

**WOJCIECH SOKÓŁ**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

## **Instytucje i mechanizmy polskiego i ukraińskiego systemu politycznego. Analiza porównawcza**

### **Institutions and Mechanisms of the Polish and Ukrainian Political Systems: Comparative Analysis**

The aim of the study is to compare selected elements of the political systems of the Republic of Poland and Ukraine in both structural and functional terms. The subject of the study is the genesis and direction of systemic changes, the specificity of governmental systems, mechanisms of political rivalry and its main actors, i.e. political parties. The analysis shows that systemic solutions in Poland were characterised by greater stability, attachment to the principles of the rule of law and democratic values. In the political system of Ukraine there was quite a large dynamic of change in this area. These changes were instrumental to a greater degree than in Poland and subordinated to preferences that were dominant in particular periods.

**Keywords:** Ukraine, Poland, democratisation, political system, system of government, political competition, electoral system, political parties.

### **Wprowadzenie**

W literaturze naukowej oraz w publicystyce istnieje wiele opracowań na temat ewolucji systemów politycznych w Polsce i w Ukrainie, jak również analiz dotyczących poszczególnych instytucji ustrojowych, zmian w sferze społeczno-ekonomicznej oraz kulturowej w tych państwach. Niewiele jest natomiast prób porównywania obydwu systemów politycznych. Takie porównania wydają się zasadne, ponieważ – po pierwsze – analizując stosunki międzynarodowe trudno abstrahować od „wnętrza państw”<sup>1</sup>. Sprawność systemu politycznego

---

1 Tym samym równowagę w środowisku międzynarodowym uzyskują państwa również ze względu na uwarunkowania wewnętrzne, w tym zwłaszcza jakość systemu politycznego. Zob. szerzej: Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 58.

go jest m.in. funkcją adekwatności jego wewnętrznej dynamiki oraz dynamiki środowiska, z którym pozostaje w interakcjach. Po drugie, mimo podobnego punktu wyjścia efekty transformacji czy konsolidacji demokracji w państwach tych okazują się zróżnicowane<sup>2</sup>. Ilustracją tego zjawiska może być chociażby badanie *The Economist Intelligence Unit*, w którego świetle Polska nie jest wprawdzie postrzegana jako tzw. pełna demokracja, to jednak w tym rankingu jej ocena dotycząca postępów demokratyzacji jest wyższa niż Ukrainy<sup>3</sup>. Wschodni sąsiad Polski, w różnych rankingach ośrodków monitorujących postępy demokracji w świecie, od początku lat 90. jest oceniany jako państwo znajdujące się w szarej strefie między autorytaryzmem a demokracją, jako tzw. reżim hybrydowy<sup>4</sup>.

**Tabela 1. Analiza funkcjonalna polskiej i ukraińskiej demokracji w latach 2006–2017**

Rok	2006	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Wskaźnik poziomu demokracji w Polsce	7,30	7,30	7,05	7,12	7,12	7,12	7,47	7,09	6,83	6,67
Wskaźnik poziomu demokracji w Ukrainie	6,94	6,94	6,30	5,94	5,91	5,84	5,42	5,70	5,70	5,69

Źródło: *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index* – infografika (dostęp: 15.04.2018).

Warto zatem zwrócić uwagę na to, jakie były rozwiązania instytucjonalne w systemach politycznych Polski i Ukrainy oraz jakie przynosiły konsekwencje polityczne. W związku z tym w tekście będzie podjęta próba odpowiedzi m.in. na takie pytania badawcze, jak: 1) jaka była geneza i kierunki zmian ustrojowych w omawianych państwach?; 2) jakie funkcjonowały systemy

2 Wynikający z tradycyjnych teorii tranzytologii tzw. teleologizm transformacyjny (droga od autorytaryzmu do skonsolidowanej demokracji) w świetle wyników transformacji ustrojowej państw postsowieckich często jest kwestionowany. Zob.: T. Carothers, *The End of the Transition Paradigm*, „Journal of Democracy” 2002, nr 13, s. 5–21.

3 Za pełne demokracje uważa się państwa, które uzyskały od 8 do 10 punktów, do demokracji wadliwych zalicza się te z punktacją od 6 do 7,9, systemy hybrydowe obejmują państwa, które zdobyły od 4 do 5,9 punktów i za reżimy autorytarne te z liczbą punktów poniżej 4; *A Report from the Economist Intelligence Unit*; [www.eiu.com/home.aspx#offer-ss-data](http://www.eiu.com/home.aspx#offer-ss-data) (dostęp: 27.05.2017).

4 Podobnie był oceniany poziom demokratyzacji w Ukrainie od lat 90. do 2006 r. Według Nations in Transit były to oceny od 4,92 do 4,21 sytuujące Ukrainę wśród reżimów hybrydowych. W tym samym czasie Polska była oceniana jako demokracja skonsolidowana; Nations in Transit 2006, [www.freedomhouse.hu/index.php?option=com\\_content&task=view&id=47](http://www.freedomhouse.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=47) (dostęp: 16.04.2018).

rządów?; 3) jaka była specyfika mechanizmów rywalizacji politycznej oraz jej głównych aktorów, czyli partii politycznych? Zakres czasowy opracowania obejmuje okres od rozpoczęcia przemian ustrojowych w Polsce (1989 r.) i początków niepodległości Ukrainy (1991 r.) do czasów współczesnych. W analizie wykorzystana będzie zarówno metoda komparatystyczna, jak i analiza systemowa oraz metoda instytucjonalna. Zasadniczym celem opracowania jest uzasadnienie tezy, że polski system polityczny na tle ukraińskiego charakteryzował się większą stabilnością i efektywnością<sup>5</sup>. Ukształtowane w początkowym okresie transformacji instytucje polityczne przyczyniły się do konsolidacji polskiej demokracji, chociaż jej jakość budzi niekiedy pewne wątpliwości. Z kolei ukraińskie rozwiązania ustrojowe nie pozwoliły dotychczas na osiągnięcie podobnych jak w Polsce efektów politycznych.

### **Geneza i kierunki przemian ustrojowych w Polsce i Ukrainie**

Analizując genezę i ewolucję obecnego polskiego i ukraińskiego systemu politycznego należy zwrócić uwagę na uwarunkowania zmian systemowych i sekwencję najważniejszych zmian ustrojowych w tych państwach.

Narastający w latach 80. kryzys społeczno-polityczny w istotnym stopniu podważył legitymizację systemu politycznego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, także w opinii większości elit rządzących związanych z partią komunistyczną. W tej sytuacji pojawiła się idea zwołania rozmów Okrągłego Stołu z udziałem strony koalicyjno-rządowej oraz przedstawicieli części środowisk opozycyjnych popieranych przez szerokie kręgi społeczeństwa<sup>6</sup>. Najbardziej istotnym elementem zawartego kompromisu politycznego okazało się „stanowisko w sprawie reform politycznych”. Przyjęte uzgodnienia znalazły formalną instytucjonalizację w ustawie konstytucyjnej przyjętej przez Sejm 7 kwietnia 1989 r. (tzw. nowela kwietniowa), która przywracała m.in. Senat oraz urząd prezydenta<sup>7</sup>.

5 Na temat relacji między stabilnością, efektywnością i legitymizacją systemu politycznego pisał m.in.: S.M. Lipset, *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*, „American Political Science Review” 1959, nr 53, s. 69–105.

6 Obrady Okrągłego Stołu trwały łącznie dwa miesiące (od 6 lutego do 5 kwietnia 1989 r.) i były formalizacją porozumień między tzw. reformatorską częścią ówczesnej władzy a tzw. konstruktywną opozycją skupioną wokół Lecha Wałęsy. Zob. szerzej: A. Dudek, *Historia polityczna Polski (1989–2012)*, Znak, Warszawa 2013, s. 18–45.

7 Zob. szerzej: A. Łuczak, *Porozumienie przy „Okrągłym Stole”*, w: K. Leszczyńska (red.), *Rzeczpospolita Polska 1989–2009. Wybrane problemy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 7–41.

W przeprowadzonych 4 i 18 czerwca 1989 r. częściowo wolnych wyborach do tzw. Sejmu kontraktowego oraz wolnych wyborach do Senatu sukces odnieśli kandydaci opozycyjni związani z NSZZ „Solidarność”. W wyłonionym Sejmie doszło do zasadniczego zwrotu w układzie sił politycznych między „Solidarnością” a Zjednoczonym Stronnictwem Ludowym i Stronnictwem Demokratycznym (dotychczasowymi sojusznikami Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej). Nowe porozumienie polityczne pozwoliło na powołanie koalicyjnego rządu na czele z niekomunistycznym premierem – Tadeuszem Mazowieckim. Był on inicjatorem dalszych reform zarówno na płaszczyźnie ekonomicznej, jak i w zakresie ustroju politycznego państwa przez wprowadzenie zasady suwerenności narodu, demokratycznego państwa prawa, pluralizmu politycznego, restytucji samorządu terytorialnego oraz powszechnych wyborów prezydenckich.

W rezultacie bezpośredniej elekcji prezydenckiej na urząd ten został wybrany ówczesny przywódca NSZZ „Solidarność” – Lech Wałęsa<sup>8</sup>. W następnym roku (27 października 1991 r.) odbyły się też przedterminowe i w pełni rywalizacyjne wybory parlamentarne. Wysoki poziom fragmentaryzacji politycznej w Sejmie I kadencji utrudniał jednak wbrew oczekiwaniom społecznym uchwalenie nowej konstytucji. W tej sytuacji uznano za konieczne uchwalenie aktu przejściowego regulującego najważniejsze kwestie dotyczące wzajemnych relacji podstawowych organów władzy w państwie. W związku z tym 17 października 1992 r. Sejm uchwalił *Ustawę Konstytucyjną o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*, zw. Małą Konstytucją. Ostatecznie proces transformacji ustrojowej zakończył się przyjęciem przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 r. (po prawie pięciu latach prac) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zaaprobowanej przez społeczeństwo w drodze referendum 25 maja 1997 r. Konstytucja weszła w życie i stała się najwyższym prawem w państwie 17 października 1997 r. Dotychczas była nowelizowana zaledwie dwukrotnie (art. 55, 99)<sup>9</sup>.

---

8 Symbolicznym wówczas wydarzeniem legitymizującym nowy system polityczny było zakończenie funkcjonowania Prezydenta RP (R. Kaczorowski) oraz rządu na emigracji i przekazanie insygniów prezydenckich II Rzeczypospolitej; Dz.U. RP na Uchodźstwie, nr 5, 22 grudnia 1990.

9 8 września 2006 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie art. 55 Konstytucji, wprowadzającą możliwość ekstradycji obywatela polskiego na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego w związku z popełnieniem za granicą czynu, który stanowi przestępstwo zarówno za granicą, jak i w Polsce, jeżeli ekstradycję taką dopuszcza ratyfikowana umowa międzynarodowa lub ustawa wykonująca akt prawa stanowionego przez instytucję międzynarodową, której Polska jest członkiem. 7 maja 2009 r. Sejm uchwalił

Po zwycięskich dla Prawa i Sprawiedliwości wyborach parlamentarnych i prezydenckich z 2015 r. został podniesiony problem nieadekwatności do współczesnych uwarunkowań dotychczasowych regulacji konstytucyjnych i tym samym zmiany ustawy zasadniczej. Niezależnie od problemów z realizacją wymagań proceduralnych i zgromadzeniem poparcia tzw. większości konstytucyjnej, relewantne podmioty polityczne w Polsce zgodne są w kwestii, że potrzebne będą rozwiązania obowiązujące przez co najmniej kilka następnych dekad. W związku z tym od 2016 r. jest prowadzona na ten temat debata publiczna. Przedstawiane są opinie ekspertów<sup>10</sup>. Proponowane jest (na 11 listopada 2018 r.) ogólnonarodowe referendum konsultacyjne.

Powstanie niepodległej Ukrainy było polityczną konsekwencją zmian w Związku Sowieckim i postępującej erozji systemu politycznego tego państwa. Okres pierestrojki to czas aktywizacji ugrupowań demokratycznych, w tym również w dość ograniczonym stopniu na terytorium ukraińskim<sup>11</sup>. W efekcie postępującej dezintegracji ZSRS, Rada Najwyższa Ukraińskiej SRR (której przewodniczącym był późniejszy prezydent Leonid Krawczuk) 16 lipca 1990 r. uchwaliła deklarację o suwerenności republiki, z zastrzeżeniem pozostania państwa w ramach ZSRS. Po nieudanym zamachu stanu w Moskwie (tzw. puczu Janajewa z 19 sierpnia 1991 r.) Rada Najwyższa Ukrainy proklamowała 24 sierpnia 1991 r. Akt Niepodległości Ukrainy i odpowiednie ustawy towarzyszące tej deklaracji. Kilka miesięcy później, 1 grudnia 1991 r. w powszechnym referendum, połączonym z wyborami prezydenckimi, zatwierdzono deklarację niepodległości. Pierwszym państwem, które uznało niepodległość Ukrainy na arenie międzynarodowej, była Polska<sup>12</sup>. Wpływ na niepodległość Ukrainy miały zatem zarówno wydarzenia zewnętrzne, jak i wola elit ukraińskich uzyskania własnej państwowości.

---

ustawę o zmianie art. 99 Konstytucji (dodano ust. 3) dotyczącą rozszerzenia przesłanek biernego prawa wyborczego.

- 10 W świetle prezentowanej 16 kwietnia 2018 r. tzw. ankiety konstytucyjnej większość ekspertów opowiedziała się za ustanowieniem jednego ośrodka władzy wykonawczej w postaci rządu i stojącego na jego czele premiera. To oznaczałoby, że kompetencje prezydenta zostałyby uszczuplone i tym samym system rządów upodabniałby się do modelu kanclerskiego: <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,23278047,bedzie-spor-miedzy-andrzejem-duda-a-pis-partia-chce-ograniczenia.html> (dostęp: 16.04.2018).
- 11 W. Bałuk, *Kształtowanie systemu partyjnego Ukrainy w okresie transformacji ustrojowej (1987–2004)*, Arboretum, Wrocław 2006, s. 171–178.
- 12 Wynikało to z przekonania, że istnienie niepodległej Ukrainy czyni niemożliwym odbudowanie imperium rosyjskiego i znacznie osłabia niekorzystną dla Polski perspektywę współpracy niemiecko-rosyjskiej i było początkiem dobrych relacji polsko-ukraińskich. Zob. szerzej: J.M. Chodakiewicz, *Międzymorze*, 3S Media: Fundacja Niezależny Zespół Badawczy, Warszawa 2016, s. 254–255.

Przez kilka następnych lat obowiązywały w Ukrainie znowelizowane przepisy konstytucji byłej Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Sowieckiej. Dopiero w październiku 1995 powołano Komisję Konstytucyjną, która w marcu 1996 r. zakończyła prace i przedłożyła Radzie Najwyższej projekt nowej konstytucji<sup>13</sup>. Przeciw temu projektowi występowali komuniści, a także mieszkańcy i władze Krymu. Przedmiotem sporu między prezydentem a lewicowymi deputowanymi były m.in. kwestie poprawek dotyczących języka państwowego, symboli narodowych i zasad własności. Prezydent Leonid Kuczma groził wówczas przeprowadzeniem referendum w sprawie konstytucji. Ostatecznie, Rada Najwyższa 28 czerwca 1996 r. uchwaliła pierwszą konstytucję niepodległej Ukrainy, która weszła w życie z dniem jej uchwalenia<sup>14</sup>.

Przyjęta w 1996 r. konstytucja była więc efektem dość kruchego kompromisu. Już w 2000 r. pojawiły się próby poważnej nowelizacji podjęte przez prezydenta Kuczmę. W okresie pomarańczowej rewolucji dokonano nowelizacji konstytucji na mocy *Ustawy o wprowadzeniu zmian do Konstytucji Ukrainy z 8 grudnia 2004 r.* Zmiany dotyczyły ponownego podziału kompetencji między poszczególnymi segmentami władzy oraz kolejny raz stanowiły kompromis między wpływowymi grupami oligarchicznymi rywalizującymi o władzę. Dokonana nowelizacja była jednak niezgodna z przewidzianymi w tej ustawie zasadniczej procedurami (art. 157–159). Wprowadzone w 2004 r. rozwiązania, chociaż miały wątpliwą legitymizację proceduralną, zapobiegły jednak ewolucji systemu politycznego w kierunku autorytaryzmu, wzmocniły pluralizm polityczny, wolność mediów, osłabiły polityczną rolę prezydenta<sup>15</sup>.

W 2010 r., wykorzystując niedostateczną legitymizację formalną dokonanej 6 lat wcześniej nowelizacji, w nowej już rzeczywistości politycznej pod rządami prezydenta Wiktora Janukowycza parlament zdominowany przez proprezydencką Partię Regionów przywrócił wcześniejsze regulacje ustrojowe.

---

13 Zob. szerzej: E. Zieliński, *System konstytucyjny Ukrainy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 16–17.

14 Warto podkreślić, że Ukraina była ostatnim państwem postsowieckim, które dopiero ponad 4,5 roku po rozpadzie ZSRS przyjęło konstytucję. Zob. szerzej: G. Kasjanow, *Ukraina 1991–2007. Narisi nowinnoj istorii*, Kiiw 2008, s. 62–63.

15 L. Hurska-Kowalczyk, *Ewolucja form rządów na Ukrainie*, w: L. Hurska-Kowalczyk (red.), *Dylematy rozwoju Ukrainy*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011, s. 35; K. Fedorowicz, „Pomarańczowa rewolucja” na Ukrainie – czas realizacji wyborczych deklaracji, w: A. Furier (red.), „Pomarańczowa rewolucja” – szansa dla ukraińskiej transformacji politycznej, Pedagogium, Szczecin 2006, s. 129–147.

Sąd Konstytucyjny wydał orzeczenie w sprawie złamania procedury nowelizacji Konstytucji w okresie pomarańczowej rewolucji i przywrócił zarazem poprzednie brzmienie ukraińskiej ustawy zasadniczej<sup>16</sup>. Sąd Konstytucyjny w Ukrainie w kontekście regulacji konstytucyjnych dokonywanych w różnym czasie był albo pomijany, albo wykazywał się daleko posuniętą submisywnością. Po 2010 r. prezydent odzyskał silną pozycję ustrojową w strukturze organów państwowych, co zarówno stało w sprzeczności z rozbudzonymi aspiracjami demokratycznymi znacznej części Ukraińców, jak i wzbudzało opór części oligarchów niezadowolonych z tego kierunku ewolucji ustrojowej.

Siła obozu prezydenta Janukowycza w konfrontacji ze słabą opozycją parlamentarną nie pozwoliła rozwiązać narastającego kryzysu politycznego metodami właściwymi dla demokratycznej alternacji władzy. Na przełomie 2013/2014 r. tzw. rewolucja Euromajdanu doprowadziła do obalenia dotychczasowego układu rządzącego. Wkrótce też przywrócono mechanizmy ustrojowe z 2004 r. W krótkim czasie Rada Najwyższa podjęła Ustawę o przywróceniu obowiązywania wybranych norm Konstytucji Ukrainy (21 lutego 2014 r.)<sup>17</sup>. Tym razem również zmiana rangi konstytucyjnej dokonana została bez przewidzianej w ustawie zasadniczej obowiązkowej konsultacji z Sądem Konstytucyjnym<sup>18</sup>. Na początku czerwca 2016 r. Rada Najwyższa przeprowadziła również zmiany Konstytucji w kwestiach wymiaru sprawiedliwości<sup>19</sup>.

Dokonując periodyzacji rozwoju polskiego systemu politycznego, należy zauważyć, że w pierwszej fazie (w latach 1989–1992) dokonywał się demontaż poprzedniego systemu i kształtowanie demokratycznych instytucji. Druga faza wiąże się z uchwaleniem Małej Konstytucji, która formalnie wprowadziła do polskiego systemu politycznego trójpodział władz. Na początku trzeciej fazy przyjęto konstytucję z 2 kwietnia 1997<sup>20</sup>. Kolejna faza może wiązać się

16 A. Stelmach, *Legalność zmiany władzy na Ukrainie*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, vol. 4, s. 16–17.

17 *Zakon Ukrainy pro widnowlennia diji okremykh položen' Konstytuciji Ukrainy* wid 21.02.2014, „Widomosti Werhownoi Radi” 2014, nr 11, poz. 143.

18 Konstytucja w art. 159 stanowi, że „Rada Najwyższa Ukrainy rozpatruje projekt ustawy o wprowadzeniu zmian do Konstytucji Ukrainy po podjęciu przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy orzeczenia o zgodności projektu z wymogami artykułów 157 i 158 niniejszej Konstytucji”; art. 157, *Konstytucja Ukrainy*, Warszawa, s. 86.

19 *Zakon Ukrainy pro zminy do Konstytuciji Ukrainy (szczodo pravosuddia)*, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1401-VIII> (dostęp. 25.06.2018).

20 Rozwiązania przyjęte w konstytucji z 1997 r. okazały się na tle innych państw Europy Środkowo-Wschodniej wyjątkowo trwale. Zob. szerzej: A. Rakowska, K. Skotnicki, *Konstytucja RP na tle innych obowiązujących Ustaw zasadniczych państw Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 215–216.

ze zmianą rangi konstytucyjnej w konsekwencji rozpoczętej w 2016 r. debaty na ten temat. W Ukrainie w odróżnieniu od państwa polskiego nastąpiła dość duża dynamika zmian konstytucyjnych. Po okresie przejściowym, przyjęta w 1996 r. konstytucja była poważnie modyfikowana w 2004, 2010 i 2014 r. Poszczególne środowiska polityczne, przejmujące w różnych okolicznościach władzę polityczną, przeprowadzały zmiany instytucjonalne i traktowały je jako formułę legitymizacji swojej uprzywilejowanej pozycji<sup>21</sup>. Zwraca uwagę dość instrumentalne traktowanie zmian konstytucji zgodnie z preferencjami dominujących w danym momencie sił politycznych. Tego rodzaju praktyka, a szczególnie lekceważenie zasady legalizmu, dawało zawsze przesłanki do podważania prawomocności tych zmian w przyszłości i stanowiło zachętę do podobnych praktyk.

### **Zmiany systemów rządów i instytucji politycznych w Polsce i w Ukrainie**

W Polsce w okresie transformacji ustrojowej został ustanowiony system rządów mieszczący się w ramach demokracji parlamentarnej. Występowały różnice w rozwiązaniach konstytucyjnych przyjętych w 1989, 1992 oraz 1997 r., jednak mieściły się one w ramach parlamentarnego systemu rządów.

W 1989 r. reaktywowano, mającą dość długą tradycję, instytucję Prezydenta RP, którego legitymacja ustrojowa została wzmocniona wprowadzeniem w 1990 r. powszechnych i bezpośrednich wyborów. Restytucja instytucji prezydenta dokonana nowelą z dnia 7 kwietnia 1989 r. odzwierciedlała kompromis polityczny Okrągłego Stołu. Nie była ona przyporządkowana określonej wizji doktrynalnej czy też spójnej konstrukcji systemu rządów. W latach 1989–1997 koncepcja prezydentury była kształtowana zasadniczo pod wpływem praktyki konstytucyjnej, ściśle powiązanej z rozwojem sytuacji politycznej, w której ramach istniała względna równowaga między obozem postsolidarnościowym a obozem postkomunistycznym, i przekonanie podmiotów życia politycznego, że zasady, wartości i instytucje demokracji parlamentarnej są rozwiązaniem trwałym<sup>22</sup>.

---

21 Zob. szerzej: K. Fedorowicz, *Transformacja systemowa na Ukrainie – etap przejściowy czy nowy model państwa*, w: T. Wallas (red.), *Od totalitaryzmu do demokracji. Wybrane problemy okresu przemian*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2003, s. 43–55.

22 Zob. szerzej: R. Głajcar, M. Migalski (red.), *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, passim.



Ostateczny kształt prawnoustrojowy instytucji Prezydenta RP został normatywnie uregulowany w obowiązującej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Pozycję Prezydenta RP w systemie ustrojowym państwa wyznaczają: zasada podziału władz, określone w art. 126 Konstytucji RP zadania ustrojowe oraz przyjęty model ustrojowy dualistycznej egzekutywy. Artykuł 10 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że „władzę wykonawczą sprawuje Prezydent Rzeczypospolitej i Rada Ministrów”. Konstytucja z 1997 r. przyjęła jednocześnie model nierównoprawnej dualistycznej egzekutywy. Przesądzają o tym modelu unormowania konstytucyjne dotyczące podziału zadań ustrojowych między organami tworzącymi strukturę organizacyjną władzy wykonawczej.

Zgodnie z art. 146 ust. 1 i 3 Konstytucji Rada Ministrów została powołana do prowadzenia polityki państwa i kierowania administracją rządową. Oznacza to powierzenie rządowi realizacji podstawowych zadań władzy wykonawczej: 1) ustalania kierunków polityki państwa i ich realizacji (funkcja rządzenia); 2) stosowania ustaw w celu realizacji polityki państwa (funkcja zarządzania); 3) kierowania aparatem państwowym (funkcja administrowania). Powierzenie Radzie Ministrów w zasadniczym zakresie wykonywania zadań egzekutywy, a także ustanowienie na jej rzecz domniemania kompetencyjnego w zakresie prowadzenia polityki państwa (art. 146 ust. 2 Konstytucji) przesądza o ograniczonej roli Prezydenta RP jako organu władzy wykonawczej w kształtowaniu kierunków polityki państwa oraz doboru sposobu i metod jej realizacji. Nie oznacza to jednak, że Prezydent RP został w pełni pozbawiony kompetencji wykonywania władzy wykonawczej. Jego rola ustrojowa jako organu egzekutywy jest znacznie ograniczona w stosunku do Rady Ministrów, zarazem stanowi jeden z elementów kształtujących jego pozycję w systemie ustrojowym państwa<sup>23</sup>. Określone konstytucyjnie zadania wiążą się z ochroną podstawowych wartości państwa, którymi są: suwerenność, integralność terytorialna i bezpieczeństwo. Konstytucja ustanawia zatem Prezydenta RP, obok innych organów państwa, nadzwyczajnym strażnikiem tych wartości oraz nakłada zadania ochrony ciągłości funkcjonowania państwa i jego konstytucyjnych władz w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa

---

23 Status prawnoustrojowy Prezydenta RP wyznaczają w szczególności jego zadania ustrojowe oraz system powszechnych i bezpośrednich wyborów przez naród. Konstytucja w art. 126 stanowi, że: 1) Prezydent Rzeczypospolitej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej; 2) Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium; D. Dudek (oprac.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lubelskie Wydawnictwa Prawnicze, Lublin 2007, s. 93.

państwa<sup>24</sup>. Powierzenie Prezydentowi RP wykonywania powołanych funkcji jest ściśle powiązane ze sferą szczegółowych jego kompetencji, które zostały określone przepisami konstytucyjnymi oraz w około 140 ustawach.

Należy zauważyć, że w kolejnych regulacjach konstytucyjnych w Polsce następował proces ograniczania kompetencji prezydenta, m.in. w 1997 r. zrezygnowano z tzw. resortów prezydenckich, osłabiono siłę weta prezydenckiego oraz wprowadzając wymóg konstruktywnego wotum nieufności, ograniczono możliwości rozwiązania parlamentu. Mając mandat otrzymany bezpośrednio od narodu, Prezydent RP został wyposażony w kompetencje mieszczące się w ramach systemu demokracji parlamentarnej. W efekcie w relacjach między konstytucyjnymi organami władzy dochodziło niekiedy do rywalizacji, konfliktów i sporów kompetencyjnych. Relacje między głową państwa a rządem były w dużej mierze uzależnione od stopnia homogeniczności władzy wykonawczej. Najczęściej prezydent wywodził się z opcji politycznej tworzącej rząd popierany przez większość parlamentarną. Niekiedy reprezentował orientację opozycyjną wobec Rady Ministrów (tzw. kohabitacja). W okresie kohabitacji (lata 1993–1995; 1997–2001; 2007–2010) niejednokrotnie dochodziło do konfliktów między sprawującymi urząd prezydenta a rządami i większością parlamentarną. Niezależnie od mechanizmów instytucjonalnych na relacje te wpływał m.in. styl przywództwa prezydenckiego czy przywództwa premierowskiego oraz bardziej lub mniej aktywna, konfrontacyjna lub koncyliacyjna rola tych podmiotów. W przypadku aktywnej (konfrontacyjnej) prezydentury niejednokrotnie dochodziło do napięć w relacjach między najważniejszymi instytucjami systemu politycznego. Przejawem konfliktów było stosowanie przez głowę państwa weta w procesie legislacyjnym, spory kompetencyjne w kwestiach polityki zagranicznej, roli prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i jego decyzji wobec sądów i trybunałów. W związku z tym chociaż nie brakowało także głosów postulujących odejście od dotychczasowych mechanizmów na rzecz prezydenccjalizmu, semiprezydenccjalizmu lub modelu kanclerskiego, rozwiązania prawne i praktyka polityczna w Polsce w zakresie systemów rządów od ponad ćwierćwiecza mieściły się w ramach zmodyfikowanego systemu parlamentarno-gabinetowego.

---

24 W doktrynie prawa konstytucyjnego, na podstawie konstytucyjnie określonych zadań, Prezydentowi RP przypisuje się cztery zasadnicze funkcje ustrojowe w systemie polityczno-ustrojowym państwa: 1) funkcję klasycznej głowy państwa, 2) funkcję arbitra politycznego i gwaranta ciągłości władzy państwowej, 3) funkcję władzy rezerwowej na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa, 4) funkcję organu egzekutywy. Zob. m.in.: R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 54–70.

W Ukrainie w podobnym okresie występowała zmienność systemów rządów<sup>25</sup>. Na progu niepodległości, w ślad za podobnymi rozwiązaniami w innych republikach sowieckich, także w Ukrainie została ustanowiona nieznaną wcześniej w tym kraju – instytucja prezydenta<sup>26</sup>. Pierwszym prezydentem został wybrany Leonid Krawczuk (jeden z byłych liderów Komunistycznej Partii Ukrainy). Głowa państwa sprawowała władzę wykonawczą, przejęła także wiele funkcji od Rady Najwyższej, która przestała być najwyższym organem władzy państwowej, a stała się jedynym organem władzy ustawodawczej. W 1994 r. odbyły się przedterminowe wybory prezydenckie, w których zwyciężył Leonid Kuczma. Starł się on wzmocnić pozycję prezydenta zarówno wobec parlamentu, jak i rządu. Podjął także próbę stworzenia administracji państwowej podległej głowie państwa i niezależnej od rad terenowych.

W tamtym okresie trwały również ogólnonarodowe dyskusje nad projektem nowej konstytucji. Przedstawiony w 1992 r. prezydencki projekt autorstwa Krawczuka wywołał krytykę ze względu na przyznanie w nim zbyt szerokich uprawnień głowie państwa, co w efekcie doprowadziłoby do powstania systemu prezydenckiego. Podobnie jak poprzedni prezydent, Kuczma optował za silną władzą prezydencką, jednakże sprzeciwiali się temu deputowani lewicowi obawiający się naruszenia równowagi społeczno-politycznej w państwie na rzecz ośrodka, z którym powiązany byłby prezydent. 7 czerwca 1995 r. zostało zawarte porozumienie między parlamentem a prezydentem, które regulowało zasady organizacji i funkcjonowania władzy państwowej i samorządu terytorialnego do czasu uchwalenia nowej konstytucji. W konsekwencji przyjęcia konstytucji z 28 czerwca 1996 r. utrwalił się system rządów określany najczęściej jako prezydencko-parlamentarny, który funkcjonował przez osiem kolejnych lat. W ramach wykreowanego w latach 90. systemu rządów zaznaczyła się aktywna rola prezydenta Kuczmy, który m.in. dość często stosował weto ustawodawcze (np. ustawa o Gabinetcie Ministrów zawetowana była osiem razy, ustawa wyborcza z 2001 r. pięciokrotnie)<sup>27</sup>.

W latach 2004–2010 funkcjonował system rządów nazywany parlamentar-no-prezydenckim. Nastąpiło ograniczenie kompetencji prezydenta, z pozostawieniem mu istotnych prerogatyw dotyczących kreowania rządu. Do tzw. resortów prezydenckich należało Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Obrony Narodowej. W rezultacie nowelizacji konstytucji z 2004 r. nastąpiło

25 Zob. szerzej: K. Fedorowicz, *Transformacja systemowa na Ukrainie...*, s. 43–56.

26 Zob. szerzej: A. Olechno, *Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996–2005)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, passim.

27 L. Hurska-Kowalczyk, *Ewolucja form rządów...*, s. 27.

natomiast wzmocnienie pozycji rządu i premiera kosztem uprawnień prezydenta<sup>28</sup>. Również Rada Najwyższa Ukrainy uwolniła się od dominacji prezydenta. W większym zakresie sprawowała kontrolę nad Gabinetem Ministrów. Zgodnie z założeniami systemu demokracji parlamentarnej główna rola w tworzeniu rządu przypadła większościowym frakcjom (koalicjom) deputowanych. Nowelizacja wprowadzała mechanizmy tworzenia tzw. *party government* (rządu partyjnego). Deputowani zostali zobligowani do członkostwa we frakcjach partyjnych, natomiast koalicja rządowa, składająca się z ugrupowań parlamentarnych, które dysponują bezwzględną większością w Radzie Najwyższej, musiała powstać w ciągu miesiąca od ukonstytuowania się nowo wybranej Rady Najwyższej lub od upadku poprzedniego Gabinetu Ministrów, pod rygorem możliwości rozwiązania parlamentu przez prezydenta. Regulacje te nie zapobiegły coraz liczniejszym konfliktom w trójkącie parlament–prezydent–rząd i postępującej dezintegracji zwycięzców pomarańczowej rewolucji<sup>29</sup>.

W 2010 r. w konsekwencji zmiany układu rządzącego, wraz z zakwestionowaniem zmian konstytucyjnych z okresu pomarańczowej rewolucji powrócono do systemu prezydencko-parlamentarnego. Siły polityczne (głównie Partia Regionów), które dysponowały wówczas przewagą w Radzie Najwyższej, postanowiły porzucić bliższe demokracji parlamentarnej mechanizmy rządzenia. Stąd koncepcja powrotu do wcześniejszej wersji konstytucji, która dawała znacznie szersze uprawnienia prezydentowi<sup>30</sup>. Z kolei nowelizacją lutową z 2014 r. przywrócono system rządów wprowadzony 10 lat wcześniej. Tym samym po raz drugi w Ukrainie ustanowione zostały reguły gry bliższe systemowi rządów parlamentarno-prezydenckich<sup>31</sup>.

Reasumując, należy zauważyć, że w porównaniu z polskim systemem politycznym opartym na mechanizmach demokracji parlamentarnej, w państwie ukraińskim, w zależności od układu sił politycznych, w poszczególnych okresach funkcjonowały co najmniej dwa różne systemy rządów. Wprowadzane mechanizmy regulujące relacje między głównymi organami władzy pozwalają sytuować je między prezydencaлизmem a parlamentaryzmem.

28 T.A. Olszański, *Sąd Konstytucyjny przywraca system prezydencki na Ukrainie*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 2010; [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl), s. 2 (dostęp: 27.09.2017).

29 Ł. Donaj, *Współczesny kryzys społeczno-polityczny na Ukrainie jako przykład cykliczności (chroniczności?) procesów politycznych*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 3, s. 204–206.

30 T.A. Olszański, *Sąd Konstytucyjny...*, s. 4.

31 Zob. szerzej: K. Fedorowicz, *Ukraińskie rewolucje a parlamentaryzm*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2014, z. 2, s. 57–74.

## Reguły rywalizacji politycznej w Polsce i w Ukrainie

W końcowym okresie formalnego istnienia Polski Ludowej mechanizm alternacji władzy był konsekwencją kompromisu politycznego (formuła rozmów Okrągłego Stołu). Wybrany 4 czerwca 1989 r. tzw. sejm kontraktowy, chociaż zdominowany przez posłów związanych z dotychczasowym układem rządzącym, podjął działania na rzecz demokratyzacji systemu politycznego, m.in. uchwalając 28 czerwca 1991 r. ordynację wyborczą do obydwu izb parlamentu. Począwszy od elekcji z 27 października 1991 r. wszystkie wybory (zarówno prezydenckie, do Sejmu, Senatu, jak i samorządowe) były już całkowicie wolne. Wyłaniane w konsekwencji elekcji sejmowych rządy koalicyjne były efektem układu sił w parlamencie. Powstawały rządy klasyfikowane jako koalicje minimalnie zwycięskie, jak również koalicje mniejszościowe<sup>32</sup>. Do 2011 r. wyniki wyborów decydowały o nowym układzie rządzącym (tzw. wybory kratyczne).

Począwszy od 1991 r. najważniejsze dla systemu rządów parlamentarnych wybory do Sejmu przeprowadzane są na podstawie systemu proporcjonalnego. W ramach formuły proporcjonalnej zmieniały się jednak rozwiązania szczegółowe, zwłaszcza w pierwszej dekadzie transformacji<sup>33</sup>.

**Tabela 2. Ewolucja systemów wyborczych do Sejmu w Polsce**

Wybory (rok)	Typ systemu wyborczego	Okręgi wyborcze/ rozmiar	Metoda wyborcza	Próg ustawowy
1989	większościowy*	108 okręgów	większość bezwzględna	brak
1991	proporcjonalny	37 okręgów (7–17) oraz 1 ogólnokrajowy okręg wyborczy (69)	Hare'a–Niemeyera/ zmodyfikowany Sainte-Laguë	5% poparcia (lub zdobycie mandatów w co najmniej pięciu okręgach jako warunek uzyskania mandatów z listy ogólnokrajowej)

32 Zob. szerzej: W. Sokół, *Partie na arenie parlamentarnej i gabinetowej*, w: W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2003, s. 182–197.

33 Zob. szerzej: W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1997, s. 274–282.

Wybory (rok)	Typ systemu wyborczego	Okręgi wyborcze/ rozmiar	Metoda wyborcza	Próg ustawowy
1993	proporcjonalny	52 okręgi (3–17) oraz 1 ogólnokrajowy okręg wyborczy (69)	d'Hondta	dla partii politycznych 5% dla koalicji 8% dla listy ogólnokrajowej 7%
1997	proporcjonalny	52 okręgi (3–17) oraz 1 ogólnokrajowy okręg wyborczy (69)	d'Hondta	dla partii politycznych 5% dla koalicji 8% dla listy ogólnokrajowej 7%
2001	proporcjonalny	41 okręgi (7–19)	zmodyfikowany Sainte-Laguë	dla partii politycznych 5% dla koalicji 8%
2005, 2007	proporcjonalny	41 okręgi (7–19)	d'Hondta	dla partii politycznych 5% dla koalicji 8%
2011, 2015	proporcjonalny	41 okręgi (7–20)	d'Hondta	dla partii politycznych 5% dla koalicji 8%

\* Wybory semirywalizacyjne.

Źródło: ustalenia własne.

Przed kolejnymi wyborami sejmowymi, w latach 1993–2002 zmieniano rozmiary okręgów wyborczych, poziomy repartycji mandatów, metody transformacji głosów na mandaty (wykorzystywano zarówno metodę Hare'a–Niemeyera, zmodyfikowaną metodę Sainte-Laguë, jak i metodę d'Hondta), progi wyborcze, lecz formuła proporcjonalna od 1991 r. jest stałym elementem infrastruktury wyborczej (9 kolejnych elekcji) w Polsce. Podczas wyborów do Sejmu stosowano systemy proporcjonalne, które oscylowały pomiędzy rozwiązaniami dającymi bardziej lub mniej proporcjonalny podział mandatów poszczególnym komitetom wyborczym. Na początku XXI w. nastąpiła ostatnia poważniejsza zmiana w ramach formuły wyborczej. Z kolei w 2011 r. przeprowadzono kodyfikację prawa wyborczego, w której konsekwencji w ramach systemu większościowego do Senatu ustanowiono okręgi jednomandatowe. Stabilizacja rozwiązań wyborczych w Polsce sprzyjała utrwalaniu określonych strategii przez rywalizujące podmioty polityczne oraz wyborców, utrudniała wejście na scenę polityczną nowym partiom, zmniejszała poziom fragmentaryzacji na arenie parlamentarnej. Tym samym tzw. rywalizacja otwarta (w której konsekwencje wyborów były dość trudne do przewidzenia) stawała się w coraz większym stopniu tzw. rywalizacją zamkniętą i przewidywalną.

W Ukrainie czynnikami kreowania układów rządzących były zarówno wyniki wyborów, jak i mechanizmy pozawyborcze, a w ich ramach współgrające z uwarunkowaniami zewnętrznymi niekonwencjonalne zachowania polityczne na arenie krajowej (bunt, obywatelskie nieposłuszeństwo, kolorowe rewolucje), które przybierały postać tzw. pomarańczowej rewolucji w 2004 r. czy rewolucji Euromajdanu 10 lat później<sup>34</sup>. Wydarzenia te zmieniały kierunek ewolucji ukraińskiego systemu politycznego, zapobiegając dominacji na scenie politycznej jednego ośrodka polityczno-biznesowego. Podważały one jednak uzyskiwaną później legitymizację wyborczą beneficjentów tych zmian politycznych, tworząc wrażenie, że wyniki wyborów mogą być podważane w imię tzw. racji wyższych.

Infrastruktura prawna elekcji parlamentarnych (czyli systemy wyborcze) charakteryzowała się w Ukrainie również brakiem stabilności. Występowała dość wysoka częstotliwość zmian systemów wyborczych, jak i w ich ramach rozwiązań szczegółowych. Do 1998 r. stosowano w różnych wariantach system większościowy. Następnie do 2004 r. wykorzystywano analogiczny do rozwiązań rosyjskich mieszany system wyborczy w wariantcie paralelnym, zawierający niezależne od siebie segmenty większościowy i proporcjonalny. W kolejnych dwóch elekcjach do Rady Najwyższej, w okresie po tzw. rewolucji pomarańczowej, stosowano typowy dla demokracji parlamentarnych system proporcjonalny. W 2011 r. sięgnięto po znany już wcześniej – system mieszany. Warto zauważyć, że o ile system proporcjonalny (wbrew stereotypowym poglądom) wpływał na zmniejszenie liczby partii politycznych w parlamencie<sup>35</sup>, o tyle system mieszany dawał efekt przeciwny. Wybory przeprowadzane na podstawie systemu mieszanego potwierdziły znane już z wcześniejszych elekcji ukraińskich efekty, m.in. większą fragmentaryzację sceny politycznej w segmencie większościowym (wybór deputowanych w jednomandatowych okręgach wyborczych [JOW] z mniejszych partii politycznych oraz tzw. kandydatów bezpartyjnych), oligarchizację polityki (dominacja najbogatszych kandydatów w JOW), regionalizację (podział kraju na strefy wpływów dużych partii politycznych), tendencje do manipulacji granicami okręgów wyborczych (gerrymandering) i manipulacji liczbą głosów nieważnych<sup>36</sup>.

34 Zob. szerzej: V. Aviouckii, *Aksamitne rewolucje*, przeł. A. Czarnačka, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2007, s. 63–130.

35 Zob. szerzej: W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów...*, s. 513.

36 Zob. szerzej: B. Michalak, *Mieszane systemy wyborcze: cele, rozwiązania, konsekwencje*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2013, s. 270.

**Tabela 3. Ewolucja systemów wyborczych do Rady Najwyższej w Ukrainie**

Rok wyborów	Typ systemu wyborczego	Okręgi wyborcze	Metoda przydzielania mandatów	Próg ustawowy
1990*	większościowy, dwóch tur głosowania (JOW)	450 okręgów jednomandatowych	I tura: większość bezwzględna; II tura: większość względna	–
1994	większościowy, dwóch tur głosowania (JOW)	450 okręgów jednomandatowych	I i II tura: większość bezwzględna	–
1998, 2002	mieszany w wariacie paralelnym	225 okręgów jednomandatowych plus 1 okręg państwowy	JOW: większość względna; listy partyjne: największa reszta (kwota Hare)	4%
2006 2007	proporcjonalny	450 mandatów w jednym okręgu ogólnokrajowym	listy partyjne: największa reszta (kwota Hare)	3%
2012, 2014	mieszany w wariacie paralelnym	225 okręgów jednomandatowych plus jeden okręg państwowy	JOW: większość względna; listy partyjne: największa reszta (kwota Hare)	5%

\* Wybory semirywalizacyjne.

Źródło: ustalenia własne.

Instrumentalne, zwykle zbieżne z bieżącym zapotrzebowaniem politycznym, podejście do polityki reform wyborczych (w Polsce do 2002 r., w Ukrainie permanentnie) nie służyło stabilizacji rozwiązań wyborczych. Sytuacja taka podważała tym samym legitymację wyborczą rządzących. Tworzyła wrażenie, że inżynieria wyborcza przysłała inne demokratyczne funkcje wyborów<sup>37</sup>.

### **Specyfika partii politycznych i systemów partyjnych w Polsce i w Ukrainie**

Fundamentalne znaczenie dla demokracji przedstawicielskiej ma zasada pluralizmu politycznego. Zakłada ona, że każde społeczeństwo jest zróżnicowane pod względem materialnym, kulturowo-światopoglądowym i politycznym, a rywalizacja między ideami, grupami, partiami i między jednostkami stanowi najważniejszy mechanizm funkcjonowania demokracji przedstawicielskiej.

<sup>37</sup> Zob. szerzej: W. Wojtasik, *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej: teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2012, s. 45–49.



Demokratyczne państwo prawne zobowiązane jest tworzyć takie rozwiązania instytucjonalne i proceduralne, aby te różnicowania mogły znaleźć odzwierciedlenie w sferze realnej polityki państwa.

W pierwszym okresie transformacji systemowej partie polityczne w Polsce powstawały na podstawie linii sporu politycznego wyznaczonego przez orientację postsolidarnościową i postkomunistyczną, istotny wpływ na powstanie i instytucjonalizację nowych podmiotów miały także kwestie ideowo-programowe, tradycje historyczne, podziały socjoekonomiczne<sup>38</sup>. Później tzw. podział postkomunistyczny ustąpił miejsca na rzecz nowych podziałów (np. tzw. podziałowi postsolidarnościowemu czy postsmoleńskiemu), których wyznacznikiem jest zdominowanie sceny politycznej od kilkunastu lat przez Platformę Obywatelską oraz Prawo i Sprawiedliwość<sup>39</sup>.

Na początku demokratycznej konsolidacji występował wysoki poziom fragmentaryzacji sceny politycznej i zmienność formuł organizacyjnych partii politycznych. Politycy często porzucali skompromitowane podmioty, tworząc kolejne oferty dla wyborców. Zarówno system wyborczy, system finansowania polityki, jak i podziały socjopolityczne i związana z tym krystalizacja zachowań wyborczych przyczyniły się do stabilizacji sceny partyjnej<sup>40</sup>. Relewantne partie funkcjonują od 2001 r. w niezmienionej formule organizacyjnej, a niektóre jeszcze dłużej. Są to nowoczesne ugrupowania profesjonalno-wyborcze, aktywne nie tylko w okresie kampanii wyborczych, nastawione na realizację długofalowych strategii, realizujące swoje obietnice wyborcze, innowacyjne w zakresie komunikacji z wyborcami. W tym względnie ustabilizowanym systemie partyjnym w XXI w. pojawiają się partie nowe, które z trudem próbują uzyskać status równorzędnych uczestników rywalizacji politycznej<sup>41</sup>.

Temperatura sporów politycznych w Polsce jest wysoka. Niezależnie od krajowych i zagranicznych narracji politycznych eksponujących m.in. zagrożenia

38 Zob. szerzej: W. Sokół, *Partie polityczne i system partyjny w Polsce w latach 1991–2001*, w: W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Współczesne partie i systemy partyjne...*, s. 197–270.

39 M. Grabowska, *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2004, s. 228–231; J. Sielski, *Czynniki zmian polskiego systemu partyjnego po 1989 r.*, w: K. Kowalczyk, Ł. Tomczak (red.), *Partie i system partyjny RP, stan i perspektywy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 51.

40 Szczególnie przepisy dotyczące finansowania partii politycznych z budżetu państwa pozwoliły na wyeliminowanie wielu patologii dotyczących finansowania polityki obecnych jeszcze w polskim życiu politycznym w latach 90.

41 Zob. szerzej: W. Sokół, *Zmiany w systemie partyjnym III Rzeczypospolitej*, w: D. Plecka (red.), *Demokracja w Polsce po 2007 roku*, Towarzystwo Inicjatyw Naukowych w Katowicach, Katowice 2014, s. 63–92.

dla demokracji i praworządności, nie są jednak podważane przez uczestników rywalizacji politycznej wartości i zasady funkcjonującego systemu<sup>42</sup>.

Charakteryzując system partyjny Ukrainy, należy zwrócić uwagę na inne niż w Polsce podziały socjopolityczne (m.in. na tle narodowościowym, regionalnym, tradycji historycznych, orientacji w polityce zagranicznej, post-sowieckiej mentalności) w społeczeństwie tego państwa<sup>43</sup>. Wspomniane podziały socjopolityczne kształtowały orientacje polityczne (np. podział na obóz pomarańczowy vs obóz błękitnoniebieski) zbliżone do układów dwubiegunowych. W drugiej dekadzie obecnego wieku w dalszym ciągu zwraca uwagę duża liczba partii politycznych na arenie parlamentarnej i wyborczej, podobnie jak w Polsce w początkach lat 90.

Początkowo, po ogłoszeniu niepodległości na ukraińskiej scenie politycznej występowała tendencja do powstawania ugrupowań identyfikowanych przynależnością do określonego nurtu ideologicznego. Z czasem zaczęły dominować tzw. partie interesu<sup>44</sup>. Decydujący był wpływ układów biznesowo-politycznych na powstawanie partii politycznych potrzebujących swojej reprezentacji politycznej. Partie w Ukrainie to w znaczącym stopniu zatem podmioty polityczne, tworzone często na użytek jednych wyborów i realizujące interesy polityczno-ekonomiczne tzw. oligarchów i powiązanych z nimi układów klientystycznych. Powstawaniu partii kreowanych przez układy biznesowo-polityczne sprzyjał system finansowania partii politycznych (możliwość finansowania przez podmioty prawne i fizyczne<sup>45</sup>) oraz brak nadzoru i transparentności w zakresie finansowania polityki ukraińskiej. Należy jednak zauważyć, że przyjęta w 2015 r. ustawa o partiach wprowadzająca finansowanie z budżetu państwa zwiększa szanse na równe warunki rywalizacji wyborczej.

42 J. Sielski, *Czynniki zmian polskiego systemu partyjnego...*, s. 51.

43 Zob. szerzej: W. Baluk, *Kształtowanie systemu...*, s. 157 i nast.

44 Mimo że następował stopniowy zanik partii politycznych odwołujących się do tradycyjnych ideologii (np. zwraca uwagę erozja partii socjaldemokratycznej), to proces ten nie dotyczył partii nurtu nacjonalistycznego. Renesans ideologii nacjonalistycznej w Ukrainie sprawił, że partie narodowe, chociaż są dość słabe na arenie wyborczej, wpływają skutecznie na strategię relevantnych podmiotów w życiu politycznym Ukrainy. Zob. szerzej: T.A. Olszański, *Partia Swoboda – nowa jakość na ukraińskiej prawicy*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 2011; [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl), s. 2 (dostęp: 27.09.2017).

45 „Obecna sytuacja sprzyja nadużyciom i zasilaniu kont partyjnych nawet przez podstawione osoby. Nowa ustawa, która wejdzie jednak w życie dopiero za dwa lata, ma to zmienić i ucywilizować cały proces” – powiedział Polskiej Agencji Prasowej Witalij Teslenko z Komitetu Wyborców Ukrainy, organizacji, która zajmuje się monitorowaniem wyborów w kraju; <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/ukraina-porzadkuje-niejasne-dotadzasady-finansowania-partii-politycznych/jk9kr3> (dostęp: 17.04.2018).

Wspólną cechą polskich i ukraińskich partii politycznych jest występowanie w jednych i drugich spersonalizowanego przywództwa partyjnego, chociaż dodatkowo w Ukrainie wiąże się ono z procesami oligarchizacji życia politycznego. Z dotychczasowej praktyki politycznej wynika, że stronnictwa ukraińskie najczęściej tworzone były na użytek kolejnych wyborów. Czas funkcjonowania na arenie politycznej partii ukraińskich jest zdecydowanie krótszy niż w Polsce. Przyczyną tego jest ich słaba instytucjonalizacja oraz niezbyt poważne traktowanie składanych w kampaniach wyborczych (nierealnych na ogół) obietnic, co jednak skutkuje niskim poziomem lojalności wyborczej (tym samym wyjątkowo wysokim poziomem tzw. chwiejności wyborczej) i tworzeniem nowych podmiotów przed zbliżającymi się kolejnymi wyborami. W trakcie kolejnych kadencji Rady Najwyższej następował gwałtowny spadek poparcia dla relewantnych partii parlamentarnych.

Oceniając systemy polityczne Polski i Ukrainy, należy zauważyć, że rozwiązania instytucjonalne w polskim systemie politycznym charakteryzowały się większą stabilnością, przywiązaniem do zasad państwa prawnego i wartości demokratycznych. Na tym tle w ustroju politycznym Ukrainy występowała dość duża dynamika zmian w zakresie nowelizacji konstytucji, ewolucji systemów rządów, przyjmowania różnych typów systemów wyborczych, obecności różnych form rywalizacji politycznej. W porównaniu z sytuacją w Polsce, w Ukrainie inna była specyfika partii politycznych i systemów partyjnych. Polska w swoich rozwiązaniach ustrojowych mogła odwoływać się do swoich dawnych doświadczeń demokratycznych, tym samym łatwiej adoptując po 1989 r. rozwiązania współczesnych demokracji zachodnich. Ukraina, tworząc swoje instytucje ustrojowe, korzystała z doświadczeń zarówno Federacji Rosyjskiej, jak i demokracji zachodnich. Ewolucję polskiego systemu politycznego znamionowała recepcja rozwiązań w ramach zrjonalizowanej stabilnej demokracji parlamentarnej. Przyjęte zasady, wartości i instytucje nie były przedmiotem kontestacji wraz z efektami politycznymi alternacji władzy. Przeprowadzane w systemie politycznym Ukrainy reformy instytucjonalne miały przede wszystkim charakter instrumentalny, a ich autorzy próbowali wzmocnić swoją pozycję i osłabić konkurentów polityczno-ekonomicznych. Należy także zauważyć, że zwrot w kierunku parlamentaryzmu zarówno w 2004 r., jak i 10 lat później był dokonywany w warunkach kryzysu politycznego.

Podkreślając uzasadnienie wyjściowej tezy, należy zauważyć, że instytucje i procedury demokratyczne kształtujące się w Polsce w okresie transformacji i konsolidacji demokracji, chociaż wykazywały wiele ułomności (m.in. partyjniactwo, niska aktywność wyborcza, niesprawna administracja, niewydolne

sądownictwo<sup>46</sup>), w porównaniu do państw Europy Wschodniej skutecznie zakorzeniły się w polskim życiu politycznym, sprzyjając rozwojowi cywilizacyjnemu i jednocześnie wykazując odporność na zagrożenia populistyczne lub oligarchiczne. Na tym tle dynamika zmian ustrojowych w Ukrainie była dość wysoka. System polityczny charakteryzował się brakiem stabilizacji. Instytucje polityczne nie funkcjonowały prawidłowo i nie sprzyjały integracji oraz modernizacji społecznej. Brakowało rozwiązań właściwych dla tworzenia demokracji konsensualnej. Problemem był brak poszanowania dla procedur prawnych zarówno ze strony władzy, jak i obywateli. Samo ustanowienie określonych rozwiązań instytucjonalnych nie zapewnia trwałości reżimu demokratycznego. Tym samym należy podkreślić, że instytucje i rozwiązania z polskiego systemu politycznego mogą być zaadoptowane przez Ukrainę pod warunkiem m.in. zmian w sferze kultury politycznej, poszanowania dla zasad państwa prawa (w tym m.in. istotnego ograniczenia korupcji), wzmocnienia infrastruktury i aktywności społeczeństwa obywatelskiego, uzyskania przez system polityczny cech transparentności i dojrzałości.

## Bibliografia

- Avioutskaa V., *Aksamitne rewolucje*, przeł. A. Czarnacka, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2007.
- Baluk W., *Kształtowanie systemu partyjnego Ukrainy w okresie transformacji ustrojowej (1987–2004)*, Arboretum, Wrocław 2006.
- Carothers T., *The End of the Transition Paradigm*, „Journal of Democracy” 2002, nr 13.
- Chodakiewicz J.M., *Międzymorze*, 3S Media: Fundacja Niezależny Zespół Badawczy, Warszawa 2016.
- Donaj Ł., *Współczesny kryzys społeczno-polityczny na Ukrainie jako przykład cykliczności (chroniczności?) procesów politycznych*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 3.
- Dudek A., *Historia polityczna Polski (1989–2012)*, Znak, Warszawa 2013.
- Dudek D. (oprac.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lubelskie Wydawnictwa Prawnicze, Lublin 2007.
- Fedorowicz K., „Pomarańczowa rewolucja” na Ukrainie – czas realizacji wyborczych deklaracji, w: A. Furier (red.), „Pomarańczowa rewolucja” – szansa dla ukraińskiej transformacji politycznej, Pedagogium, Szczecin 2006.
- Fedorowicz K., *Transformacja systemowa na Ukrainie – etap przejściowy czy nowy model państwa*, w: T. Wallas (red.), *Od totalitaryzmu do demokracji. Wybrane problemy okresu przemian*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2003.
- Fedorowicz K., *Ukraińskie rewolucje a parlamentaryzm*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2014, z. 2.
- Głajcar R., Migalski M. (red.), *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.

---

46 Por. W. Kieżun, *Patologia transformacji*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2013, passim.

- Grabowska M., *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2004.
- Hurska-Kowalczyk L., *Ewolucja form rządów na Ukrainie*, w: L. Hurska-Kowalczyk (red.), *Dylematy rozwoju Ukrainy*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011.
- Kasjanow G., *Ukraina 1991–2007. Narisi nowimnoj istorii*, Kiiw 2008.
- Kieżun W., *Patologia transformacji*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2013, passim.
- Lipset S.M., *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*, „American Political Science Review” 1959, nr 53.
- Łuczak A., *Porozumienie przy „Okragłym Stole”*, w: K. Leszczyńska (red.), *Rzeczpospolita Polska 1989–2009. Wybrane problemy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
- Michalak B., *Mieszane systemy wyborcze: cele, rozwiązania, konsekwencje*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2013.
- Mojak R., *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12.
- Olechno A., *Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996–2005)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Olszański T.A., *Partia Swoboda – nowa jakość na ukraińskiej prawicy*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 2011; [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).
- Olszański T.A., *Sąd Konstytucyjny przywraca system prezydencki na Ukrainie*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 2010; [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).
- Pietras Z.J., *Decydowanie polityczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Rakowska A., Skotnicki K., *Konstytucja RP na tle innych obowiązujących Ustaw zasadniczych państw Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4. *A Report from the Economist Intelligence Unit*; [www.eiu.com/home.aspx#offer-ss-data](http://www.eiu.com/home.aspx#offer-ss-data).
- Sielski J., *Czynniki zmian polskiego systemu partyjnego po 1989 r.*, w: K. Kowalczyk, Ł. Tomczak (red.), *Partie i system partyjny RP, stan i perspektywy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Sokół W., *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1997.
- Sokół W., *Partie na arenie parlamentarnej i gabinetowej*, w: W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2003.
- Sokół W., *Partie polityczne i system partyjny w Polsce w latach 1991–2001*, w: W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2003.
- Sokół W., *Zmiany w systemie partyjnym III Rzeczypospolitej*, w: D. Plecka (red.), *Demokracja w Polsce po 2007 roku*, Towarzystwo Inicjatyw Naukowych w Katowicach, Katowice 2014.
- Stelmach A., *Legalność zmiany władzy na Ukrainie*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, vol. 4.
- Wojtasik W., *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej: teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2012.
- Zakon Ukrainy pro widnowlennia diji okremykh položen' Konstytuciji Ukrainy* wid 21.02.2014, „Widomosti Werhownoi Radi” 2014, nr 11, poz. 143.
- Zakon Ukrainy pro zminy do Konstytuciji Ukrainy (szczodo pravosuddia)*, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1401-VIII>.
- Zieliński E., *System konstytucyjny Ukrainy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.