возможностями или внешними угрозами безопасности государства. Именно в связи с этим он имел полномочия к оглашению частичной или всеобщей мобилизации. На период, не превышающий 3 месяцев, мог ввести чрезвычайное положение на части или на всей территории государства, если под угрозой находилась внутренняя безопасность государства, или в случае стихийного бедствия.

Апрельская новеллизация предполагала, что в законе будет определено, какие особо важные правовые акты президента требуют контрассигнации председателя Совета министров. Немаловажно, что до осени 1992 года не был принят такой закон. Таким образом, в действительности в рамках имеющихся компетенций президент мог действовать свободно, без необходимости получения согласия премьер-министра.

Совет министров нес ответственность и отчитывался по своей деятельности перед Сеймом, а между созывами Сейма – перед президентом.

Выборы в июне 1989 г.

Переломным событием, изменившим динамику политических перемен, ставящим под вопрос сущность компромисса Круглого Стола, были результаты выборов в Сейм и Сенат от 4 и 18 июня 1989 г.¹¹ 4 июня в голосовании

¹¹ В избирательную кампанию в Сейм и Сенат была интенсивно вовлечена Служба безопасности. Она осуществляла масштабный контроль деятельности представителей «Солидарности». Оперативно информировала руководство коммунистической партии о деятельности кандидатов от «Солидарности», блокировала инициативы, нежелательные для коммунистической партии и ее союзников.

принимало участие 62% избирателей. Выборы приобрели характер плебисцита в поддержку Леха Валенсы и его команды¹². Впервые, более чем за 50 лет, поляки могли не только свободно голосовать, но и принимать участие в выборах в Сенат, а в выборах в Сейм – с ограничениями.

4 июня 1989 года, в первом туре свободных выборов в Сенат оппозиционные кандидаты получили 92 мандата, а по результатам второго тура вошли еще 8. В то же время, правящая сторона в первом туре выборов не получила ни одного места в Сенате. В свою очередь, в первом туре выборов в Сейм, исходя из того, что одним из условий получения мандата была необходимость получения минимум 50% голосов из общего количества 65% мандатов, принадлежащих правящим силам. Тогда избрали всего 3 депутата, а из количества 35% мандатов, полученных в свободном соперничестве, избрано 160 оппозиционных депутатов (из 161 возможных).

Из общепольского списка, по которому проходили кандидатами в Сейм лидеры коммунистической партии, из 35 кандидатов проиграло 33. Это означало, что неожиданно для правящих кругов, в акте голосования поляки однозначно отбросили представителей старого режима, подтверждая таким образом, что они не имеют демократических полномочий для определения моделей деятельности больших социальных групп, а компромисс политических элит, достигнутый несколько недель назад за Круглым Столом, утратил свою политическую основу. В процедурах, характерных для непосредственной демократии, суверен однозначно заявил, что необходима не столько реформа системы, сколько ее изменение, у основания которой будут находиться соответственные институты представительной демократии. В результате июньских парламентских выборов стало очевидным, что существующий государственный строй в Польше становится недействительным¹³.

18 июня 1989 г. во втором туре выборов, в котором выбирались практически только кандидаты из группы, предназначенной для правящих кругов, приняло участие всего 25% избирателей. Также путем неявки на выборы поляки продемонстрировали, что для них не имеет значения, кто из коммунистических сил будет заседать в Сейме.

Результат выборов в парламент и его признание правящей стороной давали основание для расширения и углубления процесса политических изменений уже в других, отличающихся от существующих до сих пор, обязательных условиях. Это произошло по той причине, что путем голосо-

¹² См. M. Mistygacz, *Okrągłostolowy kontrakt społeczny: założenia, cele, skutki*, [в:] A. Materska-Sosnowska, T. Słomka (ред.), *Czas próby. Polski przełom polityczny roku 1989*, „Studia Politologiczne” 2009, vol. 15, с. 155.

¹³ M. Kruk, *Parlament w dobie transformacji*, [в:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (ред.), *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*, Warszawa 2011, с. 59.

ния (что было особенно видно на выборах в Сенат) политические перемены получили законное одобрение крупных общественных групп. Лидеры оппозиции не воспользовались данной возможностью. Остановились на основе соблюдения договоренностей, достигнутых за Круглым Столом, вдобавок были поощрены лидерами старого режима, которые в то же время, угрожали возможностью огласить результаты выборов недействительными и другими репрессиями¹⁴.

Поражение на выборах коммунистической партии и политических сил-сателлитов поставило под вопрос возможность выбора на пост президента символа репрессивной коммунистической власти – ген. В. Ярузельского. Учитывая определенные выше причины, лидеры коммунистической партии четко заявляли, что если на пост президента не будет выбран ген. В. Ярузельский, стране грозит дестабилизация и конец процесса политических перемен. Для мобилизации парламентариев от «Солидарности» за выбор В. Ярузельского включились ее лидеры во главе с Л. Валенсой, Б. Геремekom и А. Михником. 19 июля 1989 года Национальное Собрание с перевесом в один голос избрало генерала В. Ярузельского президентом¹⁵.

Замешательство в коммунистической партии вызвало не только сам результат голосования, но и распределение голосов. Исходя из того факта, что голосование было явным, можно было утверждать, что против В. Ярузельского голосовала часть парламентских правящих групп (6 из Объединённой крестьянской партии, 4 из Демократической партии, 1 из Польской объединённой рабочей партии), а 4 других (3 из ОКП и 1 из ПОРП) не принимали участия в голосовании. Следовательно, на пост президента ген. В. Ярузельский был избран благодаря частичной поддержке оппозиции. Выбор с перевесом в один голос отразился на способе деятельности президента, который умеренно пользовался своими полномочиями.

Существенной предпосылкой к прекращению доминирования коммунистической партии в политических структурах государства было более активное (очерченное уже в течение переговоров за Круглым Столом) отделение политических сил-сателлитов (ОКП и ДП) от ПОРП. Они начали выражать собственные требования, отличные от намерений коммунистической партии. Немаловажными были также причины эмоциональной природы, сохранение в подчинении ПОРП. После выборов в июне 1989 г. политические силы-сателлиты видели возможность приобретения роли политического субъекта, самостоятельности действий и воспользовались ею. К удивлению лидеров

¹⁴ A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2005*, Kraków 2007, с. 38–39.

¹⁵ В голосовании приняло участие 544 (из 560) депутатов и сенаторов. Среди них 270 голосовало «за», 233 – «против», 34 – «воздержалось», а 7 голосов признаны недействительными.

ПОРП, был отвергнут существующий союз с ПОРП, и налажено сотрудничество с «Солидарностью», в результате чего было создано коалиционное правительство, возглавляемое одним из лидеров «Солидарности» Тадеушом Мазовецким со значительным участием представителей ОКП и ДП, а также с участием ПОРП, на которую пришлось, прежде всего, Министерство внутренних дел и Министерство национальной обороны¹⁶.

В течение первых месяцев существования правительство Тадеуша Мазовецкого, как ни одно из созданных в последующие годы, имело поддержку всех фракций парламента (включая коммунистическую партию). Благодаря чувству исключительности исторического момента оно имело в парламенте неограниченные возможности осуществления своих решений. Приняв стратегию ограничения масштаба собственной победы, оно применило ее только частично. Так, еще в 1990 г. в правительственной администрации важную роль играли представители коммунистической партии, функционировала цензура, а в специальных службах массово уничтожались документы, подтверждающие преступную деятельность коммунистических спецслужб и агентурную деятельность части представителей политической оппозиции.

Перемена в аксиологии государства

То, что еще весной 1989 г. имело черты рационального компромисса, уже несколькими месяцами позже стало чем-то анахроничным, несоответствующим ожиданиям широких общественных групп и переменам в международной среде. В результате, 29 декабря 1989 г. было проведено очередное (также ключевое, как и апрельское) изменение Конституции от 22 июля 1952 г. В этот раз оно коснулось политического и экономического строя государства. Были приняты приоритеты, характерные для правового и демократического государства. В символической плоскости было изменено название государства с Польской Народной Республики на традиционное – Республика Польша. Обратившись к традициям, в качестве герба государства было выбрано изображение белого орла в короне на красном фоне. Республика Польша провозглашалась демократическим правовым государством, реализующим принципы социальной справедливости. Коллективным субъектом суверенной государственной власти стал народ. Вместо доминирующей роли ПОРП заявлялось о политическом плюрализме с характерной для него свободой создания и деятельности политических партий. Гарантирована

¹⁶ В то же время, необходимо подчеркнуть, что часть лидеров «Солидарности» (Б. Геремек, А. Михник) навязывала другую коалицию: коалицию «Солидарности» с ПОРП, с незначительным присутствием в правительстве представителей ОКП и ДП.

свобода экономической деятельности, независимо от формы собственности. Ограничение данной свободы могло произойти исключительно в законе. Была провозглашена защита собственности и право на наследство, а также полная защита частной собственности. Допускалось принудительное отчуждение имущества, но исключительно в целях публичных и с соответственной компенсацией.

Модификации президентуры

В духе намеченных в 1989 г. перемен проведены правовые трансформации в последующие годы. Их целью было углубление и укрепление процессов, начатых договоренностями Круглого Стола. Фундаментальное изменение внутренних и внешних политических условий государства поставило под сомнение роль занимаемого ген. В. Ярузельским поста президента. Он становился гарантом стабильности чего-то, что стало анахроничным, разрушилось. Хотя ген. В. Ярузельский не использовал в полной мере предоставленных ему компетенций, он воспринимался как символ коммунистической власти в ее репрессивном облике, выразившейся в военном положении (1981–1983)¹⁷. Учитывая вышеуказанные обстоятельства ген. В. Ярузельский покинул президентский пост.

Одновременно с темой ухода с поста президента констатировалась проблематичность несоответствия процедуры выбора президента и реализованной им деятельности. Президента, активно создающего архитектуру политического строя, выбирало Национальное Собрание, что означало, что он имеет политические полномочия от парламента, неадекватные доверенным заданиям. Немаловажны были также расчеты кандидатов на пост президента. Премьер-министр Т. Мазовецкий, уверенный, что в парламентском порядке Л. Валенса не имеет конкурентов, во всеобщих выборах видел более высокие шансы победы в соперничестве с ним. В результате 27 сентября 1990 г. был изменен порядок избрания президента с парламентского на всеобщий. Первым избранным согласно данному порядку президентом (в 1990 г.) стал Л. Валенса.

В отличие от предшественника, Л. Валенса активно использовал предоставленные возможности, равно как и самостоятельно определенные им компетенции, что вызывало существенное напряжение в таких сферах политических отношений, как контроль над армией или внешняя политика.

¹⁷ W. Sokolewicz, *Polska droga ku demokratycznej konstytucji (1989–1997)*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. R. Łazarzkiego, Seria: Prawo” 2003, № 8, с. 15.

Ввиду продлевающихся работ над принятием новой Конституции, 17 октября 1992 г. были приняты, в результате компромисса между депутатскими фракциями и президентом, временные решения – так называемая Малая конституция. Ее целью было установление временного порядка взаимоотношений между Сеймом, Сенатом, Советом министров и президентом РП.

Поиск *modus operandi*

Так называемая Малая конституция 1992 г. убрала принцип однородности государственной власти, согласно которому Сейм был наивысшим ее органом. Вместо этого декларировался принцип разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. Народ осуществлял свою власть через представителей, избираемых в парламент, т.е. Сейм и Сенат. Следуя характерной конструкции для парламентско-правительственной системы, в сфере исполнительной власти государственными органами были президент и Совет министров.

Избираемый во всеобщих выборах президент должен был, прежде всего, стабилизировать внутренние и внешние отношения, оказывать воздействие на функционирование других органов государственной власти, прежде всего на парламент и правительство. В так называемой Малой конституции 1992 г. в отличие от закона от 7 апреля 1989 г. об изменении Конституции законодатель решил вопрос самостоятельности президента в его действиях. В сущности, акты президента вступали в силу после контрассигнации председателя Совета министров или соответственного министра, за исключением актов, перечисленных в так называемой Малой конституции (прерогативы). Что немаловажно, она не требовалась для актов, имеющих арбитражный характер, например законодательного вето или роспуска парламента¹⁸. В рамках решений, характерных для парламентско-правительственной системы, президент не нес политической ответственности. За его акты, подлежащие контрассигнации, несли ответственность соответственно премьер-министр или министр. Что же касается прерогатив, в счет входила конституционная ответственность, по обращению Национального Собрания реализованная перед Государственным трибуналом.

Премьер-министр был обязан информировать президента об основных проблемах, являющихся предметом работы Совета министров. В связи с делами особой важности для государства президент мог созывать засе-

¹⁸ T. Mołdawa, *Parlament w systemie władz naczelnych Rzeczypospolitej*, [в:] R. Chruściak, T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk, E. Zieliński, *Polski system polityczny w okresie transformacji*, Warszawa 1995, с. 157.

дания Совета министров и председательствовать на них. Существенным в результате оказалось законоположение, согласно которому в процессе формирования правительства предложение о назначении министра иностранных дел, национальной обороны и внутренних дел вносил председатель Совета министров по получению оценки президента. На практике, не обязывающую юридически оценку кандидатур на пост данных трех членов правительства президент трансформировал в обязанность получения его согласия. Это было нарушением правил коллегиальной деятельности правительства, руководства его работой премьер-министром, подчинения всех членов правительства премьер-министру. Для трех ключевых министров наряду (соответственно: вместо) с подведомственностью премьер-министру признавалось подчинение президенту и проявлялось отсутствие лояльности относительно премьер-министра и остальных членов правительства. В свою очередь, их отзыв из правительства зависел от решения президента, что означало, что в правительстве находились министры, не одобренные премьер-министром, однако имеющие поддержку президента. Например, министр иностранных дел в правительстве премьер-министра В. Павляка вел собственную внешнюю политику, без согласования ее с Советом министров, а контролируемый в данных вопросах премьер-министром оговаривал, что имеет согласие президента, который не согласился на его отзыв. Еще более масштабные последствия имел случай с министром внутренних дел в правительстве Ю. Олексы. В декабре 1995 г. непосредственно после поражения в президентских выборах Леха Валенсы, он обвинил своего руководителя – премьер-министра Ю. Олексы – в том, что в течение многих лет является шпионом сначала советских, а потом российских спецслужб, в результате чего правительство Ю. Олексы подало в отставку¹⁹.

Совет министров вел внутреннюю и внешнюю политику государства. Он осуществлял целостное руководство правительственной администрацией. Был уполномочен к принятию решений по всем вопросам государственной политики, которые по закону не закреплены за президентом или другим органом государственной администрации или местного самоуправления. Вместе с тем, что вызывало конфликты между президентом РП и Советом министров, президент РП осуществлял общее руководство в области внешней и внутренней безопасности государства и международных отношений.

В то время имела место рационализация порядка назначения Совета министров, устранен риск возникновения на данном фоне тупиковой ситуации между президентом и Сеймом, когда президент на пост председателя

¹⁹ Проведенное прокуратурой следствие по факту шпионажа не дало оснований для признания Ю. Олексы виновным в предъявленных ему обвинениях и было прекращено.

Совета министров назначал кандидата, не получившего одобрение Сейма, который в свою очередь не мог по собственной инициативе выбрать председателя Совета министров. В так называемой Малой конституции в процессе формирования правительства ведущую роль попеременно играли президент и Сейм. Если Сейм не предоставил вотум доверия назначенному президентом Совету министров, то мог (абсолютным большинством голосов) выбрать председателя Совета министров и предлагаемый им состав Совета министров. Президент был обязан назначить, таким образом, сформированное правительство и принять его присягу. Если бы Сейму не удалось выбрать Совет министров, президент назначал председателя Совета министров, а по его предложению Совет министров, которому Сейм обычным методом большинства голосов выразил вотум доверия. В случае невозможности формирования правительства в данном порядке, инициатива возвращалась в Сейм, который обычным методом большинства голосов выбирал премьер-министра и предлагаемый им состав правительства. Президент назначал, таким образом, избранное правительство и принимал у него присягу. Если бы вышеуказанные четыре попытки сформировать правительство (две – инициированные президентом и две – Сеймом) были неудачны, тогда президент либо распустил бы Сейм (как неспособный к выполнению его ключевой функции, т.е. формированию правительственного большинства), либо в течение 14 дней назначил на период до 6 месяцев председателя Совета министров и Совет министров. Если в течение 6 месяцев Сейм не выразил бы правительству вотум доверия или не принял конструктивного вотум недоверия, тогда президент был обязан распустить Сейм и назначить новые выборы. Создававшаяся в Сейме ситуация означала бы тогда, что Сейм не в состоянии создать какое-либо (абсолютное или относительное) правительственное большинство и терял смысл существования в данном личном составе.

Традиционно Совет министров подлежит контролю Сейма (включая интерpellации и депутатские запросы, проблемный контроль, «абсолюториум»), несет перед ним политическую ответственность. Тем не менее, была усилена политическая позиция Совета министров в отношениях с Сеймом. В двух процедурах Сейм мог принять вотум недоверия Совету министров. Мог принять конструктивный вотум недоверия (путем одного голосования депутаты принимали решение об отзыве Совета министров и одновременном выборе нового председателя Совета министров) либо обычный вотум недоверия, в результате которого правительство уходит в отставку. Его результатом было вовлечение президента в спор между Сеймом и Советом министров. Президент тогда был вправе принять отставку правительства либо распустить Сейм и Сенат. Именно таким образом в мае 1993 г. прекра-

тило существование правительство Х. Сухоцкой (в результате вотума недоверия, заявленного одной из фракций правящей коалиции), были назначены выборы в Сейм и Сенат.

Наряду с солидарной парламентской ответственностью Совета министров предусматривалась также индивидуальная ответственность членов Совета министров перед Сеймом.

Так называемая Малая конституция 1992 г. сохранила двухпалатный, но при этом компетенционно несбалансированный парламент с Сеймом, доминирующим над Сенатом. Сейм определял направление политики государства, по принципу исключительности осуществлял контроль над правительством, решал его судьбу. Он доминировал над Сенатом в законодательном процессе. Предложенная палатой вторая поправка к закону могла быть отклонена Сеймом абсолютным большинством голосов, причем большинством считалось как минимум $2/3$ в присутствии, по меньшей мере, половины определенного законом количества депутатов. В свою очередь, если Сенат в течение 30 дней от дня передачи ему закона не принял ни одного постановления, то закон считался принятым. Как и раньше, в последних этапах законодательного производства принимал участие президент. В течение 30 дней подписывал каждый закон и распоряжался о его оглашении в Вестнике законов. В данный период он мог отказать подписать закон и с обоснованным заявлением отправить его в Сейм (и только Сейм) на повторное рассмотрение. После повторного принятия закона Сеймом большинством как минимум $2/3$ голосов в присутствии, по меньшей мере, половины установленного законом количества депутатов президент в течение 7 дней подписывал закон и распоряжался о его оглашении в Вестнике законов, если не обратился в Конституционный трибунал с заявлением о проверке его соответствия конституции. С таким заявлением президент мог обратиться в Трибунал также непосредственно по получению закона к подписи, без передачи его в Сейм к повторному рассмотрению. Президент не мог отказать в подписании закона, который Трибунал признал соответствующим конституции.

В контексте законодательной функции Сейма важен был неокончательный характер постановлений Конституционного трибунала по отношению к законам, несоответствующим конституции. Реликтом принципа верховенства Сейма в политической системе государства было то, что когда Трибунал вынес постановление о том, что закон является несоответствующим конституции, окончательное решение по данному вопросу принимал Сейм. Он мог принять решение о том, что постановление Трибунала необоснованно и поэтому не имеет силы.

Посредством закона Сейм мог уполномочить (в материально ограниченных рамках) Совет министров к вынесению постановлений, имеющих

силы закона. Закон о предоставлении Совету министров полномочий к принятию законодательных актов должен был определить предмет регулирования и срок действия полномочий. В течение срока действия данного закона законодательная инициатива в делах, касающихся полномочий, принадлежала исключительно Совету министров. Правительственные законодательные акты не требовали последующего утверждения парламентом. На практике Сейм ни разу не предоставил правительству полномочия к вынесению постановлений, имеющих силу закона.

К новой Конституции

Знаменательным явлением в процессе трансформации государственного строя в Польше были сложности, связанные с разработкой и принятием новой конституции. Изначально оптимистично предполагалось ее принятие даже 3 мая 1991 г., т.е. в двухсотую годовщину (3 мая 1791 г.) принятия первой в Польше и в Европе конституции. Следовательно, в символической плоскости внимание акцентировалось бы на том, что новые правящие круги обращаются к лучшим традициям Польской Республики, традиций, имеющих европейский масштаб, изменяющих образ мысли в сфере государственного устройства. Очень быстро оказалось, что не получится провести конституционный процесс. Изначально учитывались, прежде всего, вопросы из области легитимности: имеет ли избранный в 1989 г. в контрактных выборах Сейм с дискредитированным в обществе коммунистическим большинством легитимность к определению новой политической архитектуры? Сами члены коммунистической партии и политических сил-сателлитов констатировали сложность существующей ситуации и не осуществляли давления на Сейм в принятии новой конституции, в котором они играли доминирующую роль. В то же время, Сейм первого созыва (1991–1993), избранный в свободных выборах, имел полную политическую легитимность к принятию новой Конституции, но не имел для этого другого важного условия – большинства, необходимого для принятия конституции. Он был слишком раздробленный и конфликтный для того, чтобы можно было думать о достижении абсолютного конституционного консенсуса. Поэтому 17 октября 1992 г. была принята так называемая Малая конституция, т.е. частичный конституционный акт, регулирующий только тот фрагмент конституционных отношений, который был необходим для текущей деятельности и касался механизмов управления. Политическая нестабильность в Сейме первого созыва была настолько сильна, что в связи с проблемами с формированием правительства большинства в 1993 г. Сейм был распущен.

Избранный в 1993 г. Сейм второго созыва (1993–1997) был политически стабильным, однако появилась проблема его репрезентативности. Дело в том, что вследствие применения в 1993 г. на выборах в Сейм проходного барьера (вместе с методом д'Ондта) 34,4% избирателей проголосовало за кандидатов избирательных комитетов, которые не преодолели проходного барьера и, следовательно, не могли принимать участие в распределении депутатских мандатов. Констатируя ситуацию неполной репрезентативности парламента, в апреле 1994 г. произошло изменение порядка разработки и принятия конституции, в результате чего был дополнен круг субъектов, которые имели право предложить проект конституции народной законодательной инициативе. Как минимум 500 тысяч избирателей могли внести в Конституционную комиссию Национального собрания проект конституции, что имело место в виде внесения одного такого проекта (поддерживаемого профсоюзом «Солидарность»). Только решение вопросов легитимности дало возможность сконцентрировать работы по достижению конституционного компромисса и привело к принятию 2 апреля 1997 г. новой конституции. В проведенном 25 мая 1997 г. конституционном референдуме основной закон был поддержан незначительным большинством голосов. В референдуме приняло участие 42,86% избирателей, из которых 52,71% высказались «за»²⁰.

Механизмы управления в Конституции 1997 г.

Конституция от 2 апреля 1997 г.²¹ является итогом осуществленных трансформаций государственного строя. Она резюмирует изменения, проводимые фрагментарно, последовательно и постепенно с 1989 г. и представляющие собой, по сути, подготовку целостного конституционного регулирования от 1997 г.²²

Система органов государственной власти была основана по принципу разделения и сбалансированности законодательной, исполнительной и судебной власти, а также на совместной работе всех трех ветвей власти²³. Законодатель-

²⁰ Более детальная информация на тему разработки конституции: см. R. Chruściak, *Przygotowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – przebieg prac parlamentarnych*, Warszawa 1997.

²¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

²² W. Sokolewicz, *The Influence of External Factors on the Consolidation of Liberal Democracy in Poland. The Constitutional Dimension*, [в:] G. Mangott, H. Waldrauch, S. Day (ред.), *The International Dimension: Hungary, Poland, Spain*, Baden-Baden 2000, с. 75 и сл.

²³ Более детальная информация по данной теме: см. P. Sarnecki, A. Szmyt, Z. Witkowski (ред.), *The Principles of Basic Institutions of the System of Government in Poland*, Warsaw 1999.

ная власть принадлежит Сейму и Сенату, исполнительная – президенту РП и Совету министров, а судебная – судам и трибуналам. Форма правления была основана на решениях, характерных для парламентско-правительственной системы. Дополняли ее механизмы рационализации, во главе с конструктивным вотум недоверия и возможностью (опциональной) сокращения срока полномочий парламента, неспособного принять закон о Государственном бюджете. Она включает внутренние механизмы, предупреждающие концентрацию государственной власти. Она должна гарантировать ее реализацию в соответствии с волей народа и с соблюдением свободы и прав личности.

Конституция закрепила порядок выборов президента. Как и ранее, он избирается на всеобщих выборах, сроком на 5 лет, с правом избираться на второй срок. Демократической легитимности, предоставляемой президенту путем всеобщих выборов, отвечают его широкие полномочия, нехарактерные для парламентско-правительственных систем, но, вместе с тем, исключающие руководство работой правительства. Президент является наивысшим представителем Республики Польша и гарантом непрерывности государственной власти. Он обеспечивает соблюдение конституции, стоит на страже суверенности и безопасности государства, а также нерушимости и неделимости его территории. В связи с политическим напряжением, вследствие реализации, так называемой, Малой конституции от 17 октября 1992 г., президент в ограниченной форме принимает участие в осуществлении исполнительной власти. Чтобы вступить в силу, акты президента, требуют контрассигнации премьер-министра, в то же время, законодатель предусматривает многочисленные исключения из принципа контрассигнации. За акты, не требующие контрассигнации, президент несет исключительно конституционную ответственность²⁴.

В то время было ликвидировано деструктивное право президента давать оценку кандидатам на пост министра внутренних дел, министра иностранных дел и национальной обороны. С 2/3 до 3/5 снижено большинство, которым Сейм может отклонить законодательное вето президента. Президент утратил право вносить заявление в предупредительном порядке (до подписания закона) в Конституционный трибунал относительно проверки соответствия закона конституции, на который предварительно наложил законодательное вето. Другими словами, в ситуации, когда Сейм преодолел законодательное вето, глава государства обязан подписать закон и только тогда может обратиться в Конституционный трибунал с просьбой изучить его на соответствие конституции²⁵.

²⁴ На тему конституционной ответственности в современной Польше см. J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004.

²⁵ На тему института президента в современной Польше: см. T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005.

Правительство представляет собой коллегиальный орган, существующий отдельно от президента²⁶. По сравнению с предыдущим правовым состоянием, оно приобрело большее значение. Правительство ведет внутреннюю и внешнюю государственную политику. В его компетенции входят вопросы политики государства, не закрепленные за другими государственными органами и органами местного самоуправления. В рамках правительства выдвинуто председателя Совета министров. Он не является первым среди равных (*primus inter pares*), а фактическим главой правительства. Председатель руководит деятельностью Совета министров, гарантирует выполнение политики Совета министров и определяет способы ее реализации. Он координирует и контролирует работу членов Совета министров, является руководителем сотрудников правительственной администрации, осуществляет надзор над органами местного самоуправления; имеет исключительное право на контрассигнацию актов президента.

В процессе формирования Совета министров особое внимание акцентируется на создании правительства, которое имеет поддержку большинства в Сейме, и благодаря этому является стабильным, способным реализовать определенную ним политику²⁷. Президент назначает председателя Совета министров, который предлагает состав Совета министров. Президент назначает премьер-министра вместе с остальными членами Совета министров в течение 14 дней со дня первого заседания Сейма или принятия отставки предыдущего Совета министров. Назначенный президентом председатель Совета министров в течение 14 дней должен получить вотум доверия со стороны Сейма. Оно выражается абсолютным большинством голосов в присутствии как минимум половины установленного законодательством количества депутатов. Таким образом, реализуется идея парламентского правления. В случае отсутствия поддержки в парламенте Сейм в течение 14 дней выбирает премьер-министра и предлагаемых ним членов Совета министров абсолютным большинством голосов в присутствии как минимум половины установленного законодательством количества депутатов. Президент обязан назначить избранное правительство, поскольку оно имеет поддержку парламентского большинства. В случае неудачного проведения

²⁶ M. Kruk, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, [в:] W. Skrzydło, R. Mojak (ред.), *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 1998, с. 25.

²⁷ J. Jaskiernia, *Parlamentaryzm III RP: aksjologia konstytucyjna a dylematy polityki ustrojowej*, [в:] T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (ред.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, с. 109; J. Szymanek, *Elementy racjonalizacji w konstrukcji parlamentarnego systemu rządów: analiza rozwiązań zawartych w Konstytucji RP*, [в:] T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (ред.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, с. 150.

процедуры назначения правительства по инициативе парламентских фракций, инициативу формирования правительства снова получает президент. В течение 14 дней он назначает председателя Совета министров и – по его предложению – остальных членов Совета министров. Для вынесения Сеймом вотум доверия правительству достаточно обычного большинства голосов в присутствии как минимум половины установленного законодательством количества депутатов. В случае неудачной попытки сформировать правительство, президент сокращает срок полномочий Сейма и назначает парламентские выборы. Неспособность предоставить правительству вотум доверия означает, что Сейм политически разобщен, неспособен выполнить одну из ключевых функций парламента в парламентарно-правительственной системе, т.е. получить эффективную поддержку большинства, следовательно, как таковой теряет смысл существования. В свою очередь, функция президента в процессе создания правительства ограничена, прежде всего, до роли организатора²⁸. Пока в Сейме есть стабильное правящее большинство, до той поры оно решает, кто станет премьер-министром. Только в ситуации, когда система парламентских сил непрозрачна, президент может иметь больший политический вес и формирует правительство.

Поиск механизмов, стабилизирующих деятельность правительства, имеет применение также в процедуре вотум недоверия. Сейм может выразить Совету министров вотум недоверия только большинством установленного законодательством количества депутатов по предложению, внесенному как минимум 46 депутатами. В этом же предложении депутаты указывают имя кандидата в председатели Совета министров (конструктивный вотум недоверия). Если постановление принято Сеймом, тогда президент принимает отставку Совета министров и назначает избранного Сеймом нового председателя Совета министров, а по его предложению остальных членов Совета министров. Рационализируя решение парламента о смене правительства, предложение по вопросу конструктивного вотум недоверия может быть вынесено на голосование не ранее, чем по истечению 7 дней со дня его внесения. Повторное предложение может быть внесено не ранее, чем по истечению 3 месяцев со дня внесения предыдущего предложения. Повторное предложение может быть внесено до истечения 3 месяцев, если его внесет как минимум 115 депутатов.

Как показывает практика, механизмы конструктивного вотум недоверия стабилизируют деятельность правительства. Существующая ранее нестабильность правительства была значительно ограничена. Совет министров не должен опасаться, что случайная договоренность (соответственно: недо-

²⁸ M. Kruk, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*, с. 35.

разумение) парламентских фракций приведет к правительственному кризису и проблемам с формированием правительства большинства. Тем не менее, следует обратить внимание на явления, неблагоприятные для государственного строя, т.е. существование неэффективного правительства меньшинства, проигрывающего голосование в Сейме, но существующего именно благодаря тому, что его фракции-противники не в состоянии выбрать общего кандидата на пост премьер-министра. Таким был статус правительства Ежи Бузека после распада коалиции AWS²⁹–UW³⁰ и распада AWS. Аналогично правительством меньшинства, политически дрейфующим, без фактической способности выполнять руководящие функции, было правительство Марека Бельки, сформированное после распада коалиции SLD³¹–UP³²–PSL³³.

Наряду с конструктивным вотум недоверия, высказанным всему Совету министров, остался вотум недоверия Сейма к отдельным министрам. Предложение о выражении вотум недоверия может быть внесено как минимум 69 депутатами. Аналогично обращению о выражении вотум недоверия Совету министров предложение об индивидуальном вотум недоверия может быть поставлено на голосование не ранее, чем по истечению 7 дней со дня его внесения. Повторное обращение может быть внесено не ранее, чем по истечении 3 месяцев со дня внесения предыдущего предложения. Повторное обращение может быть внесено до истечения 3 месяцев, если его внесут как минимум 115 депутатов. На практике, не смотря на вносимые предложения, в данном порядке не был отозван ни один министр.

Премьер-министр может обратиться в Сейм с предложением выражения Совету министров вотум доверия. Предоставление вотум доверия осуществляется большинством голосов в присутствии как минимум половины установленного законодательством количества депутатов. Результатом неприятия Сеймом вотум доверия Совету министров является отставка Совета министров.

Если правительство и все министры должны иметь доверие Сейма, то отношение к ним президента не имеет значения, т.е. они ни в какой форме не несут перед ним политической ответственности.

В рамках разделенной и сбалансированной власти функция парламента заключается в принятии законов как основного государственного источника права, которая определяет метод формирования всех других источников государственного законодательства (кроме парламентских регламентов). За

²⁹ AWS – Избирательная акция «Солидарность».

³⁰ UW – Уния Свободы.

³¹ SLD – Союз демократических левых сил.

³² UP – Рабочий союз.

³³ PSL – Польская крестьянская партия.

исключением военного положения, когда Сейм не в состоянии собраться на заседание, парламент сохраняет монополию на принятие законодательных актов. В рамках автономии парламента внепарламентские органы не имеют компетенций навязывать парламентским палатам порядок процедур, связанных с проектом закона. Исключение касается бюджета и неотложных дел. В предметно ограниченном диапазоне Совет министров может признать принятый ним проект закона рассматриваемым в срочном порядке. В деле по законопроекту, проект которого был признан таким, который рассматривается в срочном порядке, срок его рассмотрения Сенатом сокращается до 14 дней, а срок подписания закона президентом сокращается до 7 дней. Детали законодательного процесса по вопросу проекта, рассматриваемого в срочном порядке, определяют сами палаты парламента, т.е. правительство не уполномочено требовать от них ни какого-либо определенного способа действий, ни конкретного содержания закона, принимаемого в данном порядке.

В свете действующего законодательства, правительство не доминирует в законодательном процессе. Если в последние годы оно добилось особой позиции, то так происходит благодаря политическим механизмам – сильной лидерской позиции премьер-министра в партии, который полностью подчинил себе собственный депутатский клуб и в состоянии убедить своих депутатов в необходимых действиях.

В отношении с правительством только Сейм имеет контроль над ним³⁴. Сенат не располагает средствами контроля, что является одним из наиболее существенных свойств, определяющих польскую двухпалатную модель как асимметрический бикамерализм с доминирующей ролью Сейма как нижней палаты парламента³⁵.

Форма государственного правления, принятая в Конституции 1997 г., в основном, оправдала себя в процессе ее реализации³⁶. Только в 2007–2010 гг. (коабитация президента Леха Качинского, представляющего партию Право и справедливость, и премьер-министра – лидера партии Гражданская платформа), имело место сильное политическое напряжение. Оно было обусловлено не столько неясными формулировками конституционных положений,

³⁴ На тему контролирующей функции Сейма: см. M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008; J. Zalesny, *Dynamika procedur interpelacyjnych. Doświadczenia okresu transformacji w wymiarze wertykalnym*, [в:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (ред.), *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*, Warszawa 2011.

³⁵ J. Szymanek, *Parliament (the Sejm and the Senate): status, structure and organization, procedures, functions and powers*, [в:] S. Sulowski (ред.), *The Political System of Poland*, Warsaw 2007, с. 67.

³⁶ J. Jaskiernia, *Parlamentaryzm III RP: aksjologia konstytucyjna a dylematy polityki ustrojowej...*, с. 110.

сколько поведенческими факторами и поляризирующими методами партийного соперничества.

РЕЗЮМЕ

В Польше процесс ухода от типичной для коммунистических государств централизованной государственной власти начался в 1989 г. Старт был дан договоренностями Круглого Стола. Неожиданно падение коммунистического правления ускорило результаты июньских выборов в Сейм и Сенат. Выборы показали масштаб разочарования народа в коммунистической власти, вследствие чего осенью 1989 г. было сформировано первое за несколько десятков лет правительство, в котором главную роль играла существующая до этого политическая оппозиция. Углубился процесс политических, экономических, социальных изменений, включая замену в декабре 1989 г. политической аксиологии коммунистического государства на аксиологию, свойственную демократическому правовому государству.

С трансформациями в системе государственной власти совпали преобразования в гражданских политических структурах. Оппозиция (изначально объединенная вокруг профессионального союза «Солидарность») непосредственно после переломного 1989 года разделилась на характерные для современных государств политические партии с характерным для них множеством противоположных взглядов, амбиций. Это в свою очередь, блокировало возможность разработки конституционного компромисса, разделяемого основными участниками политических отношений, с одновременным действием несоответствующих реалиям государственного строя правовых решений. В результате поисков временного согласия сторон в 1992 г. была принята так называемая Малая конституция. Только в 1997 г. удалось заключить в парламенте конституционное соглашение, в результате которого была принята новая, действующая в настоящее время конституция. Конституция от 2 апреля 1997 г. предполагает механизмы государственного правления, свойственные рационализованной системе парламентско-правительственного правления, в то же время особую роль в ней играет премьер-министр как фактический глава правительства, и оправдана в процессе ее реализации.

Jacek Zalesny

TRANSFORMATIONS IN THE MECHANISMS OF GOVERNMENT IN POLAND AFTER 1989

In Poland, the process of departing from concentrated state power typical of the communist countries began in 1989. It was triggered by the Round Table agreement. Unexpectedly, the collapse of the communist authorities was hastened by the results of June elections

to the Sejm and the Senate. They pointed out the scale of the nation's disappointment in the communist rule, the effect of which was that in autumn of 1989 the government was formed for the first time in a few tens of years dominated by the political opposition. The process of political, economic and social changes got deeper, including the change of the political axiology of a communist state in December 1989 into the one adequate for a democratic state of law.

Transformations in the political structures of citizens overlapped the transformations in the system of the state power. The opposition, originally united around the "Solidarity" trade union, split right after the breakthrough of 1989 into political parties typical of contemporary states, with the characteristic multitude of opposing views and ambitions, which blocked the possibility of working out a constitutional compromise by the main participants in political relations, with simultaneous existence of legal solutions that did not adjust the political reality. As a result of seeking a temporary *modus vivendi*, in 1992 the so-called Small Constitution was accepted. It was not until 1997 that a constitutional agreement was concluded in the Parliament, the effect of which was the passage of a new, now binding Constitution. The Constitution from 2 April 1997 provides for the mechanisms of government proper for a rationalized system of parliamentary-cabinet system, with a simultaneous emphasis on the special role of Prime Minister as the actual head of the government. As such, it works in the process of its application.

KEY WORDS: *political transformation, system of government, Sejm and Senate, Council of Ministers*

Библиография

- R. Chruściak, *Przygotowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – przebieg prac parlamentarnych*, Warszawa 1997.
- A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989-2005*, Kraków 2007.
- J. Jaskiernia, *Parlamentaryzm III RP: aksjologia konstytucyjna a dylematy polityki ustrojowej*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
- P. Kowal, *Koniec systemu władzy*, Warszawa 2012.
- M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008.
- M. Kruk, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] W. Skrzydło, R. Mojak (red.), *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 1998.
- A. Materska-Sosnowska, *Okrągły Stół po dwudziestu latach. Stan dyskusji politycznej*, [w:] A. Materska-Sosnowska, T. Słomka (red.), *Czas próby. Polski przełom polityczny roku 1989*, „Studia Politologiczne” vol. 15.

- M. Mistygacz, *Okrągłostołowy kontrakt społeczny: założenia, cele, skutki*, [B:] A. Materska-Sosnowska, T. Słomka (ред.), *Czas próby. Polski przełom polityczny roku 1989*, „Studia Politologiczne” 2009, vol. 15.
- T. Mołdawa, *Parlament w systemie władz naczelnych Rzeczypospolitej*, [B:] R. Chruściak, T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk, E. Zieliński, *Polski system polityczny w okresie transformacji*, Warszawa 1995.
- T. Mołdawa, *The Constitution of the Republic of Poland*, [B:] S. Sulowski (ред.), *The Political System of Poland*, Warsaw 2007.
- P. Sarnecki, A. Szmyt, Z. Witkowski (ред.), *The Principles of Basic Institutions of the System of Government in Poland*, Warsaw 1999.
- T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005.
- W. Sokolewicz, *Polska droga ku demokratycznej konstytucji (1989-1997)*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Seria: Prawo” 2003, № 8.
- W. Sokolewicz, *The Influence of External Factors on the Consolidation of Liberal Democracy in Poland. The Constitutional Dimension*, [B:] G. Mangott, H. Waldrauch, S. Day (ред.), *The International Dimension: Hungary, Poland, Spain*, Baden-Baden 2000.
- J. Szymanek, *Elementy racjonalizacji w konstrukcji parlamentarnego systemu rządów: analiza rozwiązań zawartych w Konstytucji RP*, [B:] T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (ред.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
- J. Szymanek, *Parliament (the Sejm and the Senate): status, structure and organization, procedures, functions and powers*, [B:] S. Sulowski (ред.), *The Political System of Poland*, Warsaw 2007.
- J. Zaleśny, *Dynamika procedur interpelacyjnych. Doświadczenia okresu transformacji w wymiarze wertykalnym*, [B:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (ред.), *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*, Warszawa 2011.
- J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresie transformacji ustrojowej*, Toruń 2004.
- J. Zaleśny, *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999.