

## ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ СТАТУС І ПОВНОВАЖЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ОПОЗИЦІЇ В КРАЇНАХ ВИШЕГРАДСЬКОЇ ГРУПИ

Віталій Кольцов

*Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського*

*(стаття надійшла до редколегії – 28.09.2017 р., прийнята до друку – 30.10.2017 р.)*

© Кольцов В., 2017

Проаналізовано і систематизовано політико-правовий статус та повноваження парламентської опозиції в країнах Вишеградської групи. Аргументовано, що для країн регіону, які є консолідованими і напівконсолідованими демократіями, властивий феномен конструктивної парламентської опозиції, роль і функції якої однак не тільки законодавчо не захищені, але й здебільшого не передбачені. Виявлено, що парламентська опозиція у країнах регіону зазвичай регулюється на підставі ідей і принципів політичної культури, демократичної толерантності і поваги до легітимних політичних і соціально-економічних розбіжностей.

**Ключові слова:** *парламентська опозиція, демократія, Вишеградська група.*

### POLITICAL AND LEGAL STATUS AND POWERS OF THE PARLIAMENTARY OPPOSITION IN THE COUNTRIES OF THE VISEGRÁD GROUP

Vitaliy Koltsov

The modern countries of the Visegrad Group – Poland, Slovakia, Hungary and the Czech Republic – are consolidated and semi-consolidated democracies. Therefore, the phenomenon of a constructive parliamentary opposition, as practice shows, is peculiar for them. However, the role and functions of parliamentary opposition in the region are not only legally protected, but also largely foreseen. Instead, it has been discovered that the parliamentary opposition in the countries of the region is usually regulated on the basis of ideas and principles of political culture, democratic tolerance and respects for legitimate political and socio-economic cleavages. It was also investigated that political and legal status and powers of opposition in the countries of the Visegrad Group are rather situational. They depend on several factors: stability (congruence) or instability (incongruence) of parliamentary opposition; stability or instability of governments and pro-governmental political parties; dimensional fractionalization and ideological polarization of party systems, legislatures, governmental and oppositional political parties. This testifies that the condition of the effective operation of the opposition in a democratic regime is that a parliament represents different ideologies and different political convictions that necessarily exist in society. But they cannot be arranged exclusively by legal instruments (legal regulation of the status of political opposition), since this requires a constant political consensus, the tolerance of the elite and counter-elite, that is the establishment of moral, political and legal responsibility for the conduct of actions and inactions.

**Key words:** *parliamentary opposition, democracy, the Visegrad group.*

Сучасні країни Вишеградської групи – Польща, Словаччина, Угорщина та Чехія – це консолідовані і напівконсолідовані демократії. Відтак для них, як засвідчує практика, властивий феномен конструктивної парламентської опозиції. Однак, зокрема на тлі інших країн, які виникли або відновили свою політичну незалежність під час чи після колапсу СРСР і режимів “реального соціалізму”, у цьому розумінні вкрай важливим є розуміння і систематизація політико-правового статусу та повноважень парламентської опозиції в країнах регіону. Адже він може бути “дороговказом” для демократизації інших

політій, де парламентська опозиція функціонує, але часто є дефектною.

Заявлена наукова проблематика прямо чи опосередковано знайшла відображення у доробках таких дослідників, як В. Ганев [Ganev 2001], А. Гржимала-Буссе [Grzymala-Busse 2003], Р. Даль [Dahl 1966], П. Коpecькі й М. Спірова [Korecky & Spirova 2008], Ж.-Е. Лейн і С. Ерссон [Lane & Ersson 2007], В. Литвин та А. Романюк [Литвин & Романюк 2016a; 2016b], Я. МакАллістер та С. Вайт [McAllister & White 2007], С. Нуссбергер, Е. Озбудун та Ф. Сайерштедт [Nussberger, Özbudun & Sejersted

2010], Л. Хелмс [Helms 2008] й інші. Однак у них так і не було вироблено цілісної позиції про логіку й особливості становлення політико-правового статусу і повноважень парламентської опозиції в країнах Вишеградської групи, що і є магістральним дослідницьким завданням представленої розвідки.

У цьому контексті цікаво, що аналіз інституційно-політичної логіки і нормативно-правових ознак позиціонування парламентської опозиції в країнах Вишеградської групи й національного законодавства Польщі, Словаччини, Угорщини і Чехії дає змогу означити, що в більшості аналізованих країн її права (зокрема крізь призму її розуміння як парламентської меншості або меншості у парламенті) не лише не захищені, але й не передбачені. Це не помічено ні на рівні національних конституцій, ні на рівні законів про уряди, партії, вибори і здебільшого регламенти легіслатур, а також зафіксовано у факті, що в країнах регіону немає спеціальних законів про політичну опозицію. З-поміж національних конституцій тільки у чеській артикульовано увагу на тому, що політичні рішення (а відповідно й політичний, зокрема міжінституційний, процес) повинні виходити з волі більшості з урахуванням інтересів меншості. Водночас в основних законах країн Вишеградської групи окреслено низку базових прав людини та громадянина, які опосередковано потрібні для розвитку демократичної опозиції владі. Своєю чергою, серед регламентів легіслатур статус опозиції окреслено (за винятком словацької, де цього не зроблено взагалі) теж побіжно і переважно щодо поведінки опозиційних політичних сил (меншості), якщо вони не згодні (передусім у законотворчому процесі) з позицією більшості. З іншого боку, загалом конституційна і процедурна демократія, згідно з якої вибори та здійснення державної влади урядом і парламентом регулюються через конституційно захищені процедури, на підставі яких політична більшість не може приймати рішення винятково на власний розсуд та без урахування думок політичної меншості, сама по собі (концептуально) постає найкращою гарантією існування ефективної опозиції.

Відтак опозиція у країнах аналізованого регіону значною мірою регулюється на підставі ідей і принципів політичної культури, демократичної толерантності й поваги до легітимних політичних і соціально-економічних розбіжностей. Це детермінує, що статус, а тому й повноваження (чи навпаки) інституційно оформленої опозиції в країнах Вишеградської групи сприймають передусім не на підставі права, а найперше за наслідками політичного процесу і на рівні інтуїції. Тому статус парламентської опозиції в країнах регіону значною мірою є політико-правовим: з однієї сторони й меншою мірою – формально-правовим, з іншого боку й більшою

мірою – фактично-політичним. Цей статус здебільшого визначається зарахуванням до парламентської опозиції тієї/того чи тих парламентських груп, партій/фракцій і депутатів меншості, які не увійшли до урядової більшості чи коаліції, не сформували урядовий кабінет і не голосували за підтримку його складу та програми. Але це не означає, що у разі конструктивної співпраці влади й опозиції остання не буде чи не хоче підтримувати рішень урядових сил, які вважатиме правильними і доцільними. Також очевидно, що наявність партії чи партій, які не беруть участі у формуванні урядового кабінету, не означає автоматичного зарахування їх до категорії опозиції, бо такі партія або партії можуть провадити діяльність, не послідовно опонуючи діям уряду, а ситуативно вирішуючи свої поточні завдання. У цьому зрізі слабкість правового окреслення статусу парламентської опозиції в країнах Вишеградської групи зумовлена тим, що в усіх парламентах країн аналізованого регіону “опозиція” не є монолітною і єдиною організацією, а складається із декількох або навіть багатьох партійних і депутатських груп та/чи окремих депутатів, які мають суперечливі інтереси, думки та стратегії. Відповідно, ступінь до якого опозиційні політсили фактично виступають проти влади/уряду, суттєво відрізняється, адже одні неурядові політсили явно чи мовчазно підтримують уряд, а інші неурядові політсили становлять уряду сильну та постійну опозицію. Тому надання опозиційним силам формального правового статусу і прав як єдиному актору політичного процесу неможливе або неконструктивне [Nussberger, Özbudun & Sejersted 2010].

У цьому контексті очевидно та слушно зауважити, що політико-правовий статус парламентської опозиції в країнах Вишеградської групи інструментально регулюється її дефініюванням і сприйняттям як феномену (процесу чи інституту), що не є владою чи урядом, а натомість протистоїть їм. Відтак парламентська опозиція складається із партій, які представлені у парламенті, але не представлені в уряді. Це зумовлено тим, що в Польщі, Словаччині, Угорщині і Чехії, які, незалежно від імплементованих у них систем правління, є парламентськими демократіями з механізмом позитивного парламентаризму, урядові кабінети зобов’язані користуватись підтримкою більшості (абсолютної чи відносної) у легіслатурах. Як наслідок, політико-правовий статус та уповноваження парламентської опозиції є насамперед функцією прав меншості в легіслатурі. Ці права найчастіше обертаються довкола процедурних можливостей на отримання інформації, представництва й участі, права голосу та голосування, права подання законопроектів та пропозицій, права нагляду та контролю за діяльністю

уряду і захисту від жорстокого поводження з боку більшості у легіслатурі [Nussberger, Özbudun & Sejersted 2010]. З іншого боку, це не передбачає права парламентської меншості (парламентської опозиції) приймати рішення по суті, бо політичні рішення у демократичних режимах, якими є країни Вишеградської групи, звикло опираються на виборну більшість у парламенті. А це означає, що політико-правовий статус та повноваження парламентської опозиції в країнах регіону є наслідком певного типу балансу відносин між законною і легітимною більшістю в парламенті та інтересами меншості в парламенті. Інакше кажучи, це означає, що “демократія є ідеологією опозиції настільки ж, наскільки вона є ідеологією уряду” [Shapiro 1996: 51]. Але з важливими зауваженнями, що: негарантування достатніх прав та повноважень опозиції є передумовою або наслідком послаблення демократичності політичного режиму та легітимності політичної влади і загалом політичної системи; надмірність повноважень опозиції може бути передумовою послаблення і руйнування більшості у легіслатурі, а тому може впливати на політичну (зокрема урядову) стабільність і ефективність [Helms 2008].

Тому правова регламентація опозиції, зокрема в аналізованих країнах регіону, є тільки одним з чинників її уповноваження – на рівні із загальним національним політичним контекстом і культурою. Сумарно це відповідає позиції, згідно з якою в “зрілій та стабільній” демократії, з традиціями політичної толерантності, політична опозиція може “процвітати” без жодних правових гарантій, тоді як в інших системах політична опозиція може бути “суворо обмежена”, навіть якщо вона має високий ступінь формального офіційно-правового захисту. Річ у тім, що в умовах демократії правляча партія або партії усвідомлюють, що вони можуть опинитися в опозиції після наступних виборів, а тому якщо вони раціональні, то розглядатимуть “справжню” опозицію [Nussberger, Özbudun & Sejersted 2010]. Значно доповнює політико-правовий статус і уповноваженість опозиції поділ політичних, зокрема й парламентських, ресурсів, бо доступні як для партій влади, так і для партій опозиції ресурси можуть мати для них значно більше значення, аніж правові межі їхнього функціонування. Хоч, з іншого боку, створення правових підвалин функціонування парламентської опозиції теж є важливим, бо воно може трактуватись способом інституціоналізації її ролі та повноважень. Річ у тім, що унормованість опозиції є одним із багатьох чинників, які визначають “демократичну стійкість” і піднімають “вартість примусу”, здійснюваного правлячою/урядовою більшістю, адже у такому випадку влада може “знищити

опозицію лише шляхом знищення конституційної системи” [Dahl 1966: 16].

Консолідованим наслідком такого розуміння політико-правового статусу та повноважень парламентської опозиції в країнах Вишеградської групи є те, що сьогодні в регіоні (принаймні з кінця 90-х рр. XX ст., але дещо меншою мірою після 2010 р. в Угорщині і після 2015 р. в Польщі) існує сприйняття опозиції як такої, що має значну парламентську репрезентацію і широкі можливості протистояти урядовому кабінету та через свою діяльність у парламенті пропонувати альтернативи політиці більшості. Це навіть відображено у текстах регламентів роботи парламентів усіх країн регіону, за винятком Словаччини [“Resolution 10/2014. (II. 24.) OGY on certain provisions of the Rules of Procedure”, 2014; “Rules of Procedure of the Chamber of Deputies”, 1995; “The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland”, 1992]. Згідно з ними, наприклад, у польському Сеймі діє “Рада Старійшин” (“Конвент Сеньйорів”), яка складається з голів усіх фракцій, зокрема й опозиційних, і скликається на вимогу будь-кого з них. В угорських же Національних зборах: за опозицією преференційно передбачено одну з двох посад нотаріуса парламенту, а члени опозиції мають бути представниками, а інколи й співголовами слідчих комітетів парламенту; попри пропорційний поділ посад у постійних комітетах парламенту, комітет з контролю імунітету, несумісності, дисципліни і мандатів формується на засадах паритетності представництва урядових та опозиційних партій [Литвин & Романюк 2016а]; парламентська опозиція може очолювати деякі постійні комітети, зокрема на підставі закону – комітет національної безпеки, а (раніше) на підставі політичної угоди – комітет з аудиту та бюджету.

Водночас політична інтерпретація статусу парламентської опозиції в країнах Вишеградської групи дає змогу стверджувати, що функціонально вона виконує значно ширше навантаження на політичну систему, аніж просте пропонування альтернатив політиці урядової більшості. Сумарно парламентська опозиція, особливо в її легальній, конституційній, системній і конструктивній формі, є інструментом та компонентом “добре функціонуючої демократії” [Nussberger, Özbudun & Sejersted 2010], бо дає змогу структурувати різні інтереси політсил. Не будучи інституціоналізованою формально, парламентська опозиція в усіх країнах Вишеградської групи виконує такі функції, як: пропонування політичних альтернатив й альтернативних рішень урядовим кабінетам і більшості в легіслатурах; формулювання, артикулювання та просування інтересів своїх виборців; покращення процедур прийняття рішень у парламентах за допомогою забезпе-

чення дебатів і вирішення суперечностей; вдосконалення законодавчих і бюджетних пропозицій урядів; забезпечення нагляду та контролю за урядом і системою державного адміністрування; збільшення стабільності, легітимності, прозорості й відповідальності владно-управлінських рішень і загалом політичного процесу. І чим ефективніше вона виконує ці функції, тим вищим є рівень демократичної зрілості країн регіону.

З огляду на це, важливо, що парламентська опозиція в країнах Вишеградської групи за своїм політико-правовим статусом позиціонується і як функція (процес), і як предмет. Опозиція як функція (процес) охоплює всі аргументи та дії, що суперечать політиці парламентської більшості й уряду. Своєю чергою, опозиція як один чи кілька предметів визначається як ті політична партія, партії і окремі депутати парламенту, які не мають урядової влади. Якщо ці два трактування опозиції максимально збігаються, це засвідчує про максимальну конструктивізацію опозиції, і навпаки. Але це не означає, що опозиція як функція (або процес) і як предмет можуть бути дистинктивними навіть в умовах демократичного політичного режиму. Річ у тім, що опозиційна партія чи партії можуть обирати підтримку урядової фракції або фракцій. Більше того, вони можуть робити це як на постійній основі, так і ситуативно, тобто у кожному конкретному випадку. З іншого боку, в деяких каденціях парламентів деяких країн Вишеградської групи (передусім свого часу в Чехії) не зовсім зрозуміло чому члени урядової партії (чи партій) іноді приєднуються до опозиційних партій, голосуючи проти пропозицій свого уряду. У цьому зрізі очевидно, що на позиціонування, політико-правовий статус і повноваження парламентської опозиції в країнах регіону впливає структурування політичного процесу і міжінституційних відносин на рівні різних типів урядів, різних типів партійних та виборчих систем, різних конфігурацій парламентів тощо [Helms 2008; Nussberger, Özbudun & Sejersted 2010].

Для прикладу, залежність політико-правового статусу парламентської опозиції від типу партійних систем зумовлена тим, що чим більш інституціоналізованими й менш фракціоналізованими вони є, тим більш сильною і структуризованою є парламентська меншість (опозиція) – як, наприклад, свого часу (відповідно до 2014 та 2015 рр.) в Угорщині та Польщі, а сьогодні (принаймні із кінця 90-х рр. XX ст.) у Чехії. Це зумовлено тим чинником, що оскільки парламентська опозиція в парламентських демократіях, якими є країни Вишеградської групи, практично завжди ґрунтується на партійній основі, то структура партійної системи надзвичайно сильно впливає на особливості парла-

ментської опозиції [Helms 2008]. Чи не в першу чергу це можна простежити на підставі врахування впливу різного типу партійних систем не статус та уповноваженість парламентської опозиції в парламентських демократіях, оскільки найбільшою мірою парламентській опозиції сприяють “реальні” (або збалансовані) двопартійні системи (яких у країнах Вишеградської групи апробовано не було), меншою мірою – системи поміркованого та поляризованого плюралізму (які стали нормою для країн Вишеградської групи), а ще меншою мірою – системи з домінантною партією (які реалізуються або реалізовувались, приміром, у 1994–1998 та із 2010 р. в Угорщині, з 2015 р. в Польщі, впродовж 1992–1994 та 2012–2016 рр. в Словаччині). Або ж, інакше кажучи, можна аргументувати, що зростання ефективної кількості парламентських партій більше від двох впливає на зростання, а скорочення нижче двох – на зменшення політико-правового статусу й уповноваженості опозиції. Це можна спостерігати на прикладі Угорщини на стику 2009 й 2010 рр., коли спершу в країні реалізовувалась система поміркованого плюралізму, а згодом – система з домінантною партією. Виявилось це в тому, що до 2010 р. в медіапросторі країни не домінувала жодна політична сила, а тому впливовою була влада і опозиція. Однак вже з 2010 р., коли домінантним став Фідес – Угорський громадянський союз (Fidesz) В. Орбана, медіавплив опозиційних партій було суттєво обмежено, а інформаційний контент значно суб’єктировано і політизовано [Royal Television: 9].

Суплементарне значення у ракурсі впливу партій і партійних систем на політико-правовий статус парламентської опозиції в країнах Вишеградської групи має також врахування параметрів фінансування політсил. Річ у тім, що патерни фінансування політсил, як урядових, так і опозиційних, є важливим інституційним індикатором параметризації політичної конкуренції, а тому і по-різному впливають на статусно-рольове уповноваження опозиції в умовах відкритого і закритого типу змагальності. Це зумовлено тим, що в умовах конкуренції декількох протидіючих сил за владу вони, передусім внаслідок електоральної невизначеності, просто змушені через формальне регулювання й неформальні практики обмежувати одна одну [Grzymala-Busse 2003]. Тому парламентська опозиція зацікавленіша у відкритому типі політичної боротьби в партійній системі, бо у такому разі отримує більші політичні прибутки і дивіденди, а також теоретично зростає гіпотетична кількість варіантів залучення опозиції до влади або її перетворення на владу. Це особливо правильно у випадку країн Вишеградської групи, адже після краху монопольної політичної системи (режимів “реального соціалізму”) вони і досі характеризуються

тим фактом, що політсили продовжують шукати приватні вигоди від “суспільного надбання” держав, а тому і продовжують “витягувати” з них матеріальні ресурси [Ganev 2001], політизуючи процес урядування. Як наслідок, міжпартійна конкуренція у країнах регіону значною мірою збігається із пошуком ренти [Grzymala-Busse 2003]. Альтернативно, зрозуміло, що чим менш впливова парламентська опозиція, тим легше партіям влади (чи уряду) створювати державні структури, ізольовані від політичного процесу, тим самим політизуючи державу.

Крім того, помічено, що різнопрофільні програми державного фінансування партій у країнах Вишеградської групи призвели до різних політичних наслідків: в одних країнах (спочатку Польщі й Угорщині, а згодом меншою мірою в Чехії та Словаччині) вони зумовили замороження/інституціоналізацію партійних систем і патернів політичної змагальності, а в інших (спочатку в Чехії та Словаччині, а згодом у Польщі та Угорщині) призвели до інституціоналізованого упередження на користь правлячих партій, тобто до “картелізації” партійних систем [Katz & Maір 2009]. Хоч, з іншого боку, створення у межах партійних систем “картелів” не обов’язково обмежує опозиційні партії, адже вони можуть бути частиною політичного класу [Kitschelt 2000]. Натомість, “картелізація” партійних систем швидше є інструментом їхнього “самозахисту”, бо вона гіпотетично може сприяти певній групі полісил. Такі наслідки поєднує той факт, що системи державного фінансування полісил у країнах Вишеградської групи забезпечують і урядові, і опозиційні партії стимулом для розвитку спільних відносин між собою. Це особливо правильно на фоні апелювання до вирішення владою та опозицією складних і “довговічних” “політичних проблем”, які традиційно не є полем поєднання інтересів протидіючих полісил, а варіантом широкого єднання політичних знань і авторитету.

Водночас у цьому зрізі важливо, що партійні системи не виходять із нізвідки, а формуються через інституційні фактори, зокрема за результатами використовуваних виборчих систем [Benoit 2006; Colomer 2005]. Своєю чергою, вплив виборчих систем у тому, що чим більш пропорційною (менш диспропорційною) є виборча система у формуванні парламенту, тим більш багатопартійною і вповноваженою є парламентська опозиція [Helms 2008]. Це означає, що пропорційні виборчі системи країн Вишеградської групи (Польщі, Чехії і Словаччини) значно більше впливають на приріст політико-правового статусу та повноважень парламентської опозиції, аніж мажоритарні або змішані виборчі системи (Угорщина). Адже в країнах з пропорційнішими виборчими системами опозиція тради-

ційно має більше парламентське представництво, аніж у країнах з мажоритарними і змішаними виборчими системами. Серед країн регіону із виборчими системами пропорційного типу, політико-правовий статус та фактичні повноваження опозиції (в силу більшого парламентського представництва) зростають у разі, коли виборчі формули менше сприяють великим партіям [Литвин & Романюк 2016b: 470–475]. З іншого боку, більш пропорційні виборчі системи (Словаччина та Чехія) ведуть до формування більш фракціонізованої парламентської опозиції чи “опозицій”, з-поміж яких одна може мати статус “домінуючої”, а більш мажоритарні (Угорщина) і менш пропорційні (Польща) виборчі системи – до формування більш однорідної й менш фрагментованої парламентської опозиції, в якій представлено лише одну чи дві основні опозиційні партії, а тому гіпотетично може “зародитись” інститут “тіньового урядового кабінету” з формальним “лідером опозиції”.

Що стосується залежності парламентської опозиції від типів урядових кабінетів, то цілком очевидно, що політико-правовий статус парламентської меншості зростає у разі урядів меншості, котрі компонується парламентськими партіями, що самі по собі не мають парламентської більшості чи більшості у парламенті. Такі уряди можуть функціонувати на підставі формальної угоди з однією із опозиційних партій, тим самим забезпечуючи стабільну більшість підтримки урядів меншості, а можуть й бути “ефектом” ситуативних (а не регулярних) і неформальних домовленостей, коли за різні ініціативи урядів меншості в кожному конкретному разі голосують різні опозиційні партії. Водночас атрибутом періодів функціонування урядів меншості є той факт, що “більшість в опозиції” не може домовитись із приводу формування “альтернативного” урядового кабінету. Хоча, з іншого боку, це зовсім не означає, що опозиційні партії парламенту не можуть узгодити інші питання, наприклад, щодо контролю та критики уряду чи щодо прийняття більшості рішень, що суперечать політиці уряду меншості (це мало місце у всіх країнах Вишеградської групи, але найчастіше і найвиразніше в Польщі, Словаччині і Чехії, а найбільш “мляво” – в Угорщині).

У цьому зрізі ситуацію гіпотетично ускладнює позиціонування парламентської опозиції в умовах бікамералізму, який серед країн Вишеградської групи трапляється лише в Польщі (Сейм і Сенат) й Чехії (Палата депутатів і Сенат). Річ у тім, що не лише тип урядових кабінетів впливає на уповноваження парламентської опозиції, але й той факт, що дві палати парламенту, особливо якщо вони обрані за різними критеріями та різними виборчими системами (що власне і притаманно для Польщі та Чехії),

можуть композиціонуватись так, що взаємно протилежні політисили матимуть різну більшість у кожній з палат, через що палати позиціонуватимуться як опозиційні одна одній [Nussberger, Özbudun & Sejersted 2010].

Аналізуючи базові повноваження парламентської опозиції в країнах Вишеградської групи, враховуємо зауваження, що більшість правил функціонування парламентської опозиції є процесуальними. Однак іноді опозиція може бути наділена не лише можливістю та правом участі, але й компетенцією приймати або впливати на прийняття істотних рішень. З огляду на це, важливо, що в політичній науці звикло виокремлюють два варіанти уповноваженості політичних інститутів і явищ – позитивний і негативний – чи позитивні та негативні повноваження. Перші кореспондують із прийняттям рішень силами обраної більшості, а другі натомість зводяться до вивчення, контролю, стримування або блокування прийняття таких рішень обраної більшості [Helms 2008]. Усереднено очевидно, що парламентська опозиція в країнах Вишеградської групи зазвичай уповноважена брати участь: у нагляді та контролі за процесуальними процедурами легіслатури; в організації законодавчої роботи; у законодавчих процедурах; у роботі комітетів парламенту; у прийнятті політичних рішень; у перевірці конституційності законів й інших правових актів. Більшість з цих повноважень опозиції є негативними, оскільки вони є не тільки гарантією меншості у парламенті, однак й інтересів представлених нею груп, тобто своєрідним захистом від того, що іноді називають “тиранією більшості”. Водночас парламентська опозиція за повноваженнями виглядає частково структурно ослабленою, оскільки вона інколи передає свої “функції” іншим суб’єктам політичного процесу, зокрема групам інтересів або ЗМІ [Helms 2008]. Хоча, на противагу, для регіону не властиве явище “секторальної” або “галузевої” опозиції, оскільки в аналізованих країнах не формуються чи вкрай зрідка формуються уряди у форматі великих та надлишково-переможних коаліцій.

Загалом розгляд політико-правового статусу і функціональності парламентської опозиції в країнах Вишеградської групи дає змогу, на думку П. Копецькі та М. Спірової [Korecky & Spirova 2008], підсумувати, що вона головню детермінована уповноваженістю контролювати через різні інстанції й процедури роботу уряду. Зокрема, ініціювати механізми політичного контролю уряду (висловлення вотумів довіри або недовіри кабінету, формулювання запитань до нього та його членів), впливати на зміст урядових законопроектів через участь у законодавчому процесі, контролювати політику уряду шляхом відкликання

законів і передачі їх на розгляд у конституційний суд, а також ініціювати референдуми тощо.

Апелюючи до конструкцій і процесуально-процедурних правил підтримки чи непідтримки урядових кабінетів у країнах Вишеградської групи, аргументуємо, що більшою мірою політико-правовому статусу та уповноваженості опозиції сприяють звичайні (як в Словаччині і Чехії), а не конструктивні (як в Угорщині і Польщі) вотуми недовіри уряду. Адже гарантуючи “додаткову” стабільність уряду, конструктивний вотум недовіри йому (що вимагає попереднього узгодження альтернативного кандидата на заміщення посади чинного прем’єр-міністра) фактично ефективно “анулює” політичну відповідальності прем’єр-міністра і кабінету, в результаті чого парламентська опозиція фактично виявляється позбавленою більшості ключових повноважень контролювати уряд [Korecky & Spirova 2008]. Що ж стосується вотуму довіри чинному уряду, який ініціює сам уряд/прем’єр-міністр, то він лімітує парламентську опозицію в Польщі, бо потребує застосування правила прийняття рішення про вотум довіри уряду на підставі відносної, а не абсолютної (як в Словаччині, Угорщині та Чехії) більшості. Ще менш уповноваженою впливати на роботу уряду через гіпотетичний вотум довіри йому парламентська опозиція в Польщі була у 1989–1997 р., коли цієї парламентської процедури передбачено не було. Своєю чергою, парламентська опозиція в країнах Вишеградської групи невизначально впливає і на законодавчий процес, адже закони традиційно приймають відносною більшістю голосів депутатів у легіслатурах і вони типово відображають інтереси та преференції влади/уряду. І це навіть попри те, що опозиція може впливати на курс та політику влади/урядів через конституційні суди, зокрема із прицілом на перевірку конституційності актів легіслатур, які можна прийняти супроти політичної волі опозиції. З іншого боку, вплив опозиції посилюється в тому випадку, коли влада/уряд намагається внести зміни до конституції, оскільки такі зміни традиційно вимагають підтримки кваліфікованої більшості депутатів легіслатур. Суплементарно, на фактичне посилення повноважень парламентської опозиції в країнах Вишеградської групи вплинуло те, що вона, інколи попри неокресленість регламентами парламентів, почала обіймати керівні посади у парламентських комітетах, а тому й отримала допоміжні важелі впливу на законотворчий процес. Це особливо правильно, коли політичний процес відбувається в зрізі функціонування урядів меншості [Korecky & Spirova 2008]. І врешті, парламентська опозиція гіпотетично посилюється, коли вона через парламент уповноважена вимагати проведення референдумів, що регламентовано у Польщі, Словаччині

та Угорщині, однак не притаманно для Чехії. Натомість референдуми в країнах Вишеградської групи звикло не були ініціативами опозиції, а були предметом інтересів уряду, президента чи взагалі позапарламентських організацій.

Сумарно це детермінує, що політико-правовий статус і уповноваженість опозиції в країнах Вишеградської групи є доволі ситуативними. Вони залежать від кількох факторів: стабільності/згуртованості чи нестабільності/незгуртованості парламентської опозиції; стійкості чи нестійкості уряду та урядових/проурядових політичних сил; розмірної фракціоналізації та ідеологічної поляризації партійних систем, легіслатур, урядових та опозиційних політичних сил.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

- Литвин, В. & Романюк, А. (2016а). Інституційні атрибути кількості, розміру та членства в постійних парламентських комітетах у європейських представницьких демократіях: порівняльний аналіз (станом на грудень 2015 року). *Політичне життя (Political life)*, 3, 115–141.
- Литвин, В. & Романюк, А. (2016б). *Порівняльний аналіз політичних інститутів країн Вишеградської групи та інших країн Центрально-Східної Європи*. Львів: ЛНУ імені Івана Франка.
- Benoit, K. (2006). Duverger's Law and the Study of Electoral Systems. *French Politics*, 4(1), 69–83.
- Colomer, J. (2005). It's Parties That Choose Electoral Systems (Or, Duverger's Laws Upside Down). *Political Studies*, 53(1), 1–21.
- Dahl, R. (1966). Political Oppositions in Western Democracies. Yale University Press.
- Ganev, V. (2001). Postcommunism as a Historical Episode of State Building, or Explaining the Weakness of the Post-Communist State. *Working Paper*, 89.
- Grzymala-Busse, A. (2003). Political Competition and the Politicization of the State in East Central Europe. *Comparative Political Studies*, 36(10), 1123–1147.
- Helms, L. (2008). Introduction. Studying Parliamentary Opposition in Old and New Democracies: Issues and Perspectives. *The Journal of Legislative Studies*, 14(1–2), 6–19.
- Katz, R. & Mair, P. (2009). The Cartel Party Thesis: A Restatement. *Perspectives on Politics*, 7(4), 753–766.
- Kitschelt, H. (2000). Citizens, Politicians, and Party Cartelization, *European Journal of Political Research*, 2(2), 149–179.
- Kopecky, P. & Spirova, M. (2008). Parliamentary Opposition in Post-Communist Democracies: Power of the Powerless. *Journal of Legislative Studies*, 14(1–2), 133–159.
- Lane, J.-E. & Ersson, S. (2007). Party System Instability in Europe: Persistent Differences in Volatility between West and East? *Democratization*, 14(1), 92–110.
- McAllister, I. & White, S. (2007). Political Parties and Democratic Consolidation in Post-Communist Societies, *Party Politics*, 13(2), 197–216.
- Nussberger, A., Özbudun, E. & Sejersted, F. (2010). Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament Adopted by the Venice Commission, at Its 84th Plenary Session (Venice, 15–16 October 2010). *European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Study*, 497(2008).
- Resolution 10/2014. (II. 24.) OGY on certain provisions of the Rules of Procedure. Retrieved from <http://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Resolution+on+certain+provisions+of+the+Rules+of+Procedure/968f2e08-f740-4241-a87b-28e6dc390407>
- Royal Television? Government Dominance and the Disappearance of Opposition Views in the Hungarian Public Television (MTV): Republikon Analysis. Retrieved from [http://republikon.hu/upload/4000183/Ri\\_azeste\\_english.pdf](http://republikon.hu/upload/4000183/Ri_azeste_english.pdf)
- Rules of Procedure of the Chamber of Deputies. Chamber of Deputies (Parliament of the Czech Republic). Retrieved from [https://www.psp.cz/en/docs/laws/1995/90\\_index.html](https://www.psp.cz/en/docs/laws/1995/90_index.html)
- Shapiro, I. (1996). The Fallacies Concerning Minorities, Majorities, and Democratic Politics. In I. Shapiro (Ed.), *Democracy's Place*, 16–52. Ithaca, NY, London: Cornell University Press.
- The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland. Retrieved from [http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14798:the-standing-orders-of-the-sejm-of-the-republic-of-poland&catid=7&Itemid=361](http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=14798:the-standing-orders-of-the-sejm-of-the-republic-of-poland&catid=7&Itemid=361)

#### REFERENCES

- Benoit, K. (2006). Duverger's Law and the Study of Electoral Systems. *French Politics*, 4(1), 69–83.
- Colomer, J. (2005). It's Parties That Choose Electoral Systems (Or, Duverger's Laws Upside Down). *Political Studies*, 53(1), 1–21.
- Dahl, R. (1966). Political Oppositions in Western Democracies. Yale University Press.
- Ganev, V. (2001). Postcommunism as a Historical Episode of State Building, or Explaining the Weakness of the Post-Communist State. *Working Paper*, 89.
- Grzymala-Busse, A. (2003). Political Competition and the Politicization of the State in East Central Europe. *Comparative Political Studies*, 36(10), 1123–1147.
- Helms, L. (2008). Introduction. Studying Parliamentary Opposition in Old and New Democracies: Issues and Perspectives. *The Journal of Legislative Studies*, 14(1–2), 6–19.
- Katz, R. & Mair, P. (2009). The Cartel Party Thesis: A Restatement. *Perspectives on Politics*, 7(4), 753–766.
- Kitschelt, H. (2000). Citizens, Politicians, and Party Cartelization, *European Journal of Political Research*, 2(2), 149–179.
- Kopecky, P. & Spirova, M. (2008). Parliamentary Opposition in Post-Communist Democracies: Power of the Powerless. *Journal of Legislative Studies*, 14(1–2), 133–159.
- Lane, J.-E. & Ersson, S. (2007). Party System Instability in Europe: Persistent Differences in Volatility between West and East? *Democratization*, 14(1), 92–110.
- Lytvyn, V. & Romaniuk, A. (2016а). Institutional Attributes of Quantity, Size and Membership in Permanent Parliament Committees of European Representative Democracies: Comparative Analysis (Instytutsiini atributy kilkosti, rozmiru ta chlenstva v postiinykh parlamentskykh komitetakh u yevropeiskyykh predstavnytskykh demokratiakh: porivnialnyi analiz (as of 2015, December). [In Ukrainian]. *Political life*, 3, 115–141.

Lytvyn, V. & Romaniuk, A. (2016b). Comparative Analysis of Political Institutions of Visegrád Group and other countries of Central-Eastern Europe. [In Ukrainian]. Lviv: Lviv National University named after Ivan Franko Press.

McAllister, I. & White, S. (2007). Political Parties and Democratic Consolidation in Post-Communist Societies, *Party Politics*, 13(2), 197–216.

Nussberger, A., Özbudun, E. & Sejersted, F. (2010). Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament Adopted by the Venice Commission, at Its 84th Plenary Session (Venice, 15–16 October 2010). *European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Study*, 497(2008).

*Resolution 10/2014. (II. 24.) OGY on certain provisions of the Rules of Procedure.* Retrieved from <http://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Resolution+on+ertain+provisions+of+the+Rules+of+Procedure/968f2e08-f740-4241-a87b-28e6dc390407>

*Royal Television? Government Dominance and the Disappearance of Opposition Views in the Hungarian Public Television (MTV): Republikon Analysis.* Retrieved from [http://republikon.hu/upload/4000183/Ri\\_azeste\\_english.pdf](http://republikon.hu/upload/4000183/Ri_azeste_english.pdf)

*Rules of Procedure of the Chamber of Deputies.* Chamber of Deputies (Parliament of the Czech Republic). (1995). Retrieved from [https://www.psp.cz/en/docs/laws/1995/90\\_index.html](https://www.psp.cz/en/docs/laws/1995/90_index.html)

Shapiro, I. (1996). The Fallacies Concerning Minorities, Majorities, and Democratic Politics. In I. Shapiro (Ed.), *Democracy's Place*. (pp. 16–52). Ithaca, NY, London: Cornell University Press.

*The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland.* (1992, 30 July). Retrieved from [http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14798:the-standing-orders-of-the-sejm-of-the-republic-of-poland&catid=7&Itemid=361](http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=14798:the-standing-orders-of-the-sejm-of-the-republic-of-poland&catid=7&Itemid=361)

