

УДК 328.123(432)(091)«1997/2001»

ПАРЛАМЕНТСЬКА ОПОЗИЦІЯ ТА УРЯДИ БІЛЬШОСТІ В ПОЛЬЩІ В 1997–2001 РР.

Василь Бусленко

*Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки,
історичний факультет,
кафедра політології та державного управління
вул. Шопена, 24, 43024, м. Луцьк, Україна*

Розглянуто основні тенденції взаємовідносин між урядами більшості та парламентською опозицією в Республіці Польща в 1997–2001 рр. Простежено взаємозв'язок між типом уряду та впливовістю парламентської опозиції. З'ясовано політичну поведінку парламентських опозиційних фракцій та груп щодо уряду більшості. Констатовано високий рівень міжпартійної конкуренції та поступове «звикання» громадян до процедури зміни партій при владі та до політичної опозиції як інституту, що є важливою передумовою для переходу країни до консолідованої демократії

Ключові слова: уряд більшості, парламент, парламентська опозиція, влада.

Опозиційні партії відіграють важливу функціональну роль у парламентській демократії. Залучившись електоральною підтримкою та в результаті виборів увійшовши до законодавчого органу, вони здатні посилити контроль над урядом і змусити його бути більш відповідальним. При цьому парламентська опозиція може вибудовувати різні моделі стосунків з урядом. Значною мірою їх характер залежить не лише від рівня впливовості опозиційних парламентських груп та фракцій, але й від самого типу формування кабінету. Йдеться про уряд більшості чи меншості. У цій статті ставимо за мету проаналізувати, як опозиційні партії вибудовували модель взаємодії з урядами більшості на прикладі Республіки Польща. Ми сфокусуємо увагу на подіях та процесах 1997–2001 рр.

Ми будемо послуговуватись такими методологічними інструментами, як-от аспекти діяльності цих партій, згуртованість, ідеологічна близькість та рівень фрагментації. Важливим є встановлення ролі парламентської опозиції в законодавчому процесі порівняно з іншими неурядовими фракціями та групами.

Проблеми взаємовідносин між урядом більшості та опозицією в Республіці Польща ще не стали предметом для ґрунтовних наукових досліджень. Водночас окремі праці стосуються дотичних до розглянутих нами питань. Зокрема, взаємовідносини парламентської опозиції та уряду розглядали польські вчені К. Соболевська-Мишлік [1], З. Махельський [2], К. Лабендж [3].

Теоретичні аспекти формування моделей стосунків між політичними опонентами в контексті протікання політичного процесу висвітлено в роботах зарубіжних вчених А. Кінга [4] Ф. Християнсена [5]. Серед українських вчених привертають увагу праці таких вчених, як А. Боднар [6], Ю. Древаля [7] та В. Яреми [8].

Водночас через високий конфліктний потенціал парламентської опозиції є необхідність у теоретико-методологічному обґрунтуванні оптимальної моделі взаємодії між урядом та політичною опозицією з урахуванням досвіду Республіки Польща.

Після парламентських виборів центр міжпартійної конкуренції, зазвичай, переміщується в законодавчий орган, де відбуваються складні процеси політичного структурування. Одним із їх наслідків є поділ депутатів на більшість та меншість. Із середовища

більшості формується коаліційний або однопартійний уряд. Частина меншості переходить у стан опозиції.

У разі, коли уряд втрачає підтримку більшості депутатів, він може бути відправлений у відставку і формуватися на основі нової парламентської більшості. Законодавство ряду країн передбачає повноцінне функціонування урядів меншості. За таких умов значимість опозиції в парламенті істотно посилюється. Пояснюється це тим, що сумарно провладні та опозиційні партії становлять більшість, тому уряд потребує підтримки принаймні однієї опозиційної партії. Це є важливою і необхідною умовою задля успішного прийняття законопроектів чи підтримки важливих урядових рішень. За умов реалізації непопулярних урядових рішень лояльність неурядових політичних партій несе в собі компенсаторну функцію, зменшуючи соціальну напругу в суспільстві.

Щоб отримати додаткову підтримку з боку парламентської опозиції, уряд своєю чергою змушений робити певні політичні поступки неурядовим групам та фракціям. Причинно-наслідковий зв'язок між функціонуванням урядів меншості і впливовістю парламентської опозиції є досить складним для аналізу. Взаємозалежність проявляється в тому, що поява уряду меншості може бути викликана впливом опозиційних партій, або потенційні опозиційні партії можуть створити уряди меншості.

Деяко інша модель стосунків спостерігається у разі виникнення урядів більшості. Для проурядових партій за умов високої партійної дисципліни, відсутності внутрішніх конфліктів та узгодженості дій парламентська опозиція не виступає реальним конкурентом у боротьбі за домінуючий владний ресурс. Наявність достатньої кількості голосів для прийняття законодавчих рішень та підтримки дій уряду слугує додатковою гарантією його політичної стабільності та реалізації його програми.

У разі проходження до парламенту двох чи більше авторитетних політичних партій із різними політичними поглядами може утворитися велика (широка) коаліція. Однією з основних причин її появи вважається необхідність вжиття невідкладних для розвитку країни заходів, а умовою, зазвичай, є досягнута домовленість про входження представників менш впливових партійних фракцій до складу кабінету, у якому ключові посади належать більш впливовій партії. Такі коаліції можуть формувати не лише ідеологічно споріднені партії, але й партії з протилежними поглядами [7, с. 26]. Припускаємо, що за наявності широкої коаліції та стабільності соціально-політичної та економічної ситуації в країні, для парламентської опозиції залишається мало шансів посилити свій вплив на уряд.

За умов високої фракціоналізації парламенту, низької партійної дисципліни в проурядових партіях та наявності в їх середовищі внутрішньої опозиції ситуація змінюється не на користь уряду. Ідеологічно та організаційно інтегрована та згуртована парламентська опозиція із сильною партійною дисципліною може бути поповнена за рахунок як окремих депутатів із більшості, так і неурядових груп та фракцій. Зважаючи на типологію моделей взаємодії між виконавчою та законодавчою гілками влади А. Кінга, йдеться про домінування водночас міжпартійної (*inter-party*) та безпартійної (*non-party*) моделей [4].

Опозиційні парламентські партії спроможні вдатися до загострення стосунків із урядом. Для них це свого роду політична гра з нульовою сумою, де ризики від такого конфлікту є мінімальними, а потенційним вигрешем може стати переформатування більшості з перспективою очолити формування нового уряду.

У 1989–1993 рр. у Республіці Польща діяли переважно уряди меншості. На той час парламенти мали досить високий рівень партійної фракціоналізації і кожна з опозиційних партій перманентно опинялася у вигравшій ситуації, коли саме від неї залежало подальше просування урядового законопроекту. Тому урядові коаліції мусили загравати з опо-

зиційними партіями та йти на компроміс під час ухвалення важливих для уряду рішень. Не маючи достатньої підтримки в парламенті, вони також заручалися лояльністю окремих опозиційних депутатів. На думку західних науковців Ф. Християнсона та Е. Дамгарда, «парламентська опозиція є впливовою при уряді меншості, але за умови, якщо там є розвиток у напрямку більшої інтеграції влади й опозиції у процесі прийняття політичних рішень» [5, с. 49].

Після парламентських виборів 19 вересня 1993 р. розпочав свою роботу Сейм 2 каденції (1993–1997 рр.), і ситуація істотним чином змінилася. Парламентську більшість сформували дві посткомуністичні структури – Союз лівої демократичної (SLD) (171 мандат) і Польська селянська партія (PSL) (132 мандати). У результаті перемовин вони утворили коаліційний уряд більшості, прем'єром якого став В. Павлак. У Сеймі коаліція SLD-PSL була досить потужною. Їй не вистачало декількох голосів для відхилення вето президента чи ухвалення конституційних рішень. Після демократичних виборів це вже вдруге партії, що були в опозиції, приходили до влади.

Партійну композицію цього уряду можна пояснити за допомогою теорії, розробленої Р. Аксельродом. Вона передбачала формування кабінету з якнайменшим конфліктом інтересів між його учасниками. На думку вченого, заради мінімізації цього конфлікту партії радше оберуть ідеологічно пов'язану, цілісну коаліцію, ніж строкату, фрагментовану. На одновимірній «ліво-правій» шкалі між партіями-учасницями коаліційного уряду рівень конфлікту інтересів, згідно з Р. Аксельродом, є тим вищий, чим більш розосереджені їх позиції на ній. Тому ідеологічно суміжні партії повинні увійти до складу оптимального коаліційного уряду [8, с. 13].

Характерно, що формування дихотомії по лінії «влада-опозиція» в Сеймі відбувалося в умовах ідеологічного протистояння між партіями колишньої опозиції, що походили з профспілкової організації «Солідарність» та посткомуністами. Тому логічним наслідком цих процесів стало виокремлення союзу ідеологічно близьких SLD та PSL.

Сейм 2 каденції діяв у нових конституційних умовах, де для відправлення уряду у відставку необхідний був конструктивний вотум недовіри. У разі неспроможності сформувати новий уряд Президент мав право розпустити Сейм. Такі юридичні новації дещо змінили правила політичної гри, посиливши політичну відповідальність парламентарів та робили досить ризикованим ініціювання парламентською опозицією процедури відставки уряду. Незважаючи на це, означений період характеризувався урядовою нестабільністю. Із жовтня 1993 р. по жовтень 1997 р. змінилося три прем'єри (В. Павлак, Й. Олекса та В. Цімошевич). Водночас урядова коаліція згруповувалась навколо SLD та PSL. Урядова нестабільність була спровокована не стільки діями парламентської опозиції, скільки активізацією внутрішньої опозиції та постійними міжособними конфліктами.

Перед коаліційними партнерами щораз поставали три можливих сценарії виходу із ситуації: утворення нової парламентської коаліції, голосування за неконструктивний вотум недовіри для кабінету, що призвело б до розпуску Сейму та проведення позачергових виборів, та так звана «реконструкція уряду» [9]. Останній варіант став на той час досить популярним у вирішенні урядових криз і означав зміну прем'єра, а також окремих членів Ради міністрів та фіксацію нового поділу впливів. Цей сценарій виявився найбільш сприйнятливим для проурядових партій і, власне, неодноразово ними реалізованим. Він дозволяв зберегти провладний статус ціною перерозподілу міністерських портфелів і не допустити посилення впливу парламентської опозиції.

У Сеймі 2 каденції опозиція була досить потужною за численним складом і нараховувала третину депутатів. Її, здебільшого, представляли такі розрізнені партійні угрупу-

вання, як Демократичний союз (UD), Союз свободи (UW), Унія праці (UP). Представники цих партій отримали керівництво в семи з 24 комісій. Серед них – у комісіях закордонних справ, публічних фінансів, адміністрації, культури. Опозиційні депутати мали 91 місце в президіях комісій (47,3%), що вказувало на посилення ваги парламентської опозиції у процесах прийняття рішень [2, с. 200].

Взагалі, парламентська опозиція в Республіці Польща на той час могла по-різному контролювати уряд. Йдеться не лише про здійснення моніторингу діяльності міністрів через своїх представників у парламентських комісіях, які мали широкі повноваження у роботі над законопроектами, поданими урядом. Опозиційні депутати могли висловлювати думку з приводу висунення кандидатів на різні офіційні посади або ж давати офіційні запити до міністрів щодо їх професійної діяльності. Також парламентська опозиція мала право розробляти та подавати на голосування власні законопроекти. Незважаючи на те, що у неї залишалось мало шансів на успіх, її мета – ініціювати дискусію та продемонструвати альтернативні способи розв'язання проблеми. Також опозиція, на думку українського дослідника А. Боднара, може відігравати вагомий роль у порушенні справ для спеціальних слідчих комісій стосовно роз'яснень із приводу зловживань чинної влади або незаконного привласнення державних коштів [6, с. 32].

У Сеймі 3 каденції (1997–2001 рр.) парламентську більшість утворили коаліція Акція виборча «Солідарність» (AWS) разом із UW. Вони контролювали 66,74% депутатських мандатів. Після уряду посткомуністів тодішню більшість представляли праві сили. Так, AWS була утворена в червні 1996 р. із середовища розрізнених правих сил. Відзначимо, що серед коаліційних партнерів спостерігалася слабка організаційна єдність та дисципліна. Це проявлялось через часті виходи депутатів з урядової коаліції, особливо з боку UW, та перманентними поділами в клубі AWS [3, с. 27].

Парламентську опозицію представляли PSL та SLD, які вже мали досвід перебування при владі. Конфронтаційна лінія поведінки не була домінуючою серед неурядових угруповань. Були моменти узгоджених голосувань між опозицією та коаліцією. Політичні опоненти подеколи знаходили порозуміння, що проявлялося в розробці спільних законопроектів. Відмітимо, що PSL можна назвати ситуативною опозицією через її схильність до компромісів і співпраці з проурядовими партіями. Що стосується творення альтернативи, то опозиція декларувала підтримку урядових законопроектів з умови врахування своїх поправок. Реалізуючи контрольні функції, опозиція ініціювала законопроекти щодо висловлення недовіри міністрам з уряду Є. Бужека. Опозиція також використовувала інструменти для притягнення міністрів до конституційної відповідальності.

Парламентська опозиція не була концентрована і носила переважно фрагментарний характер. Із самого початку SLD та PSL фактично виключили будь-яку співпрацю між собою, крім нечисленних ситуативних спільних рішень. Підтвердженням цього також був брак виразної декларації про співпрацю опозиційних клубів та узгоджене голосування за законопроекти (не лише урядові чи коаліційні). Проте така опозиція не була розділена через ідеологічну однорідність партій.

Причиною неузгодженості дій між парламентськими опозиційними угрупованнями могло бути намагання SLD вести власну політичну гру задля мобілізації опозиційного електорату. На відміну від PSL, її представники проявляли досить високу парламентську активність. У сеймі 3 каденції депутати від SLD 4 597 разів виступили з інтерпеляцією і 2 344 рази із запитаннями до уряду. PSL відповідно – 250 та 231. Натомість представники коаліції були менш активними. AWS 1 660 разів виступила з інтерпеляцією, при цьому за-

питань до уряду було 1 346. UW, як коаліційний партнер, зумів провести 405 інтерпеляцій та 231 запитань до уряду [3, с. 41].

Сам факт високого росту кількості інтерпеляцій з боку окремих опозиційних угруповань можна пояснити тим, що вони стали більш професійно виконувати свої функції та чіткіше виражати в законодавчому органі влади суспільні інтереси значної кількості різномірних суспільних груп. Більшу кількість інтерпеляцій з боку опозиції можна пояснити проявом контролюючої функції, яка передбачала попередній збір інформації про діяльність уряду чи окремих міністрів, її обробку та аналіз, постійний моніторинг політичної та економічної ситуації та намагання вплинути на урядову діяльність. Це також може свідчити про високі професійні компетенції представників опозиції, яка вже мала досвід перебування в уряді. З погляду міжпартійної конкуренції в польській партійній системі поступово викреслювалися лінії розмежування між партіями по лінії уряд – опозиція. При цьому опозиція ідентифікувала себе з конструктивною силою, яка готова взяти владу та позиціонувала себе в очах виборців як реальна альтернатива владі.

Отже, в Республіці Польща з 1993 р. спостерігається поява в політичній системі країни передумов для перманентної альтернативи владі. Поступово відбувалася стабілізація партійної системи, яка набувала рис змагальності, що супроводжувалося зміною статусу партій із провладних на опозиційні. Це свідчило про достатньо високий рівень міжпартійної конкуренції та поступове «звикання» громадян до процедури зміни партій при владі та до політичної опозиції як інституту, що є важливою передумовою для переходу країни до консолідованої демократії.

Незначна кількість парламентських угруповань сприяла більш чіткому партійному структуруванню парламенту та розмежуванню на провладні та опозиційні угруповання. Істотне розрізнення провокує розмаїту та нестабільну конфігурацію урядових коаліцій і опозиційних угруповань.

Уряди більшості формувалися на основі декількох партій, які мали досвід перебування в опозиції. Відсутність широких коаліцій було перевагою для опозиції. Залишаючись серйозним політичним гравцем, вони могли впливати на здійснення політики та уникати негативного ефекту від перебування при владі. Перспективним для подальших досліджень є дослідження, наскільки опозиційний статус дозволяв отримувати дивіденти для партій на наступних виборах.

Список використаної літератури:

1. Sobolewska-Myślik K. Opozycja parlamentarna w III kadencji Sejmu (1997–2001) / K. Sobolewska-Myślik, D. Kasproicz // Opozycja parlamentarna w Polsce w latach 1997–2010 / Pod red. K. Łabędzia. – Kraków : Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, 2012. – 219 s.
2. Machelski Z. Opozycja polityczna w Europie. Ujęcie porównawcze / Machelski Z. – Warszawa : Difin SA, 2016. – 286 s.
3. Opozycja parlamentarna w Polsce w latach 1997–2010 / pod red. K. Łabędzia. – Wydawnictwo naukowe Uniwersytetu pedagogicznego. – Kraków, 2012. – 219 s.
4. King A. Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany / A. King // Legislative Studies Quarterly. – 1976, vol. 1., №. 1. – P. 11–36.
5. Christiansen F. Parliamentary Opposition under Minority Parliamentarism: Scandinavia / F. Christiansen, E. Damgaard // Journal of Legislative Studies. – 2008. – Vol. 14., №. 1/2. – P. 46–76.
6. Боднар А. Польща. Демократія, привезена Євросоюзом? / А. Боднар // Демократизація і Європейський Союз. Країни Центральної і Східної Європи в першому десятилітті XXI ст. / Пер. З англ. Кислюк О. І. – К. : Український письменник., 2012. – С. 29–53.

7. Древаль Ю. Формування та функціонування парламентської більшості (досвід європейських країн) / Ю. Древаль // Демократичне врядування : наук. вісн. – 2009. – № 3. – С. 24–29.
8. Ярема В. Дослідження коаліційного уряду в англomовному науковому дискурсі : наукове дослідження / В. Ярема. – Львів: Ставропігійський професійний ліцей м. Львова, 2012. – 164 с.
9. Mazur B. Gry opozycyjne / B. Mazur, E. Mistewicz // Wprost. – 1996. – 28 s.

PARLIAMENTARY OPPOSITION AND MAJORITY GOVERNMENTS IN POLAND IN 1997–2001

Vasyl Buslenko

*National University of the East European by Lesya Ukrainka,
Faculty of History, Department of Political Science and Public Administration
Shopena str., 24, 43024, Lutsk, Ukraine*

It was observed the main tendencies of interactions between majority governments and parliamentary opposition in the Republic of Poland in 1997–2001. We have traced the interconnection between the type of government and consequence of parliamentary opposition. Also it was found out political behavior of parliamentary opposition factions and groups towards the government majority. And it was stated the high level of inter-party competition and gradual “habituation” of citizens to the procedure of changing of parties in power and to the political opposition as an institute which is an important precondition for country’s transition to the consolidated democracy.

Key words: majority government, parliamentary opposition, authority.