

**ЛАБОРАТОРІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ
ПРОГРАМА СПРИЯННЯ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ
УНІВЕРСИТЕТУ ІНДІАНИ США**

**СТАТУС ОПОЗИЦІЇ:
ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД, РЕКОМЕНДАЦІЇ**

Інформаційно-аналітичне дослідження

КИЇВ – 2006

ЗМІСТ

Вступ.....	3
1. Інститут опозиції: теорія та світовий досвід.....	4
2. Історія спроб законодавчого врегулювання статусу опозиції в Україні.....	15
3. Опозиція в Україні: права та механізми їх реалізації.....	19
4. Висновки і рекомендації.....	32
5. Література.....	34

ВСТУП

Плюралізм політичної системи як наявність альтернативних суб'єктів політики, які здатні впливати на процес прийняття рішень, є однією з визначальних рис демократії. Будучи потенційним суб'єктом влади та виразником думки певної частини суспільства, що має право впливати на визначення політичного порядку денного, опозиція як така є важливим об'єктом для наукового дослідження, а її функціонування – для практичного політичного аналізу.

Сучасні політичні події в Україні обумовили актуалізацію проблеми опозиції для нашої держави. Особливо гостро стоїть питання юридичного визначення її статусу. Неоднозначність та суперечливість позицій політиків щодо даної проблематики вказують на нагальну потребу теоретичного вивчення явища з метою вироблення спільного бачення того, чим є опозиція. Це сприятиме розробці вдалих рекомендацій, які дозволять визначити місце, роль та функціональне наповнення опозиції в політичній системі України.

Вперше про необхідність законодавчого закріплення гарантій діяльності фракцій та окремих народних депутатів в Україні почали говорити наприкінці 1999 – на початку 2000 рр., коли за результатами президентських виборів у парламенті була створена пропрезидентська парламентська більшість, яка усунула від керівництва парламентом представників фракцій лівого політичного спрямування. У 2000 році за результатами Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою у Верховній Раді були зареєстровані законопроекти про внесення змін до Конституції України, які, серед іншого, вперше передбачали закріплення в Основному Законі поняття парламентської більшості. У зв'язку з цим на розгляд законодавчого органу було внесено низку законопроектів, спрямованих на врегулювання статусу парламентської меншості (опозиції), і які мали запобігти перетворенню Верховної Ради України на інструмент реалізації інтересів більшості. Проте, у 2001 році всі законопроекти про внесення змін до Конституції за результатами Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою були відхилені парламентом, і питання доцільності врегулювання статусу опозиції відійшло на другий план. Періодично до нього повертались лише у 2002 – 2004 рр., коли президентом, а згодом – і народними депутатами України – членами нової парламентсько-урядової коаліції до парламенту були подані законопроекти про внесення змін до Конституції, які знову передбачали закріплення поняття парламентської більшості, визначали правові наслідки її неутворення, права та механізми їх реалізації. Законодавчі ініціативи, спрямовані на забезпечення прав меншості в умовах конституційної реформи, в основному повторювали зміст положень аналогічних законопроектів, які реєструвались у парламенті протягом 2000 – 2001 рр. І знову, у зв'язку з невизначеністю долі „конституційної реформи” жоден з них не розглядався.

Востаннє проблема визначення статусу опозиції була порушена після набуття чинності Законом „Про внесення змін до Конституції України” 8.12.2004 та чергових парламентських виборів, за результатами яких в парламенті було утворено коаліцію депутатських фракцій, яка розподілила керівні посади в органах парламенту, сформувала персональний склад Кабінету Міністрів та взяла на себе політичну відповідальність за результати здійснення урядової політики. На розгляді парламенту перебуває два законопроекти, спрямовані на вирішення цієї проблеми – проект Закону „Про опозиційну політичну діяльність”, внесений народними депутатами Р.Богатирьовою, М.Комаром, Т.Чорноволом, В.Бевзенком (реєстр. № 1011 від 25.05.2006 р.) та проект Закону „Про парламентську опозицію”, внесений народним депутатом Ю.Тимошенко (реєстр. № 1011-1 від 4.09.2006).

Обидва проекти відрізняються один від одного як за межами, так і змістом правового регулювання і потребують ґрунтовного дослідження, метою якого є а) визначення доцільності врегулювання статусу опозиції; б) ознак опозиції; в) прав опозиції та гарантій їхньої реалізації; г) меж регулювання діяльності опозиції; д) способу регулювання діяльності опозиції. Ці та інші питання є предметом даного дослідження.

1.1. Визначення сутності опозиції

Складність з'ясування сутності опозиції пов'язана з відсутністю практики тлумачення змісту цього поняття у нормативно-правових актах. У наукових джерелах з відповідної проблематики опозицію часто описують як організовану групу індивідів, об'єднання на основі спільності, протистояння суб'єктів політики, протиставлення різних політик тощо.¹ Такі визначення дають підстави говорити про неї як про певну сукупність відносин або як про інституційно оформлений суб'єкт політичного життя. Вибір підходу вивчення залежить від специфіки розуміння політичної системи в цілому. *Соціологічний (широкий) підхід* базується на врахуванні ролі недержавних політичних акторів (наприклад, соціальних груп, груп тиску, суспільних страт тощо) у функціонуванні політичної системи та визначає опозицію як протестну поведінку будь-якого з цих суб'єктів. *Інституціональний (вузький) підхід* зводить розуміння опозиції до конкретних політико-правових форм її існування – політичних партій та парламентських фракцій. Основним призначенням партій є здобуття політичної влади з метою вироблення державної політики або впливу на неї. Оскільки суверенним носієм влади є держава, яка реалізує свої повноваження через систему органів, прагнення долучитися до діяльності цих органів, серед яких особливе місце посідає парламент, є визначальним для політичних партій. Парламентська фракція – один з основних гравців у межах парламенту. Її формування відбувається на основі або з урахуванням партійного підґрунтя. Однак позиція та лінія політичної поведінки партії та фракції не завжди повністю збігаються. Інституціоналізована опозиція може існувати як у законодавчому органі та бути представленою фракціями партій (*парламентська опозиція*), так і перебувати поза парламентом (*політична опозиція*).

Зі сказаного вище випливає, що поняття політичної опозиції охоплює більш широке предметне поле, ніж поняття опозиції парламентської. При цьому, позначувані з їх допомогою сегменти політичної системи частково збігаються. Якщо парламентська опозиція існує на рівні фракцій, то політична, крім фракцій, включає партійні структури поза парламентом, інші рухи та об'єднання, що виступають проти офіційного курсу держави або конкретних політичних діячів. Політична та парламентська опозиції є різними формами існування опозиції.

Зіставляючи політичну та парламентську опозиції як наукові поняття та явища політичної дійсності, у якості спільного знаменника можна виділити характеристики, що дозволяють розкрити сутність опозиції взагалі. По-перше, її основним конституюючим чинником є спільний груповий інтерес як усвідомлене непогодження з офіційним політичним курсом та прагненням його змінити шляхом координованих дій, або боротьба за право та можливість володіти та розпоряджатися політичним ресурсом. По-друге, поняття опозиції нерозривно поєднує носія спільного інтересу (групу індивідів, політичну партію, парламентську фракцію тощо) та його діяльність, спрямовану на протидію владі. По-третє, визначення опозиції методологічно можливе лише крізь призму категорії влади. Влада для опозиції є: об'єктом, на який спрямований її спільний інтерес; активним, наділеним широкими повноваженнями по визначенню правил політичної гри суб'єктом політики, що постає в результаті інституціонального втілення у формі органів державної влади. Тобто відносини влади та опозиції носять суб'єкт-суб'єктний характер.

Відмінності між політичною та парламентською опозиціями пов'язані з їхнім місцем у політичній системі. На наш погляд, основним серед ряду критеріїв оцінювання (див. Табл.1) є *системність чи несистемність* парламентської опозиції як її визнання з боку державної влади (носія домінуючого політичного ресурсу) та лояльне ставлення до неї.

¹ Див. Гаврилов Г. Модели политической оппозиции: теоретико-методологический анализ. – Екатеринбург, 2003. – с. 12-13.

Інституціоналізація передбачає визначення статусу та окреслення меж діяльності, що впливає з системності або несистемності опозиції.

Таблиця 1. Порівняння політичної та парламентської форм існування опозиції

	Політична	Парламентська
Ким представлена	Група будь-яких суб'єктів політики	Парламентські фракції або їх об'єднання
Рівень інтенсивності внутрішньої взаємодії	Низький	Високий
Інституціоналізація	Необов'язкова	Обов'язкова (у формі політичних партій, парламентських фракцій або їх об'єднань)
Системність	Може бути системною або несистемною (антисистемною, позасистемною)	Завжди системна
Специфіка спільного інтересу	Не завжди чітко визначений	Завжди чітко визначений та документально закріплений

Джерело: Гаврилов Г. Модели политической оппозиции: теоретико-методологический анализ. – Екатеринбург, 2003. – с. 44-79.

Таке розуміння системності як політологічної характеристики опозиції є відмінним від смислового навантаження, яка вкладає у це поняття політична практика. Більш детально його можна розкрити, пославшись на концепцію функціонування опозиції в умовах демократичного політичного режиму Х. Лінца. Називаючи саму опозицію «лояльною», він виділяє такі її риси: 1) дії лише в рамках конституційного поля; 2) відмова від насильницьких методів боротьби за владу, за виключенням випадків, коли це передбачено законом; 3) готовність пожертвувати своїми інтересами заради збереження цілісності системи.² Тобто на основі ставлення до системи влади, яке виступає в якості критерію класифікації, можна говорити про системну опозицію (внутрішньорежимну, лояльну) та несистемну (поза режимну, радикальну, нелояльну).

На основі обраного способу взаємодії з владою як критерію класифікації системною вважають відповідальну, не ситуативно орієнтовану опозицію, що поділяє основні цінності, принципи та цілі політичної системи, але заперечує методи здійснення політики.³ В такому розумінні прикладом системної опозиції є позиція Комуністичної партії України за часів президентства Л. Кучми.

Таким чином, узагальнено поняття опозиції можна визначити так: *опозиція – це організована група суб'єктів, що на основі спільного інтересу веде боротьбу різними доступними засобами за можливість володіння домінуючим політичним ресурсом та, залежно від форми функціонування, може набувати таких ознак як системність та інституціоналізованість.*

1.2. Зарубіжні підходи до способу регулювання діяльності опозиції та визначення її статусу

Запропоноване наприкінці попереднього пункту визначення повною мірою вкладається у розуміння поняття опозиції в країнах із стабільними партійними системами, де політичний склад більшості та меншості є приблизно однаковим як в центрі, так і на місцях: опозиція після чергових загальнодержавних або місцевих виборах стає „більшістю”, а „більшість” – переходить в опозицію (США, Бельгія, Великобританія, Португалія, Швеція, Франція та низка інших країн). Тому у зарубіжних країнах поняття інституційно оформленої опозиції сприймають на рівні інтуїції, а сама *опозиційна за своєю природою діяльність у*

² Див. Лінц Х. Крушение демократических режимов: кризис, разрушение и восстановление равновесия // Проблемы Восточной Европы. – Вашингтон. – 1993. – №39-40. Цит. за: Гаврилов Г. Там само. – с. 14-16.

³ Див. Совгира О. Правовий статус парламентської опозиції. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – с.9; Опозиція в Україні: загальна характеристика // Опозиція в Україні (аналітична доповідь Центру Разумкова) // Національна безпека і оборона. – 2002. – №7(31). – с. 4.

переважній більшості країн окремими законами не регулюється. Це твердження в однаковій мірі поширюється як на діяльність інституційно оформленої опозиції, яка існує в парламенті, органах місцевого самоврядування (фракції політичних партій), так і поза межами відповідних органів (опозиція в суспільстві в цілому, представлена окремими громадянами, організаціями, партіями, рухами, які не поділяють офіційного курсу; така опозиція є інституційно неформальною). На наш погляд, це зумовлено декількома основними чинниками.

По-перше, діяльність інституційно неформальної опозиції (окремих громадян, громадських організацій, політичних партій, які не мають представництва в парламенті, органах місцевого та регіонального самоврядування) регламентується законами про об'єднання громадян, свободу зібрань, свободу вираження політичних поглядів і переконань, про доступ до інформації тощо. Тобто потреби в дублюванні відповідних прав та механізмів їхньої реалізації в окремому нормативно-правовому акті немає.

По-друге, сам термін „опозиція” не є характерним для зарубіжного законодавства – адже провести чітке розмежування між опозицією та всіма іншими суб'єктами державної політики, які повністю або частково не поділяють офіційного курсу глави держави або уряду (залежно від форми державного правління) на практиці неможливо. Тому, за винятком Португалії, Колумбії, Великобританії, Канади та ще декількох країн з англосаксонською правовою системою, у конституційній практиці більш вживаним є поняття політичної меншості, зміст якого поширюється як на сили, які повністю не поділяють офіційний політичний курс, так і тих суб'єктів, які займають більш помірковану позицію щодо нього, наприклад не погоджуються з пріоритетами політики, формами її реалізації і т.п. Саме тому у законодавчих актах, які визначають основні форми роботи парламенту (регламенті, законах про парламентські комітети, слідчі комісії тощо) закріплюється, як правило, не статус опозиції, а статус тих фракцій та членів парламенту, які не входять до парламентської більшості, іншими словами – парламентської меншості. Наприклад, Конституція Німеччини не регулює правового становища опозиції, не містить переліку прав, що належали б лише їй, а не іншій меншості, яка могла б утворитися з членів урядових фракцій. Крім того, земельні конституції та регламенти народних представництв майже всіх федеральних земель не розглядають опозицію. Виняток становлять конституція Вільного та Ганзейського міста Гамбург (Ст.23а: «(1) Опозиція є важливим елементом парламентської демократії. (2) Її постійним завданням є критика урядової програми в принципі та в деталях»), а також конституція землі Шлезвіг-Гольштейн (Ст. 12: «Парламентська опозиція є важливою складовою частиною парламентської демократії. Завданням опозиція є контроль і критика програм і рішень уряду. Вона протистоїть як альтернатива депутатам і фракціям, на які спирається уряд. Тож вона має право на політичну рівність шансів. (2) Голова найчисельнішої неурядової фракції є лідером опозиції»)⁴.

По-третє, у демократичних країнах більшість, яка формує та втілює в життя політичний курс, *традиційно* звертає увагу на необхідність дотримання прав меншості, оскільки одним з головних принципів функціонування опозиції в демократичних суспільствах є сприйняття її як природного конструктивного явища. Це обумовлює вибір співпраці як форми взаємодії між парламентськими більшістю та меншістю, а повагу до прав опозиції – основною передумовою співпраці. (Наприклад, Конституційний Суд ФРН підкреслив, що Уряд не має права боротися з опозицією, висловлювати негативне ставлення до неї, оскільки опозиція є інститутом конституційним (Рішення Федерального Конституційного Суду Німеччини, том 44, стаття 125, 145)⁵. Я цьому контексті показовим є спосіб взаємодії більшості та меншості в парламенті Японії.

Досвід Японії

Особливості партійної системи	Вплив опозиції на більшість	Вплив більшості на опозицію
-------------------------------	-----------------------------	-----------------------------

⁴ Див. *Кречмер Г.* Фракції. Партії в парламенті // К.: Видавництво «Заповіт», 1999. – с. 115-116.

⁵ Див. Там само. – с. 121.

<p>Багатопартійна система: зареєстровано близько 10 тис. політичних партій, більшість з яких діє на локальному та префектурному рівнях. Найбільш впливова сила (Ліберально-демократична партія) є фракційною: у середині неї наявні кілька фракцій, що дозволяє вирішувати чимало проблем на неформальному рівні. Тобто місце для опозиції є навіть в середині партії, що виконує роль амортизатора.</p>	<p>1) Скликання позачергової сесії Парламенту за ініціативою більше ніж однієї чверті загальної кількості членів будь-якої з палат; 2) Право не менш як 1/5 присутніх членів палати вимагати внесення наслідків голосування кожного члена палати до протоколу. 3) Процедурний контроль за діяльністю уряду: внесення пропозицій та запитів міністрам з метою спрямувати дебати в певне русло і затягнути проходження урядових законопроектів; 4) Використання умов кворуму: для відкриття дебатів та прийняття рішень на пленарних сесіях повинно бути присутнім не менше третини депутатів кожної з палат, а для парламентських комісій це число повинно на одиницю перевищувати половину депутатських мандатів. З метою зірвати обговорення опозиційні партії влаштовують бойкот засідань Парламенту.</p>	<p>1) Право Прем'єр-міністра достроково розпустити нижню палату Парламенту (Палату представників) та призначити нові вибори; 2) Правляча партія використовує повноваження посадових осіб Парламенту – спікерів та голів комісій, які мають право: - на свій розсуд скликати пленарні засідання; - складати та довільно змінювати порядок денний; - обмежувати дебати; 3) Маніпуляції із місцем проведення обговорення законопроекту: на пленарному засіданні палати або у відповідній комісії.</p>
--	--	---

Джерело: Совгіря О. Правовий статус парламентської опозиції. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – с. 140-144.

На основі аналізу зарубіжного законодавства доходимо висновку, що права парламентської меншості або меншості у представницьких органах місцевого самоврядування у правотворчому процесі та контрольній діяльності таких органів, за окремими винятками, *прямо не визначається*. Злагожденість та стабільність функціонування ланцюга „більшість-меншість” не породжують гострої необхідності визначати статус цього інституту за допомогою окремого закону. У запропонованих Відділом міжпарламентських зв'язків (IPU) (міжнародна організація парламентів 150 країн) загальних Вказівок щодо прав та обов'язків парламентської опозиції, які слід враховувати при розробці законодавства про опозицію (далі – Вказівки IPU) особливу увагу приділено правилам регулювання способів визначення та закріплення статусу парламентської опозиції. По-перше, кодифікація *принципів* та визначення додаткових *прерогатив* опозиціонерів повинна відбуватися у формі конституційних норм та/або через парламентські процедури.⁶ По-друге, «Обов'язки опозиції (курсив наш – авт.) визначаються самою природою політичного життя, а не конституційними нормами та парламентськими документами. Таким чином, обов'язки опозиції не потребують кодифікації». Поєднання законодавчого регулювання діяльності опозиції через норми конституцій та регламенти законодавчих органів із традиційним функціонуванням певних механізмів є поширеною практикою для демократичних країн, що ілюструють приклади у таблиці.

Таблиця 2. Способи регулювання діяльності опозиції

Конституція, Регламент	Традиція
Німеччина	
<p>1) Склад Ради старійшин та комітетів Бундестагу та розподіл посад голів у них здійснюється пропорційно до чисельності фракцій; 2) Пленарні засідання на пропозицію однієї десятої частини депутатів можуть бути закритими; 3) Президент при визначенні порядку промовців повинен дбати про врахування різних партійних напрямків; 4) Меншість у вигляді фракцій або 5% членів Бундестагу має право: - внесення на розгляд Бундестагу будь-яке питання; - внесення на обговорення законопроектів, пропозицій, поправок до законопроектів; - піддавати сумніву наявності на пленарному засіданні кворуму; - вимагати створення експертних комісій або комітетів з розслідування.</p>	<p>Конституційний Суд ФРН підкреслив, що Уряд не має права боротися з опозицією, висловлювати негативне ставлення до неї, оскільки опозиція є інститутом конституційним (Рішення Федерального Конституційного Суду Німеччини, том 44, стаття 125, 145). 1) Голови бюджетного комітету та комітету з петицій – представники опозиції; 2) формування переважно опозицією наукових та допоміжних служб Бундестагу; 3) особлива доплата у розмірі 25% від основної субсидії та 7% субсидії на кожного депутата; 4) Лідер опозиції – голова найбільшої неурядової фракції;</p>
Франція	

⁶ Тут і далі положення Вказівок IPU див. Inter-Parliamentary Union (IPU). 1999. Guidelines on the Rights and Duties of the Opposition. Geneva: Inter-Parliamentary Union // <http://www.ipu.org/splz-e/gabon.htm>

<p>1) Право запиту 60-ти депутатів Національних Зборів або 60-ти сенаторів до органу конституційного контролю щодо відповідності основному закону акта, прийнятого центральною представницькою установою;</p> <p>2) вотум недовіри уряду;</p> <p>3) не менш ніж два оратори мають право виступати з протилежної думкою під час дискусії.</p>	<p>1) утворення тимчасових слідчих та контрольних комісій;</p> <p>2) запити до Уряду: усні (можуть супроводжуватися дебатами) та письмові (направляються міністрам з метою отримання роз'яснень з окремих пунктів законодавства або певних аспектів урядової політики);</p> <p>3) право ставити запитання Уряду під час традиційних дебатів щовівторка та щосереди;</p> <p>4) право внесення поправки до законопроекту через представника в Парламенті, в Уряді або від імені однієї з комісій;</p> <p>5) право на подання петицій, що полягає у можливості представлення письмових запитів або пропозицій Голові однієї з двох парламентських асамблей.</p>
Італія	
<p>1) Чисельність груп враховується при формуванні парламентських комісій та інших органів палат.</p> <p>2) Рішення з ключових питань обговорюються і приймаються в середині групи і виражаються головою групи або іншим представником.</p> <p>3) Групи можуть вносити пропозиції з політичних питань, висувати вимоги щодо зміни порядку голосування.</p> <p>4) Парламентарі, не згодні із загальною думкою, вправі висловити свою особливу думку.</p>	<p>Слабкий вплив парламентської практики та традицій.</p>
Швеція	
<p>1) Право на окрему думку з приводу підготовлених доповідей комісій;</p> <p>2) за ініціативою 1/10 членів Риксдагу, підтриманою не менш ніж 1/3 членів палати, на всенародний референдум може бути винесена конституційна поправка;</p> <p>3) додаткова матеріальна допомога з боку держави.</p>	<p>1) Право відкривати дебати;</p> <p>2) право на заміщення місць голів у половині комісій (з 16-ти).</p>

Викладені вище принципи є результатом того, що у країнах сталої демократії опозиція є розвинутим політичним інститутом, а опозиційність – лише період після програних виборів, що характеризується зосередженням на тому, щоб наступного разу прийти до влади. Крім того, повага до прав опозиції пов'язана із загрозою для влади самій опинитися на її місці наприкінці кожного політичного циклу.⁷ Іншими словами, в умовах демократичного політичного режиму воля більшості не стає, за висловом Дж. Ст. Мілля, „тиранією більшості” над меншістю. Способами та механізмами захисту останньої є дотримання норм регламентів, які закріплюють принцип пропорційного розподілу керівних посад у парламенті (органах місцевого самоврядування) та посад у складі парламентських комітетів між фракціями (тобто, – у відповідності до кількості депутатів, які входять до складу фракції), обов'язковість надання урядом інформації на запити та звернення, незалежно від того, хто є ініціатором запити (звернення) тощо.

Таким чином, парламентські фракції поставлені у відносно рівні умови, і потреби у закріпленні за фракціями меншості керівних посад у парламентських комітетах, права на виступ, права на відповідь (репліку), не виникає. Можна поголитися з позицією *Ральфа Ваксмута*, керівника Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні, який вважає, що опозиція не є інструментом політичної боротьби, а парламентська демократія передбачає розумну взаємодію політичних сил. Опозиція повинна концентруватися на критиці недоліків та негараздів, що в силу своєї природи не потребує законодавчої регламентації. (З виступу на круглому столі «Статус опозиції в Україні: зміст та межі правового регулювання», проведеного Громадською організацією «Лабораторія законодавчих ініціатив», м. Київ, 16.09.2006).

Загалом, дослідження зарубіжного законодавства дозволяє дійти висновку про: а) недоцільність закріплення в законодавстві поняття, парламентської опозиції; б) неможливість визначення чіткого переліку ознак, через які опозицію можна було б відмежувати від „не-опозиції”, тобто всіх інших суб'єктів політичної діяльності; в) недоцільність визначення всіх форм опозиційної діяльності – як інституційно

⁷ Див. *Підлуська І.* Статус і права опозиції: порівняльний аналіз // Опозиція: статус, права та зобов'язання. Європейський досвід та українські реалії (Матеріали науково-практичного семінару) // Вісник Школи політичної аналітики. – 2003. – № 2(7). – с. 16.

оформленої (парламентської), так і інституційно неформальної – та їх змістовного наповнення в межах окремого закону; 2) недоцільність диференціації прав членів парламенту або органів місцевого самоврядування залежно від їх приналежності до більшості або меншості.

1.3. Обсяг прав і роль опозиції залежно від типу моделі парламентської опозиції

Обсяг прав, якими наділяється парламентська меншість, у різних країнах не є однаковим і визначається специфікою кожної з моделей, в межах якої функціонує меншість. Найбільш поширена типологія моделей розроблена на основі таких критеріїв як рівень формальної інституціоналізації, який описує ступінь включення опозиційних партій у діяльність парламенту та його органів; рівень законодавчого впливу, який визначає роль меншості у законодавчому процесі, встановлену за формальними та неформальними правилами та звичаями. На підставі названих критеріїв можна виділити чотири основні моделі парламентської опозиції: *вестмінстерську, французьку напівпрезидентську, німецьку та скандинавську* (див. Табл. 2)⁸

Таблиця 3. Рівень формальної інституціоналізації опозиції та її вплив на законодавчий процес опозиції

Характеристики та принципи діяльності опозиції	Недоліки
Вестмінстерська модель (Австралія, Великобританія, Індія, Ірландія, Канада, Нова Зеландія)	
<p>Основні функції парламентського контролю уряду (крім вотуму недовіри, який ухвалює парламент в цілому):</p> <ul style="list-style-type: none"> • година (день) запитань (подання усних та письмових запитів представникам виконавчої влади); • робота в комітетах; • проведення парламентських дебатів при внесенні поправок до законопроектів. 	<p>Відсутність реального впливу партій, що опинилися поза парламентом, на законодавчий процес. Рішення приймають простою більшістю голосів. Опозиційні партії мають обмежені можливості у встановленні порядку денного, розробці законопроектів та прийнятті законів, призначенні членів парламентських комітетів.</p>
Французька напівпрезидентська модель	
<ol style="list-style-type: none"> 1) Пропорційне представництво всіх парламентських фракцій у складі керівництва парламентом. 2) Забезпечення ефективної діяльності тимчасових слідчих комісій з метою збору та надання Парламенту інформації про певні факти або події, та пропорційне представництво всіх парламентських фракцій у їхньому складі. Періодичні. 3) Право надсилати усні та письмові запити уряду та право вступати в дебати із представниками уряду під час засідань, присвячених обговоренню цих запитів. 4) Право звернення до Конституційної Ради 60 депутатам або сенаторам з метою контролю конституційності законів. 	<p>Відсутність спеціального інституційного статусу опозиції. Французька модель співвідноситься із напівпрезидентською системою розподілу влади, коли президент вважається основним джерелом опозиції до парламентського уряду. У свою чергу, багато повноважень опозиції, які зазвичай належать опозиційним партіям у парламенті, передаються секретаріату президента. Так, у французькій напівпрезидентській моделі роль парламентської опозиції ефективно виконує президент.</p>
Німецька модель (Німеччина, Австрія та ін.)	
<ol style="list-style-type: none"> 1) Можливість впливати на визначення порядку денного парламенту через Раду старійшин Бундестагу. 2) Право призначати значну частину керівних посад у постійних комітетах Бундестагу. 3) Право накладати вето на законопроекти, ініційовані урядом, а будь-які конституційні поправки мають бути підтримані двома третинами депутатів Бундестагу. 4) Третина депутатів Бундестагу може оскаржити будь-який закон, що на їхню думку суперечить Основному закону, у Конституційному суді. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Обмежена прозорість та підзвітність політичних рішень, оскільки часто складно визначити, як саме та якою мірою уряд або опозиція відповідає за конкретний законодавчий акт. 2) Обмежена спроможність уряду дотримуватися узгодженого законодавчого процесу або проводити політичні реформи, оскільки уряд має постійно враховувати думку опозиції.
Скандинавська модель (Данія, Норвегія, Швеція)	
<ol style="list-style-type: none"> 1) Участь у діяльності законодавчих комітетів. 2) Залученість до процедури ухвалення порядку денного. 	<p>Непридатність моделі для наслідування в інших політичних та історичних умовах. В силу природи партійних систем за наявності великої кількості малих партій із чітко вираженою електоральною базою, які не бажають формувати коаліційні уряди – партія, представлена в уряді, часто сама є партією меншості, а опозиція (у сукупності) складає більшість у парламенті.</p>

⁸ Див. Бірс Д. Дж. Права та обов'язки опозиційних партій в демократичних країнах. – <http://www.pdp.org.ua/index.php?id=txt&a=1429>

Форма державного правління – критерій, покладений в основу іншої типології моделей парламентської опозиції. Це автоматично зміщує акцент на аналіз характеру впливу парламентської опозиції на уряд. У рамках даної типології виділяють модель парламентської республіки, модель президентської республіки, модель змішаної республіки з чітким розмежуванням статусу більшості та опозиції, модель змішаної республіки з відсутністю нормативного розмежування більшості та опозиції (див. Табл.3).⁹ Однак ця типологія не є кардинально відмінною від викладеної вище, тому її можна розглядати як додаткову.

Таблиця 4. Особливості взаємодії опозиції та уряду залежно від форми державного правління

Характер взаємодії опозиції та уряду	Особливості взаємодії опозиції та уряду
Парламентська республіка: вестмінстерська модель	
<p>Найбільша партія, яка виступає проти правлячої партії, називається «офіційною» або «лояльною» опозицією. Основна мета офіційної опозиції – пропонувати програмні альтернативи політиці партії влади. Офіційна опозиція створює альтернативний „тіньовий” уряд, до складу якого входять вищі посадові особи опозиційної партії, які дублюють кожного окремого члена урядового кабінету. Тіньовий кабінет критикує дії чинного уряду та його законодавчі ініціативи, а також пропонує поправки до законодавства.</p> <p>Керівник тіньового кабінету, який зазвичай очолює найбільшу опозиційну партію, вважається альтернативним прем'єр-міністром. У такій якості він обіймає офіційну посаду у парламенті та отримує зарплатню із державного бюджету. Якщо його/її партія проходить в новостворений уряд, лідер опозиції та члени тіньового кабінету зазвичай отримують офіційні урядові посади, які вони дублювали.</p> <p>Подання усних та письмових запитів представникам виконавчої влади опозицією.</p>	<p>За умови “злиття” виконавчої та законодавчої влади і домінування Кабінету над Парламентом на парламентську опозицію покладається функція контролю над урядом.</p>
Президентська республіка: американська модель	
<p>1) Жорсткий розподіл влад: політична влада має розподілятися, а не контролюватися однією групою (парламент не втручається в справи уряду, і навпаки).</p> <p>2) Система стримувань і противаг :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Президент формує уряд за професійною ознакою, є головою уряду. Формально парламентська більшість не впливає на те, яким чином формується уряд; • всім фракціям парламенту надається однаковий правовий статус незалежно від того, яка партія перемогла на виборах до Конгресу; • слабка партійна дисципліна (часто Президенту, членові тієї ж самої партії, яка перемогла на виборах до Конгресу, не вдається провести потрібні закони через представлену його власною партією більшість). 	<p>1) Американська політична система, що побудована на принципі стримувань і противаг, не потребує жорсткого розмежування на більшість і опозицію;</p> <p>2) формально парламентська більшість не причетна до формування уряду;</p> <p>3) здійснення функцій парламентського контролю над урядом здійснюється парламентом загалом.</p>
Змішана республіка: французька напівпрезидентська модель (більшість та опозиція нормативно не розмежовані)	
<p>Право ініціювання та ухвалення вотуму недовіри уряду представниками опозиції (ініціювання – десятою частиною від загальної кількості депутатів; ухвалення – абсолютною більшістю від загальної кількості депутатів).</p>	<p>Відсутність реальної можливості парламентської опозиції впливати на діяльність уряду.</p>
Змішана республіка: класичний приклад (чітке розмежування статусу більшості та опозиції), на прикладі Литви	
<p>1) Надання парламентській опозиції широких повноважень в сфері парламентського контролю над урядом:</p> <ul style="list-style-type: none"> • обрання заступника (-ків) спікера із числа опозиціонерів • призначення представника опозиції головою бюджетного комітету • позачерговий розгляд законопроектів, поданих від опозиції <p>2) Право парламентської опозиції впливати на законодавчий процес:</p> <ul style="list-style-type: none"> • право отримати посаду голови парламентського Комітету з питань бюджету та фінансів або його заступника; • право складати розпорядок роботи кожного третього четвергового вечірнього засідання; • право лідера опозиції на першочергову доповідь під час розгляду програми Уряду на засіданні Сейму; • лідер опозиції разом з Головою Сейму та його заступником входить до правління Сейму, основним завданням якого є вирішення організаційних питань роботи Сейму; • лідер опозиції має право пропонувати розгляд проектів законів та рішень Сейму в терміновому порядку. 	<p>Процедури утворення та розпуску опозиції чітко визначені. Її правовий статус, можливість впливу на законодавчий процес та діяльність уряду чітко визначені в Регламенті або в інших нормативно-правових актах.</p>

Полеми для функціонального аналізу моделей парламентської опозиції є Рекомендації Міжпарламентського союзу (IPU, далі за текстом – вказівки IPU). Документ містить положення, що коментують і способи організації опозиції в межах парламенту, і право

⁹ Див. Гергун А. Проблема інституціоналізації парламентської опозиції: американо-європейський досвід та українські реалії // Опозиція: статус, права та зобов'язання. Європейський досвід та українські реалії (Матеріали науково-практичного семінару) // Вісник Школи політичної аналітики. – 2003. – Спецвипуск № 2(7). – с. 25-29.

впливу на законодавчий процес, і характер взаємодії з урядом. Статус опозиції визначають через її **права** (доступ до демократичних процесів, надання базових прав та привілеїв, консультації з урядом із важливих питань національної безпеки, розподіл посад пропорційно до політичного складу парламенту, рівні права подання законопроектів та поправок, недопущення дискримінації за часом виступів під час парламентських дебатів та усних запитань тощо) та **обов'язки** (пропозиція альтернативної програми діяльності уряду, діяльність з урахуванням державних інтересів, заборона безпідставної критики уряду, утримання від пропаганди насилля як засобу політичного вираження тощо).

Важливою гарантією діяльності опозиції як легітимного інституту є вільний та рівний з представниками більшості доступ до засобів масової інформації. Це пов'язано з необхідністю надання їй можливості вільно викривати та демонструвати громадськості недоліки або порушення у роботі більшості. Вказівки IPU закріпили право опозиції на вільний доступ на рівних із більшістю до державних засобів масової інформації для поширення поглядів, критики урядових дій та пропозиції альтернатив урядовим рішенням. Це знайшло своє відображення у законодавстві європейських країн. Наприклад, в Португалії Конституцією опозиції надається ефірний час на державних радіо та телебаченні пропорційно кількості мандатів, а також право на відповідь та політичне заперечення політичних заяв Уряду; у Франції щосереді під час дебатів, які транслюють по телебаченню, кожна політична група по черзі ставить питання до урядовців на чолі з прем'єр-міністром.¹⁰

Критеріями оцінки моделей парламентської опозиції є рівень формальної інституціоналізації та законодавчий вплив, на підставі чого говорять про такі характеристики моделей:

– У *вестмінстерській моделі* формалізована інституційна роль опозиції висока, однак на практиці вона мало впливає на вироблення політики;

– У системах із *німецькою та скандинавською моделями* формальна роль опозиції не настільки інституціоналізована, але неформальні правила та звичаї дозволяють меншості впливати на законодавчу діяльність парламенту;

– За *французькою моделлю* роль опозиції дуже слаба, як інституційно, так і у плані законодавчого впливу.

Таким чином, найкращими моделями для ефективного визначення та захисту прав опозиції є німецька та вестмінстерська моделі, а історична специфічність скандинавської та слабкість французької моделі роблять наслідування цих систем проблематичним.

1.4. Специфіка політичної системи та її вплив на функціонування інституту опозиції

Вибір форми та способу функціонування опозиції у певній державі не може являти собою просте перенесення досвіду інших країн на вітчизняне тло. Першою умовою, яку необхідно враховувати, є наявний у певний історичний період стан політичної системи з точки зору співвідношення сил між інституціями різної природи та різного рівня. По-перше, опозиція покликана виконувати функції представницької демократії, репрезентуючи певну частину населення; по-друге, вона має потужне символічне значення для суспільства, оскільки уособлює внутрішній діалог, узгодження та синтез позицій, чим викликає суспільний резонанс.¹¹ Тобто йдеться про те, що ізольований розгляд оформленої в межах парламенту опозиції не є адекватним, оскільки саме взаємодія з іншими елементами політичної системи обумовлює загальну логіку та характер діяльності опозиції парламентської. Отже, парламентські фракції не можуть зосереджувати увагу виключно на урядові; вони аналізують діяльність інших політичних акторів на арені національної політики та утворюють мережу взаємних сигналів. У таблиці в якості прикладу описана політична ситуація в Канаді, яка визначає зміст діяльності опозиції.

¹⁰ Див. *Совгіря О.* Там само. – с. 130-131; *Підлуська І.* Там само. – с. 16-21.

¹¹ Див. *Schmitz G.* The Opposition In A Parliamentary System // <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/bp47-e.htm#OPPOSITION>

Від Великобританії Канада перейняла модель залежної від урядового сигналу опозиції, що прямо впливає із визнаної доктрини верховенства парламенту та відповідальності уряду. На відміну від Конгресу в США, де про урядова коаліція може бути сформована з представників двох партій, у Канаді партійна система є умовою стабільності коаліції, отже, протистояння „уряд – опозиція” утверджується за партійної лінії.

Для моделі, що передбачає залежність опозиції від сигналів уряду, характерна залежність від впливу загальної політичної ситуації в державі, не обмеженої лише діяльністю в стінах парламенту, а саме:

1) *Вплив інших політичних акторів, що критикують уряд, на діяльність опозиції.* Головні групи інтересів та приватні дослідницькі установи артикують та поширюють в опублікованому вигляді критику урядової політики. Основне питання, що відволікає увагу від федеральної парламентської опозиції у деяких найбільш важливих питаннях політики Канади – це конфлікти між рівнем влади провінцій та федеральним урядом.

2) *Складності, пов'язані з пошуком консенсусу щодо спірних питань порядку денного.* Деякі питання спричиняють виникнення напруження, ускладнюють пошук компромісів та активізують конфліктний стиль ведення політичного процесу. Найчастіше це пов'язано з питаннями, що мають моральний підтекст (аборти, смертна кара, ядерна зброя тощо).

3) *Відмінність представництва різних політичних сил на федеральному рівні та рівні провінцій.* Специфіка виборчої системи призводить до істотного регіонального дисбалансу у представництві партій, великого відсотка партійних дисидентів та незалежних кандидатів, а також виключення багатьох дрібних партій з парламентського життя. В результаті непартійні групи тиску стають надзвичайно активними членами політичного процесу, а лобювання – одним з основних способів впливу на владну вертикаль.

Реформування опозиції в Канаді відбувалося за логікою надання їй можливості реального, а не номінального впливу на громадську думку. З цією метою протягом останніх двох десятиліть представники телебачення отримали можливість знімати роботу парламенту; робота у комітетах за допомогою електронних засобів трансляції також стала відкритою для громадськості. Такі нововведення сприяли активізації роботи опозиції.

Джерело: Schmitz G. The Opposition In A Parliamentary System // <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/bp47-e.htm#OPPOSITION>

Врахування соціокультурних, історико-географічних економічних та політичних особливостей певної держави є другою необхідною умовою успішного проведення правових реформ. Можна погодитись з Г. Гавриловим, який виділяє такі визначальні для опозиції характеристики політичної системи: а) соціокультурна гомогенність суспільства як наявність цілісної культури, що інтегрує представників різних соціальних груп, або його сегментованість як поширення замкнених субкультур; б) політична багатоманітність як наявність певної сукупності політичних сил, оформлених на різній основі (спільна ідеологічна платформа, захист корпоративних інтересів, прагнення здобути владу тощо). Перша визначає потенційну можливість виникнення опозиції та ступінь протиріччя у політичних інтересах, а друга – кількість суб'єктів системи, що претендують на владу.¹² На основі цих характеристик дослідник виділяє три моделі політичної опозиції:

1) *Модель політичної опозиції в системах з двома політичними акторами, що домінують (Великобританія, США та інші країни з двопартійною системою).*

- Характерна для країн із гомогенним суспільством, політична структуризація якого є достатньо чіткою, стабільною та не радикально поляризованою;

- Стабільність базується на взаємній лояльності двох основних політичних гравців, принципі змагальності та утриманні від радикалізму.

2) *Модель політичної опозиції в системах з кількома політичними акторами, що домінують.* Ця модель визначає таку специфіку політичного життя в державі:

- Формується у сегментованому суспільстві, в якому лінії розколу суспільства відповідають політичним протиріччям, а кількість владних центрів – кількості сегментів. Наявне право взаємного вето щодо питань, які стосуються інтересів сегментів суспільства, які представляє певна політична сила;

- Протиставлення гравців є досить жорстким, що істотно звужує поле пошуку консенсусу;

- Практично нівельована можливість опозиції здобуття влади засобами, характерними для змагальної системи. Для досягнення цієї мети необхідно вийти за межі системи, тобто стати позасистемною опозицією.

3) *Модель політичної опозиції в системах з одним політичним актором, що домінує.*

¹² Тут і далі про дану концепцію див. Гаврилов Г. Там само. – с. 44-94.

- Збереження єдиного володільця політичного ресурсу (конкретної особи або політичної сили) протягом кількох політичних циклів;
- Способи підтримання одно полярного режиму: суб'єктивні (здійснює одна особа не залежно від її місця у владній вертикалі) та інституціональні псевдо електоральне формування влади);
- Відносини влади та опозиції визначаються довільно однією зі сторін.

В однополярних режимах опозиція може мати системний або несистемний характер та проявляється у, по-перше, міжелітарній боротьбі, прагненні до повного контролю в рамках суб'єкта, що домінує, а по-друге – насильницькій зміні носія домінуючого ресурсу. Однополярний режим виключає можливість функціонування опозиції в межах демократичного процесу. Прикладами таких моделей є країни колишнього СРСР, для яких характеристиками опозиції є: а) відсутність змоги функціонувати та вимушеність покинути країну (Туркменістан, Узбекистан); б) існування в умовах численних утисків з боку державної влади, вплив на яку мінімальний (Білорусь, Казахстан, Киргизія, Таджикистан).¹³ Дослідження таких форм існування опозиції може становити інтерес для політичної історії, однак не має суттєвого значення для законодавця, чия мета – оптимізація нормативного регулювання діяльності опозиції в демократичній системі. Таким чином, на рівні вивчення парламентської форми опозиції в однополярних режимах можливий лише псевдоаналіз, який не матиме практичного значення для виявлення позитивів та негативів. Саме тому в рамках даного дослідження варто звернути увагу на двополярну та багатополярну моделі опозиції, які можуть бути використані при аналізі парламентської опозиції. Вони описують системну опозицію, однією з форм існування якої є фракція. У таблиці подані основні характеристики цих моделей.

Таблиця 5. Двополярна та багатополярна моделі політичної опозиції: порівняльний аналіз

	Двополярні	Багатополярні
Системність/несистемність	Абсолютне панування системної опозиції	Наявність великої кількості переважно системних гравців, що не відображають реальну структуру суспільства
Ідеологічне підґрунтя	Ідеологічний принцип формування опозиції	Утворення опозиції за принципом клієнтизму
Спосіб боротьби за владу	Прагнення одноособового завоювання влади	Наявність нестабільних коаліцій у боротьбі за владу
Особливість еліти	Диференційовані	Диференційовані
Виборча система	Мажоритарна	Пропорційна
Ступінь інституалізації	Високий	Середній

Джерело: Гаврилов Г. Модели политической оппозиции: теоретико-методологический анализ. – Екатеринбург, 2003. – с. 44-79.

Врахування рівня сегментованості суспільства та ступеня політичної багатоманітності як змінних параметрів при дослідженні парламентської опозиції, що знаходять своє втілення у специфіці партійної системи (структурованості/поляризованості, стабільності/нестабільності тощо) має дуже велике значення. Оскільки **багатополярну модель** можна використовувати при дослідженні опозиції в Україні, розберемо її елементи та принципи функціонування більш детально.

Основним шляхом підтримання *стабільності* в середині системи є поляризація сегментарних інтересів та замикання їх в межах певного сегменту. Законодавчими механізмами цього процесу є пропорційне представництво різних політичних сил у парламенті, формування уряду на основі широкої коаліції, взаємне право вето щодо питань, віднесених до сфери виключних інтересів сегменту. Сегментарні протиріччя можуть бути релігійного, расового, національного, ідеологічного, культурного або мовного характеру; їх частковий перетин (наприклад в межах одних соціальних груп) сприяє внутрішній рівновазі

¹³ Див. Кесарчук О. Діяльність опозиційних сил в країнах-членах СНД // Опозиція: статус, права та зобов'язання. Європейський досвід та українські реалії (Матеріали науково-практичного семінару) // Вісник Школи політичної аналітики. – 2003. – № 2(7). – с.30-33.

суспільства. Отже, захист прав меншості через надання можливості брати участі у прийнятті політичних рішень є найбільш раціональним способом підтримання стабільності системи. Прикладом ефективного розподілу функцій між більшістю та меншістю є захист прав лінгвістичних груп у Бельгії.

Досвід Бельгії

Територіальний поділ	1) три спільноти: Французька, Фламандська, Германомовна; 2) три регіони: Французький, Фламандський, Брюссельський; 3) чотири лінгвістичних регіони: французької мови, голландської мови, двомовний (Брюссель – столиця), німецькомовний. Зміна кордонів лінгвістичних регіонів, вилучення територій з провінційного підпорядкування та передача їх у федеративне підпорядкування, прийняття законів, що стосуються повноважень спільнот та регіонів, законів про урегулювання суперечок між федеральним урядом та урядом спільноти та регіонів може відбутися лише за умови згоди обох палат парламенту, схвалення кваліфікаційною більшістю у 2/3 голосів кожної лінгвістичної групи у кожній з палат за наявності кворуму кожної з цих груп.
Вибори в парламент	1) Палата Представників обирається на пропорційній основі по округах, що співпадають з територіями проживання лінгвістичних груп; 2) Сенат формується сегментарними групами за складною системою.
Міністри уряду	Паритетне представництво франкомовних та голландськомовних міністрів.
Взаємне вето	Стосується питань, пов'язаних з проблемами сегменту суспільства. Лінгвістичні групи у складі парламенту можуть внести мотивувальну резолюцію на законопроект, який, на їхню думку, може зіпсувати стосунки між спільнотами. Після винесення резолюції парламентський процес призупиняється, а уряд протягом 30-ти днів повинен надати свій висновок або пропозиції щодо внесення змін.

Джерела:

1. Конституція Бельгії // Конституції государств Европейского Союза / под ред. Окунькова Л. – М.: Норма-Инфа-М, 1999.
2. Гаверилов Г. Модели политической оппозиции: теоретико-методологический анализ. – Екатеринбург, 2003. – с. 69-75.

Для сегментованого суспільства характерною є наявність кількох основних політичних сил, що як активні актори політики жорстко протистоять одна одній. Посилення ролі політичних еліт обумовлює зростання довіри населення до елітарного лідера (рівень такої довіри є вищим, ніж рівень довіри до лідера провідної партії у гомогенному суспільстві). Це обумовлює формування кількох центрів політичного впливу, жоден з яких не претендує на всю повноту влади. Консensusна (а не конфліктна) логіка політичного процесу характеризується обмеженим полем пошуку цього консensusу, що робить важливим предметом дискусії кожне питання політичного порядку денного.

Досвід Португалії

Норми Конституції	Норми спеціального законодавства	Особливості
1) Право на ефірний час на державних радіо і телебаченні пропорційно кількості мандатів; 2) право на відповідь та політичні заперечення на політичні заяви уряду; 3) право на регулярне отримання від уряду інформації з проблем, що становлять суспільний інтерес; 4) необхідність врахування думки партій парламентської опозиції і партій, що не входять до складу уряду, при складанні порядку денного; 5) ¼ депутатів Асамблеї Республіки або будь-яка парламентська група можуть ініціювати внесення резолюції осуду уряду з питань здійснення ним своєї програми або з питань, що становлять суспільний інтерес.	1) Висунення кандидатів у члени комітетів; 2) право на субсидії пропорційно чисельності фракції, службові приміщення, обладнання; 3) 1/3 членів будь-якої палати можуть вимагати скликання надзвичайного засідання; 4) 1/5 частина депутатів – обговорення законопроекту та голосування по ньому в палаті у разі його прийняття постійною комісією; 5) 1/10 частина депутатів може підписати резолюцію осуду; 6) слово на сесії надається у порядку чергування «за» та «проти».	1) Розмежування парламентської меншості та парламентської опозиції, що є нехарактерним для законодавства зарубіжних країн; 2) З одного боку, має місце визнання прав меншин на демократичну опозицію, а з іншого – при встановленні конкретних прав опозиційних партій йдеться лише про парламентську опозицію (партії, що представлені в парламенті, але не входять до складу уряду).

Відсутність конструктивної співпраці між владою та опозицією в сегментованому суспільстві призводить до внутрішньої *нестабільності* системи. Спробами запобігти негативним наслідкам цього можуть бути: посилення виконавчої влади за рахунок парламенту та перенесення протистояння «влада – опозиція» на вісь «парламент – уряд»; розкол держави за лініями сегментарних протиріч; збереження держави, але знищення опозиції, що є індикатором краху демократичного режиму та переходу до однополярності.

Отже, особливості політичної системи в межах певної держави формуються під впливом соціокультурних, історико-географічних, економічних та політичних чинників. Врахування такої специфіки має велике значення для формування системи опозиції в державі, а саме – визначення її природи та логіки взаємодії між різними політичними акторами.

2. Історія спроб законодавчого врегулювання статусу опозиції в Україні

Загалом, на розгляд парламенту упродовж 2000 – 2005 рр. було внесено понад 10 законопроектів, які мали на меті створити належні умови для діяльності опозиції в Україні. Окремі з них з року в рік дублювали положення законопроектів, внесених тими ж суб'єктами права законодавчої ініціативи (наприклад, законопроекти, що вносились Р.Зваричем, В.Філенком, депутатами-членами Фракції комуністів), проте жоден з них так і не був прийнятий. „Ідеологія” окремих з цих законопроектів знайшла відображення у тих проектах, які було зареєстровано в парламенті вже цього (п'ятого) скликання. Зокрема, у законопроекті Р.Богатирьової, Т.Чоронвола та інших виразно простежуються ті ж самі підходи, що і у законопроектах про опозиційну політичну діяльність, які вносились на розгляд парламенту минулих скликань депутатами-комуністами. Натомість законопроект Ю.Тимошенко „увібрав” в себе положення всіх законопроектів, які передбачали розширення важелів впливу опозиції на парламентське життя, а положення законопроекту С.Правденка в частині надмірно широких (на погляд авторів) прав опозиційного (альтернативного, тіньового) Кабінету Міністрів України. У нижчеподаній таблиці наведено загальну характеристику моделей інституціоналізації опозиції, відображених у відповідних законопроектах.

Таблиця 6. Зміст законопроектів про опозицію, які вносились на розгляд парламенту протягом 2000 – 2005 рр.

	Загальна суть проекту
Проект Закону „Про парламентську опозицію” № 5101 від 16.02.2000, внесений н.д. Філенком В.П.	Визначення опозиції: народні депутати України, які входять до складу опозиційних формувань і кількість яких складає менше половини від конституційного складу Верховної Ради України.
	Суб'єкт права на опозиційну діяльність: фракція, група, опозиційний блок (міжфракційне об'єднання)
	Умови інституціоналізації опозиції: 1) підписання Угоди про утворення парламентської більшості; 2) підписання Політичного договору про співпрацю між парламентською більшістю та Президентом України, Кабінетом Міністрів України; 3) прийняття рішення про перехід в опозицію (рішення приймається вищим статутним органом партії); 4) оголошення заяви про перехід в опозицію; 5) прийняття Програми діяльності опозиційного формування; 6) припинення членства в партії осіб, які обіймають керівні посади в органах виконавчої влади; 7) подання відповідних документів до Комітету з питань Регламенту; 8) дача комітетом висновку про дотримання вимог законодавства при утворенні опозиції.
	Органи опозиції: 1) лідер опозиції – керівник однієї з опозиційних фракцій, груп; 2) координаційна рада опозиційного блоку, очолювана лідером опозиційного блоку; 3) фракції і групи.
Проект Закону „Про політичну опозицію у Верховній Раді	Права опозиції: 1) на поширення власної інформації і отримання офіційної інформації; 2) на безкоштовну публікацію один раз на тиждень в друкованих ЗМІ, засновником або співзасновником яких є ВРУ, політичних заяв, звернень і пропозицій опозиції (обсягом до 10 000 знаків); 3) на безкоштовне поширення інформації про опозиційну діяльність в загальнодержавних ЗМІ в межах половини квоти мовлення і обсягів фінансування висвітлення діяльності ВРУ; 4) на розміщення інформації про власну діяльність на спеціальних стендах, наданих органами місцевого самоврядування; 5) на отримання добровільних пожертвувань з боку громадян України та юридичних осіб (крім нерезидентів та підприємств державної власності); 6) на представництво у складі комітетів відповідно до принципу пропорційного представництва; 7) на заміщення посад у керівництві Верховної Ради України, посад голів комітетів з питань бюджету, свободи слова та ЗМІ, нагляду за правоохоронною діяльністю, прав людини і національних меншин, Регламенту та депутатської етики – за умови, коли до складу суб'єкта опозиційної діяльності входить не менше 150 народних депутатів; 8) право на політичну заяву в парламенті; 9) на півгодинну доповідь один раз протягом сесії про власне ставлення до політичного курсу КМУ, 10) на співповідь при затвердженні Державного бюджету, обговоренні звіту про його виконання, при розгляді програми діяльності Уряду, затвердженні загальнодержавних програм, під час Днів Уряду та парламентських слухань, при заслуховуванні щорічних доповідей Уповноваженого з прав людини; 11) на представництво у складі виборчих комісій та комісій з референдумів.
	Підстави припинення діяльності опозиції: 1) припинення повноважень ВРУ; 2) розпуск опозиційної фракції/групи; 3) задоволення КМУ більше, ніж половини положень Програми діяльності опозиції; 4) прийняття рішення про припинення опозиційної діяльності; 5) обіймання посади членом партії в органі виконавчої влади.
	Визначення опозиції: парламентські фракції, групи, які не згодні з політичним курсом Президента України та(або) Кабінету Міністрів України і не представлені у складі Кабінету Міністрів України.
	Суб'єкт права на опозиційну діяльність: фракції, групи, опозиційний блок

	Загальна суть проекту
України” № 5101-1 від 28.02.2000, внесений н.д. Ковалем В.С., Карповим О.М., Медведчуком В.В.	<p>Умови інституціоналізації опозиції: 1) прийняття фракцією або групою рішення про опозиційність до курсу глави держави/уряду; 2) оголошення заяви про перехід в опозицію на пленарному засіданні ВРУ; 3) відсутність представників опозиційних партій (блоків) на керівних посадах в органах виконавчої влади.</p> <p>Органи опозиції: 1) лідер опозиції; 2) координаційна рада опозиції; 3) опозиційний Кабінет Міністрів; 4) загальні збори опозиції, які призначають членів Координаційної ради і лідера опозиції</p> <p>Права опозиції: 1) на критику; 2) на безкоштовну публікацію один раз на тиждень в друкованих ЗМІ, засновником або співзасновником яких є ВРУ або КМУ, політичних заяв, звернень і пропозицій, проектів опозиції (обсягом до 10 000 знаків); 3) на безкоштовне поширення інформації про опозиційну діяльність в загальнодержавних ЗМІ у період з 19-00 по 22-00 тривалістю 10-30 хв.; 4) на представництво у складі комітетів відповідно до принципу пропорційного представництва; 5) право на політичну заяву в парламенті; 6) на співдоповідь при затвердженні Державного бюджету, обговоренні звіту про його виконання, при розгляді Програми діяльності Уряду, затвердженні загальнодержавних програм, під час Днів Уряду та парламентських слухань, при заслуховуванні щорічних доповідей Уповноваженого з прав людини; 7) на заклик до опору.</p> <p>Підстави припинення діяльності опозиції: 1) припинення повноважень ВРУ; 2) прийняття рішення про припинення опозиційної діяльності.</p>
Проект Закону „Про парламентську більшість і парламентську опозицію” № 6329 від 10.01.2001, внесений Президентом України Л.Кучмою	<p>Визначення опозиції: народні депутати України, які не належать до парламентської більшості і перейшли до опозиції.</p> <p>Суб’єкт права на опозиційну діяльність: народні депутати, які не увійшли до парламентської більшості, фракції, групи</p> <p>Умови інституціоналізації опозиції: 1) укладання Угоди про парламентську опозицію; 2) Угода про парламентську опозицію повинна бути підписана не менше, ніж 2/3 депутатів, які не увійшли до більшості; 3) оголошення про утворення парламентської опозиції на пленарному засіданні ВРУ.</p> <p>Органи опозиції: 1) лідер опозиції; 2) інші органи опозиції, утворені у відповідності до Угоди про парламентську опозицію.</p> <p>Права опозиції: 1) на поширення власної інформації і отримання офіційної інформації; 2) на безкоштовну публікацію один раз на тиждень в друкованих ЗМІ, засновником або співзасновником яких є ВРУ, політичних заяв, звернень і пропозицій опозиції (обсягом до 10 000 знаків); 3) на безкоштовне поширення інформації про опозиційну діяльність на державних каналах телебачення і радіомовлення 1 раз на тиждень і тривалістю 10 хв. в межах коштів, що виділяються на висвітлення діяльності ВРУ; 4) на заміщення посад голів 3 з 4 комітетів (з питань свободи слова та ЗМІ, законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, прав людини і національних меншин, боротьби з корупцією); 5) право на політичну заяву в парламенті тривалістю до 10 хв. один раз на день з будь-якого питання; 6) на півгодинну доповідь один раз протягом сесії про власне ставлення до політичного курсу КМУ, 7) на співдоповідь при затвердженні Державного бюджету, обговоренні звіту про його виконання, при розгляді програми діяльності Уряду, під час Днів Уряду, при заслуховуванні щорічних доповідей Уповноваженого з прав людини.</p> <p>Підстави припинення діяльності опозиції: зменшення кількісного складу опозиції нижче мінімальної межі, необхідної для її створення (2/3 від кількості депутатів, які не увійшли до парламентської більшості).</p>
Проект Закону „Про політичну опозицію” № 7469 від 06.07.2001, внесений н.д. Понеділком В.І., Гуренком С.І., Сіренком В.Ф., Крючковим Г.К.	<p>Визначення опозиції: законопроектом вводиться два поняття опозиції – політичної та парламентської. <u>Політичною опозицією</u> визнаються політичні партії, їх коаліції (блоки), громадські організації та їх об’єднання, групи громадян і окремі громадяни, об’єднані на тотожних і близьких між собою позиціях (платформах), депутатські фракції, групи, їх об’єднання у Верховній Раді України, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, місцевих Радах та засоби масової інформації, які не підтримують політичного курсу Президента України, виконавчої влади і пропонують суспільству альтернативну програму (концепцію) розвитку та ведуть легальну діяльність, спрямовану на зміну офіційного політичного курсу, перехід до альтернативної концепції розвитку. Згідно із законопроектом, <u>парламентська опозиція</u> – це депутатські фракції, групи та їх об’єднання у Верховній Раді України, позафракційні народні депутати України, політична позиція яких протистоїть офіційному політичному курсу.</p> <p>Суб’єкт права на опозиційну діяльність: фракція, група, об’єднана парламентська опозиція.</p> <p>Умови інституціоналізації опозиції: оголошення на пленарному засіданні Верховної Ради України заяви про перехід фракції (групи) до опозиції офіційному політичному курсу.</p> <p>Органи опозиції: 1) координатор парламентської опозиції; 2) координаційна рада; 3) загальні збори; 4) опозиційний Кабінет Міністрів України, очолюваний Головою.</p> <p>Права опозиції: 1) на поширення власної інформації і отримання офіційної інформації; 2) на публікацію в друкованих та електронних ЗМІ, співзасновниками або співвласниками яких є Верховна Рада, Адміністрація Президента, Кабінет Міністрів або місцеві ради матеріалів про діяльність опозиції (1 раз на тиждень обсягом не менше 20 000 друкованих знаків); 3) на поширення інформації через загальнодержавні канали телебачення і радіомовлення (1 раз на тиждень у період між 19-00 та 22-00 загальною тривалістю до 30 хв.); 4) на представництво у складі комітетів, органах, які формуються парламентом або за участі парламенту відповідно до принципу пропорційного представництва; 5) на заміщення посад голів комітетів з питань бюджету, свободи слова та засобів масової інформації, законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності та боротьби з корупцією, посад перших заступників голів комітетів, які не очолюються представниками опозиції; 6) право на політичну заяву в парламенті в усній або письмовій формі з будь-якого питання, яке розглядається парламентом (при цьому тривалість такої заяви не повинна перевищувати 10 хв. протягом дня засідань); 7) на доповідь/співдоповідь при розгляді питань про засади зовнішньої та внутрішньої політики, затвердженні Державного бюджету, обговоренні звіту про його виконання, при розгляді програми діяльності Уряду, звіту Кабінету Міністрів України та притягнення уряду до політичної відповідальності в порядку, визначеному Конституцією, усуненні Президента України з посади в порядку імпічменту, затвердженні загальнодержавних програм, розгляді вето Президента на закони, розгляді питання про недовіру Генеральному прокурору, під час Днів Уряду та парламентських слухань, при заслуховуванні щорічних доповідей Уповноваженого з прав людини, Рахункової палати та Національної Ради України з питань телебачення і радіомовлення.</p>

	Загальна суть проекту
	Підстави припинення діяльності опозиції: 1) припинення повноважень ВРУ; 2) розпуск опозиційної фракції/групи; 3) прийняття рішення про припинення опозиційної діяльності; 4) заборони партії, яка сформувала парламентську фракцію (групу)
Проект Закону „Про парламентську більшість та парламентську опозицію” № 8240 від 08.11.2001, внесений н.д. Зваричем Р.М.	Визначення опозиції: фракції, групи, окремі народні депутати України, які не увійшли до парламентської більшості і підписали Угоду про парламентську опозицію, за умови, якщо відповідна Угода була підписана не менше, ніж 2/3 від загальної кількості депутатів, які не увійшли до парламентської більшості, але не менше 1/5 від конституційного складу парламенту (90 народних депутатів)
	Суб'єкт права на опозиційну діяльність: фракція, група, окремі народні депутати, об'єднана парламентська опозиція.
	Умови інституціоналізації опозиції: 1) підписання Угоди про парламентську опозицію; 2) офіційне оголошення про утворення парламентської опозиції на пленарному засіданні Верховної Ради України.
	Органи опозиції: 1) лідер парламентської опозиції; 2) загальні збори
	Права опозиції: 1) на поширення власної інформації і отримання офіційної інформації; 2) на публікацію в друкованих ЗМІ, співзасновниками яких є Верховна Рада, матеріалів про діяльність опозиції (1 раз на тиждень обсягом до 10 000 друкованих знаків); 3) на поширення інформації через державні канали телебачення і радіомовлення (1 раз на тиждень загальною тривалістю до 10 хв.); 4) на заміщення посад перших заступників голів комітетів Верховної Ради України; 5) право на політичну заяву в парламенті (при цьому тривалість такої заяви не повинна перевищувати 10 хв. протягом дня засідань); 6) на доповідь/співдоповідь при розгляді питань про Державний бюджет України, стан виконання Державного бюджету України, Програму діяльності Кабінету Міністрів України, день Уряду у Верховній Раді України, щорічну доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, законопроекти, визначені Кабінетом Міністрів України та Президентом як позачергові та невідкладні.
	Підстави припинення діяльності опозиції: зменшення кількісного складу опозиції нижче мінімальної встановленої проектом межі.
Проект Закону „Про політичну опозицію” № 2007 від 16.07.2002 р., внесений н.д. Гуренком С.І. та Крючковим Г.К.	Визначення опозиції: законопроектом вводиться два поняття опозиції – політичної та парламентської. <u>Політичною опозицією</u> визнаються політичні партії, їх коаліції (блоки), громадські організації та їх об'єднання, групи громадян і окремі громадяни, об'єднані на тотожних і близьких між собою позиціях (платформах), депутатські фракції, групи, їх об'єднання у Верховній Раді України, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, місцевих Радах та засоби масової інформації, які не підтримують політичного курсу Президента України, виконавчої влади і пропонують суспільству альтернативну програму (концепцію) розвитку та ведуть легальну діяльність, спрямовану на зміну офіційного політичного курсу, перехід до альтернативної концепції розвитку. Згідно із законопроектом, <u>парламентська опозиція</u> – це депутатські фракції, групи та їх об'єднання у Верховній Раді України, позафракційні народні депутати України, політична позиція яких протистоїть офіційному політичному курсу.
	Суб'єкт права на опозиційну діяльність: фракція, група, об'єднана парламентська опозиція.
	Умови інституціоналізації опозиції: оголошення на пленарному засіданні Верховної Ради України заяви про перехід фракції (групи) до опозиції офіційному політичному курсу.
	Органи опозиції: 1) координатор парламентської опозиції; 2) координаційна рада; 3) загальні збори; 4) опозиційний Кабінет Міністрів України, очолюваний Головою.
	Права опозиції: 1) на поширення власної інформації і отримання офіційної інформації; 2) на публікацію в друкованих та електронних ЗМІ, співзасновниками або співвласниками яких є Верховна Рада, Адміністрація Президента, Кабінет Міністрів або місцеві ради матеріалів про діяльність опозиції (1 раз на тиждень обсягом не менше 20 000 друкованих знаків); 3) на поширення інформації через загальнодержавні канали телебачення і радіомовлення (1 раз на тиждень у період між 19-00 та 22-00 загальною тривалістю до 30 хв.); 4) на представництво у складі комітетів, органах, які формуються парламентом або за участі парламенту відповідно до принципу пропорційного представництва; 5) на заміщення посад голів комітетів з питань бюджету, свободи слова та засобів масової інформації, законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності та боротьби з корупцією, посад перших заступників голів комітетів, які не очолюються представниками опозиції; 6) право на політичну заяву в парламенті в усній або письмовій формі з будь-якого питання, яке розглядається парламентом (при цьому тривалість такої заяви не повинна перевищувати 10 хв. протягом дня засідань); 7) на доповідь/співдоповідь при розгляді питань про засади зовнішньої та внутрішньої політики, затвердженні Державного бюджету, обговоренні звіту про його виконання, при розгляді програми діяльності Уряду, звіту Кабінету Міністрів України та притягнення уряду до політичної відповідальності в порядку, визначеному Конституцією, усуненні Президента України з посади в порядку імпичменту, затвердженні загальнодержавних програм, розгляді вето Президента на закони, розгляді питання про недовіру Генеральному прокурору, під час Днів Уряду та парламентських слухань, при заслуховуванні щорічних доповідей Уповноваженого з прав людини, Рахункової палати та Національної Ради України з питань телебачення і радіомовлення.
	Підстави припинення діяльності опозиції: 1) припинення повноважень ВРУ; 2) розпуск опозиційної фракції/групи; 3) прийняття рішення про припинення опозиційної діяльності; 4) заборони партії, яка сформувала парламентську фракцію (групу)
Проект Закону „Про парламентську більшість та парламентську опозицію” № 2214 від 01.09.2001 р., внесений н.д. Зваричем Р.М.	Визначення опозиції: фракції, групи, окремі народні депутати України, які не увійшли до парламентської більшості і підписали Угоду про парламентську опозицію, за умови, якщо відповідна Угода була підписана не менше, ніж 2/3 від загальної кількості депутатів, які не увійшли до парламентської більшості, але не менше 1/5 від конституційного складу парламенту (90 народних депутатів)
	Суб'єкт права на опозиційну діяльність: фракція, група, окремі народні депутати, об'єднана парламентська опозиція.
	Умови інституціоналізації опозиції: 1) підписання Угоди про парламентську опозицію; 2) офіційне оголошення про утворення парламентської опозиції на пленарному засіданні Верховної Ради України.
	Органи опозиції: 1) лідер парламентської опозиції; 2) загальні збори

	Загальна суть проекту	
	<p>Права опозиції: 1) на поширення власної інформації і отримання офіційної інформації; 2) на публікацію в друкованих ЗМІ, співзасновниками яких є Верховна Рада, матеріалів про діяльність опозиції (1 раз на тиждень обсягом до 10 000 друкованих знаків); 3) на поширення інформації через державні канали телебачення і радіомовлення (1 раз на тиждень загальною тривалістю до 10 хв.); 4) на заміщення посад перших заступників голів комітетів Верховної Ради України; 5) право на політичну заяву в парламенті (при цьому тривалість такої заяви не повинна перевищувати 10 хв. протягом дня засідань); 6) на доповідь/співдоповідь при розгляді питань про Державний бюджет України, стан виконання Державного бюджету України, Програму діяльності Кабінету Міністрів України, день Уряду у Верховній Раді України, щорічну доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, законопроекти, визначені Кабінетом Міністрів України та Президентом як позачергові та невідкладні.</p> <p>Підстави припинення діяльності опозиції: зменшення кількісного складу опозиції нижче мінімальної встановленої проектом межі.</p>	
<p>Проект Закону „Про парламентську більшість і парламентську опозицію у Верховній Раді України” № 2214-1 від 03.02.2003, внесений н.д. Карповим О.М., Гавришем С.Б., Ващук К.Т.</p>	<p>Визначення опозиції: добровільне об'єднання народних депутатів України – членів депутатських фракцій (груп), позафракційних народних депутатів України, які не підтримують політичний та соціально-економічний курс Президента України, діяльність Кабінету Міністрів України по його реалізації та пропонують суспільству альтернативну програму розвитку.</p> <p>Суб'єкт права на опозиційну діяльність: фракції, групи, опозиційний блок</p> <p>Умови інституціоналізації опозиції: 1) прийняття фракцією (групою) рішення про перехід до парламентської опозиційної діяльності, 2) прийняття фракцією (групою) декларації про політико-ідеологічні засади та основні напрямки діяльності депутатської фракції (групи), 3) подання копії декларації Верховній Раді України</p> <p>Органи опозиції: 1) керівник координаційного органу опозиції; 2) координаційний орган опозиції; 3) загальні збори опозиції, 4) опозиційний Кабінет Міністрів України.</p> <p>Права опозиції: 1) на критику; 2) на безкоштовну публікацію один раз на тиждень в друкованих ЗМІ, засновником або співзасновником яких є ВРУ або КМУ, політичних заяв, звернень і пропозицій, проектів опозиції (обсягом до 10 000 знаків); 3) на безкоштовне поширення інформації про опозиційну діяльність в загальнодержавних ЗМІ тривалістю до 30 хв.; 4) на представництво у складі комітетів та інших органах, які формуються парламентом або за участі парламенту, відповідно до принципу пропорційного представництва; 5) право на заміщення посад заступника Голови Верховної Ради України, голів комітетів з питань бюджету, Регламенту та організації діяльності Верховної Ради України, свободи слова та засобів масової інформації, боротьби з організованою злочинністю і корупцією, 1/3 посад перших заступників голів комітетів в комітетах, які очолюють представники парламентської більшості – за умови, що чисельний склад опозиції є не меншим, ніж 1/3 від конституційного складу Верховної Ради України; 6) право на офіційну заяву в парламенті; 7) на співдоповідь при розгляді парламентом питань про засади внутрішньої і зовнішньої політики, про проект Державного бюджету України та стан його виконання, про Програму діяльності Кабінету Міністрів України, про звіт Кабінету Міністрів України та його політичну відповідальність відповідно до статті 87 Конституції, про загальнодержавні програми, про День Уряду у Верховній Раді України, про усунення Президента з посади в порядку імпичменту, про вето Президента на закони, про законопроекти, визначені Президентом та Кабінетом Міністрів України відповідно як невідкладні або позачергові, про висловлення недовіри Генеральному прокурору України, про щорічний звіт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункової палати, Генеральної прокуратури, Національної Ради України з питань телебачення і радіомовлення, а також при розгляді питань, винесених на парламентські слухання.</p> <p>Підстави припинення діяльності опозиції: 1) припинення повноважень ВРУ; 2) прийняття рішення про припинення опозиційної діяльності; 3) розпуск фракції (групи)</p>	
	<p>Визначення опозиції: депутатські фракції (групи), народні депутати України, які не увійшли до складу парламентської більшості, уклали Угоду про парламентську опозицію, за умови, що відповідна Угода була підписана не менше, ніж 2/3 народних депутатів від складу парламентської меншості, але не менше, ніж 1/5 від конституційного складу Верховної Ради.</p> <p>Суб'єкт права на опозиційну діяльність: фракції, групи, народні депутати України, опозиційний блок</p> <p>Умови інституціоналізації опозиції: 1) підписання Угоди про парламентську опозицію народними депутатами, які не увійшли до парламентської більшості; 2) оголошення про утворення парламентської опозиції на пленарному засіданні Верховної Ради України</p> <p>Органи опозиції: 1) координатор (координатори) опозиції; 2) загальні збори опозиції, 3) тіньовий Кабінет Міністрів України.</p> <p>Права опозиції: 1) на критику; 2) на безкоштовну публікацію один раз на тиждень в друкованих ЗМІ, засновником або співзасновником яких є ВРУ або обласні ради, матеріалів опозиції (обсягом до 10 000 знаків); 3) на безкоштовне поширення інформації про опозиційну діяльність в державних і комунальних ЗМІ (один раз на тиждень тривалістю до 30 хв.); 4) право на заміщення посад голів комітетів з питань бюджету, з питань свободи слова та засобів масової інформації, з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України (двох з трьох – на вибір опозиції); 5) право на офіційну заяву в парламенті з будь-якого питання – один раз на день тривалістю до 10 хв.; 6) на співдоповідь при розгляді парламентом питань про Державний бюджет, стан виконання Державного бюджету, про Програму діяльності Кабінету Міністрів України, про День Уряду у Верховній Раді України, про щорічну доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, про законопроекти, визначені Президентом та Кабінетом України відповідно як невідкладні та позачергові.</p> <p>Підстави припинення діяльності опозиції: зменшення кількісного складу опозиції нижче найнижчої передбаченої проектом межі</p>	
	<p>Визначення опозиції: народні депутати України, які входять до складу опозиційних формувань і кількість яких складає менше половини від конституційного складу Верховної Ради України.</p> <p>Суб'єкт права на опозиційну діяльність: фракція, група, опозиційний блок (міжфракційне об'єднання)</p>	

	Загальна суть проекту
<p>від 11.02.2004 р., внесений н.д. Філенком В.П.</p>	<p>Умови інституціоналізації опозиції: 1) підписання Угоди про утворення парламентської більшості; 2) підписання Політичного договору про співпрацю між парламентською більшістю та Президентом України, Кабінетом Міністрів України; 3) прийняття рішення про перехід в опозицію (рішення приймається вищим статутним органом партії); 4) оголошення заяви про перехід в опозицію; 5) прийняття Програми діяльності опозиційного формування; 6) припинення членства в партії осіб, які обіймають керівні посади в органах виконавчої влади; 7) подання відповідних документів до Комітету з питань Регламенту; 8) дача комітетом висновку про дотримання вимог законодавства при утворенні опозиції.</p> <p>Органи опозиції: 1) лідер опозиції – керівник однієї з опозиційних фракцій, груп; 2) координаційна рада опозиційного блоку, очолювана лідером опозиційного блоку; 3) фракції і групи.</p> <p>Права опозиції: 1) на поширення власної інформації і отримання офіційної інформації; 2) на безкоштовну публікацію один раз на тиждень в друкованих ЗМІ, засновником або співзасновником яких є ВРУ, політичних заяв, звернень і пропозицій опозиції (обсягом до 10 000 знаків); 3) на безкоштовне поширення інформації про опозиційну діяльність в загальнодержавних ЗМІ в межах половини квоти мовлення і обсягів фінансування висвітлення діяльності ВРУ; 4) на розміщення інформації про власну діяльність на спеціальних стендах, наданих органами місцевого самоврядування; 5) на отримання добровільних пожертвувань з боку громадян України та юридичних осіб (крім нерезидентів та підприємств державної власності); 6) на представництво у складі комітетів відповідно до принципу пропорційного представництва; 7) на заміщення посад у керівництві Верховної Ради України, посад голів комітетів з питань бюджету, свободи слова та ЗМІ, нагляду за правоохоронною діяльністю, прав людини і національних меншин, Регламенту та депутатської етики – за умови, коли до складу суб'єкта опозиційної діяльності входить не менше 150 народних депутатів; 8) право на політичну заяву в парламенті; 9) на півгодинну доповідь один раз протягом сесії про власне ставлення до політичного курсу КМУ, 10) на співповідь при затвердженні Державного бюджету, обговоренні звіту про його виконання, при розгляді програми діяльності Уряду, затвердженні загальнодержавних програм, під час Днів Уряду та парламентських слухань, при заслуховуванні щорічних доповідей Уповноваженого з прав людини; 11) на представництво у складі виборчих комісій та комісії з референдумів.</p> <p>Підстави припинення діяльності опозиції: 1) припинення повноважень ВРУ; 2) розпуск опозиційної фракції/групи; 3) задоволення КМУ більше, ніж половини положень Програми діяльності опозиції; 4) прийняття рішення про припинення опозиційної діяльності; 5) обіймання посади членом партії в органі виконавчої влади.</p>
<p>Проект Закону „Про опозиційну політичну діяльність” № 2007-1 від 16.05.2005, внесений н.д. Чорноволом Т.В., Комаром М.С.</p>	<p>Визначення опозиції: законопроектом пропонується два визначення опозиції – політичної та парламентської. <u>Політичною опозицією</u> пропонується вважати політичні партії, їх коаліції (блоки), програмні цілі та завдання яких не узгоджуються з офіційним курсом чинної державної влади. <u>Парламентська опозиція</u> – депутатські фракції, які реалізують політику своїх партій у Верховній Раді України, та їх об'єднання.</p> <p>Суб'єкт права на опозиційну діяльність: фракція, об'єднана парламентська опозиція</p> <p>Умови інституціоналізації опозиції: 1) прийняття партіями рішень про перехід до опозиційної політичної діяльності; 2) оголошення відповідної заяви Головою Верховної Ради України</p> <p>Органи опозиції: 1) координаційна рада; 2) альтернативний (тіньовий)</p> <p>Права опозиції: 1) на критику; 2) на безкоштовну публікацію один раз на тиждень в друкованих ЗМІ, засновником або співзасновником яких є ВРУ або Кабінет Міністрів України, друкованих матеріалів опозиції (обсягом до 10 000 знаків); 3) на безкоштовне поширення (один раз на тиждень) інформації про опозиційну діяльність на загальнодержавних теле- і радіоканалах тривалістю від 10 до 30 хв.; 4) на представництво у складі комітетів, інших органах, які формуються за участі парламенту, відповідно до принципу пропорційного представництва; 5) на заміщення посад голів комітетів з питань бюджету, свободи слова та засобів масової інформації, законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, а у разі створення об'єднаної парламентської опозиції (не менше 150 народних депутатів) – посад голів третини комітетів ВРУ та посади заступника Голови ВРУ; 6) право на політичну заяву в парламенті; 7) на співповідь при затвердженні Державного бюджету, обговоренні звіту про його виконання, при розгляді питань про засади внутрішньої і зовнішньої політики України, про проект Державного бюджету України та про стан виконання Державного бюджету України, про Програму діяльності Кабінету Міністрів України, про звіт Кабінету Міністрів та його відповідальність в порядку, передбаченому ст. 87 Конституції, про законопроекти, визначені Президентом України та Кабінетом Міністрів відповідно як невідкладні або позачергові, про загальнодержавні програми, про усунення Президента з посади в порядку імпичменту, про вето Президента на закони, про висловлення недовіри Генеральному прокурору України, про щорічну доповідь Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, про звіти Національної Ради України з питань телебачення і радіомовлення, Рахункової палати, щодо питань, які обговорюються на Днях Уряду України та парламентських слуханнях</p> <p>Підстави припинення діяльності опозиції: 1) припинення повноважень ВРУ; 2) прийняття рішення про припинення опозиційної діяльності, 3) зменшення чисельності об'єднаної парламентської опозиції до 149 і менше народних депутатів України.</p>

3. Опозиція в Україні: права та механізми їх реалізації

3.1. Поняття опозиції в Україні

Основним лейтмотивом дискусій про опозицію в Україні є питання про необхідність врегулювання статусу опозиції. На наш погляд це зумовлено домінування конфліктної логіки політичного процесу, яка проявляється в тому, що, на відміну від багатьох демократичних країн, в Україні суб'єкти формування державної політики як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях далеко не завжди враховували інтереси тих, хто не поділяв впроваджуваний

ними курс, більше того – використовували владні повноваження з тим, щоб альтернативна точка зору не була донесена до адресата, а для їх виразників наставляли негативні політичні (усунення з керівних посад), фінансові (обмеження фінансової основи діяльності), правові наслідки (кримінальна відповідальність). Все це створило ґрунт для поширення хибного, на наш погляд, уявлення про те, що прийняття закону про опозиційну діяльність (парламентську опозицію), маже стати своєрідною панацеєю від посягань більшості на права меншості.

Поняття опозиції в Україні

Борис БЕСПАЛИЙ, народний депутат України, Заступник Голови Комітету Верховної Ради України з питань правової політики

„Розмови про загальнонаціональну опозицію були за часів Президента Леоніда Кучми, режим якого мав риси авторитаризму. Сьогодні виникає питання: кому опонує опозиція? До Президента В.Ющенка та «Нашої України»? Чи до антикризової коаліції Прем'єра Януковича? Чи до Леоніда Черновецького, Соціально-ліберальної партії? Є розподіл влад, розподіл політичних сил, тому така постановка питання виглядає абсурдною. Тому я теж вважаю, що є сенс говорити про опозицію в представницьких органах влади: в парламенті, в місцевих радах. Причому, в одних радах одні й ті самі сили можуть бути в більшості, в інших – в опозиції, в третіх – взагалі не представлені.”

Ігор КОЛУШКО, радник Президента України, Керівник Головної служби політики інституційного розвитку Секретаріату Президента України

„Некоректно говорити про якусь опозицію в суспільстві, суспільну опозицію, опозицію до влади. Опозиція, в моєму розумінні, може бути лише парламентська. Це та частина парламенту, яка не увійшла в урядову коаліцію, в урядову більшість – ті, хто не підтримав створення уряду, не надає уряду підтримку в його діяльності.”

Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ, народний депутат України

„Треба визначити, яку опозицію маємо на увазі. По-перше, йдеться про опозицію до влади, яка може бути: антидержавна (проти існування держави взагалі), бандитизм (безвладдя або влада криміналу), моральну опозицію (представлену інтелігенцією). По-друге, опозиція може бути парламентська, тобто така, що не входить до виконавчої влади. Непарламентська опозиція є моральною або протизаконною. Опозиція – це стан, а не статус (політична сила – це статус, який залишається незалежно від діяльності). Тому варто говорити про права меншості та більшості.”

Юрій МІРОШНИЧЕНКО, народний депутат України

„Виключна роль опозиції в політичній системі полягає у формуванні альтернативного курсу розвитку країни, ніхто більше цього зробити не зможе. Це передбачає свідоме ставлення до урядової точки зору. Необхідними є формалізація та організаційне забезпечення цієї функції, що знімає питання системності опозиції: ні до сили, ні до особи, а до курсу, рішень, що пропонуються до прийняття. Немає проблеми, до чого, до кого, парламентська чи ні, бо альтернативу можна пропонувати поза парламентом. ... Формалізованими в законі вимогами до опозиції мають бути наявність програмного продукту, який містив би системні речі (курс), та ресурсів щодо його представлення (наприклад, кадрових). Це обумовить відповідальність за дії.”

Володимир ФЕСЕНКО, Голова Правління Центру прикладних політичних досліджень „Пента”

„В умовах змішаної політичної системи коректніше ставити питання про статус і повноваження політичної меншості, меншості в представницьких органах влади, тому що дійсно виникає проблема до кого йти в опозицію Президента, до уряду, мера і т.д. Я не погоджуюся з тим, що треба обговорювати лише парламентську опозицію чи парламентську меншість. Практика наша засвідчила під час подій квітня-травня 2006 року, коли формувалась структура місцевих органів самоврядування, права опозиції грубо порушуються. І тому захищати їх треба не лише в парламенті, а і в місцевих радах.”

Анатолій МАТВІЄНКО, народний депутат України, Перший заступник Голови Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування

„Дослівний переклад з латини поняття «опозиція» –протидія. Я взагалі не ставив би це як гасло. В даному випадку я буду критикувати БЮТ як постійну силу протидії. Очевидно, протидія має бути тільки неефективним рішенням або злочинним рішенням, але не всім рішенням! Тому, прописуючи закон про опозицію, даючи їй права, ми повинні враховувати, що протидія має бути неефективним рішенням, а не протидія як така. Адже таким чином ми руйнуємо державу – як неефективною владою, так і неефективною опозицією.”

Михайло ПОГРЕБІНСЬКИЙ, Президент Київського центру політичних досліджень і конфліктології

„Зараз при владі коаліція, яка умовно могла б назвати себе «кейнсіанською». Є перетин інтересів лівих та олігархів, які знайшли середнє поле і проводять певний курс. Які можуть бути ідеологічні опоненти у такого курсу? По-перше, ліберали на чолі з Ющенком. Повинно бути ще дві радикальні сили: зліва – Наталія Вітренко, справа – право-радикали. Однак найбільшу підтримку населення має четверта по відношенню до владного курсу політична сила – популістська опозиція, блискучим лідером якої є Юлія Тимошенко. Саме вона прийде до влади у разі незадоволення населення і буде проводити ту саму політику, але використавши модель опозиційності для отримання влади.”

Іван ЗАЄЦЬ, Українська Народна Партія

„Проблемою є те, що політичні партії відв'язалися від ідеологічного стовпа, що призвело до формування моделі корумпованої влади та активізації кланових механізмів вирішення питань. Сьогодні в парламенті представлені ліві та праві, але немає консерватизму... Функцією опозиції є не лише контроль, а й творення альтернативи, оскільки без неї контрольна функція нічого не варта. ... Не повинно бути кількісних обмежень щодо складу опозиції. Єдині межі – це конституційне поле, яке після внесення змін до Конституції є досить суперечливим.”

Перший критерій опозиції – якісний: запропонування суспільству альтернативної позиції до діяльності правлячої коаліції. Другий критерій – кількісний: опозиція повинна мати чітку кількість депутатів, які представляють певну частину суспільства і яких підтримує певна частина виборців.

Джерело: виступи учасників круглого столу „Статус опозиції в Україні: зміст та межі правового регулювання”, проведеного Громадською організацією «Лабораторія законодавчих ініціатив», м. Київ, 26.09.2006 р.

Історія опозиційного руху в Україні є різноманітною та досить тривалою. За часів президентства Л. Кучми специфіка функціонування опозиції була обумовлена наявною політичною ситуацією та балансом сил у ній. По-перше, основним об'єктом, на який опозиціонери спрямовували свою критику, був Голова держави та його політичний курс. Оскільки обсяг конституційних повноважень Президента на той час давав можливість контролювати практично всю вертикаль виконавчої влади, а законодавче закріплення статусу парламентської більшості було відсутнє, всі важелі визначення політики держави знаходилися в руках Л. Кучми. По-друге, усі спроби організованої опозиційної діяльності були об'єднані „проти”, а питанням розроблення компромісної програми подальшого розвитку держави приділялося другорядне значення. Таким чином, опозиційність передбачала: а) чітко артикульоване, публічно висловлене критичне ставлення до політики Президента; б) неучасть у здійсненні цієї політики через відсутність представників партій або блоків партій у складі Адміністрації Президента, Кабінеті Міністрів та інших центральних органах виконавчої влади.¹⁴ Протистояння „влада – опозиція” перебувало у площині парламентсько-президентських відносин, а підстави зарахування до лав опозиціонерів були декларативними.

До 2000-го року опозиційність в Україні мала ситуативний та залежний від індивідуальної волі політиків характер. „Касетний скандал”, громадянська акція „Україна без Кучми” та політична криза 2000-2001 років проілюстрували якісно новий етап розвитку української опозиційності, для якого були характерні, з одного боку, безкомпромісність, відкритість та відносна організованість, а з іншого – підтримка з боку населення. (За даними громадського опитування Центру Разумкова, що було проведене у травні 2002-го року, понад 55,4% опитаних повністю або частково погодились з твердженням про необхідність існування опозиції для нормального політичного розвитку України, а частково або повністю не погодились з цим твердженням лише 16,6% респондентів).¹⁵

Невдалий розвиток подій 2000-2001 років для опозиції пояснюють такі фактори: відсутність єдності та єдиної програми дій (три центри гуртування опозиції – середовища О. Мороза, Ю. Тимошенко, Всеукраїнський громадський комітет опору „За правду!”); відсутність конструктивної програми, яка б не базувалася на негативній риторичі; відсутність харизматичного лідера; неспроможність однаково вдало працювати з електоратом в усіх регіонах тощо.¹⁶ Досить успішні спроби виправити ці та інші помилки були зроблені під час помаранчевої революції 2004-го року.

Сучасна ситуація в Україні характеризується не лише постійною динамікою у розстановці сил на політичній арені, а й модифікацією політичної системи, пов'язаною з конституційною реформою та перенесенням основного важеля впливу в системі органів державної влади від Президента до Прем'єр-міністра. Це обумовлює переміщення акценту у протистоянні опозиції та влади у площину „парламент – уряд”. Визначення статусу парламентської більшості автоматично тягне за собою необхідність регламентації статусу та

¹⁴ Див., наприклад, *Жданов І.* Влада і опозиція в Україні // Опозиція: статус, права та зобов'язання. Європейський досвід та українські реалії (Матеріали науково-практичного семінару) // Вісник Школи політичної аналітики. – 2003. – № 2(7). – с. 45-47.

¹⁵ Див. Опозиція в Україні: загальна характеристика. Там само. – с. 3-19.

¹⁶ Див. *Бондаренко К.* Уроки революції, що не відбулася // Опозиція в Україні (аналітична доповідь Центру Разумкова) // Національна безпека і оборона. – 2002. – №7(31). – с. 57-58.

функціонування опозиційної меншості у парламенті. Йдеться про потребу визначення статусу саме парламентської опозиції (або меншості).

Після набуття чинності Законом „Про внесення змін до Конституції України”, який передбачив обов’язкове формування парламентської більшості у Верховній Раді України та зберіг за Президентом ряд важелів впливу на виконавчу вертикаль, постала необхідність закріплення гарантій реалізації прав тих депутатів і фракцій, які не входять до парламентської більшості, зокрема – в процесі розподілу керівних посад в парламенті, органах, які формуються за участі Верховної Ради України, в процесі здійснення парламентського контролю. На розгляді парламенту перебуває два законопроекти, спрямовані на вирішення цієї проблеми – проект Закону „Про опозиційну політичну діяльність”, внесений народними депутатами Р.Богатирьовою, М.Комаром, Т.Чорноволом, В.Бевзенком (реєстр. № 1011 від 25.05.2006 р.) та проект Закону „Про парламентську опозицію”, внесений народним депутатом Ю.Тимошенко (реєстр. № 1011-1 від 4.09.2006). Основні розбіжності законопроектів подано в таблиці.

Таблиця 7. Проекти законів України про опозицію

	Законопроект Ю. Тимошенко «Про парламентську опозицію»	Законопроект Р. Богатирьової та ін. «Про опозиційну політичну діяльність»
Предмет регулювання	Статус та діяльність <i>парламентської</i> опозиції в Україні	Статус та діяльність <i>політичної</i> опозиції в Україні
Кадрові повноваження	<ol style="list-style-type: none"> 1) Посада першого заступника Голови Верховної Ради України; 2) посади керівників чотирьох комітетів (бюджетного, свободи слова, правоохоронної діяльності, з питань регламенту); 3) посади перших заступників голів комітетів у тих структурах, які очолюють представники більшості; 4) посади голів Рахункової палати та голови Антимонопольного комітету; 5) члена РНБОУ, двох членів Вищої ради юстиції, чотирьох членів Ради НБУ, двох членів Національної ради з питань телебачення та радіомовлення, керівників і членів Держкомісії з цінних паперів, Держкомісії з питань регулювання ринку фінансових послуг, Держкомітету фінансового моніторингу. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Посада першого заступника Голови Верховної Ради України; 2) посади керівників трьох комітетів Верховної Ради України: бюджетного, свободи слова, правоохоронної діяльності; 3) посади заступників керівників комітетів, очолених представниками правлячої коаліції; 4) право відряджати своїх представників у парламентські комітети та спеціальні комісії, раду Нацбанку, Національну раду з питань телебачення та радіомовлення, Конституційний Суд, Вищу раду юстиції.
Тіньовий уряд	<p>Засіб тиску на Кабінет Міністрів України (КМУ).</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) повинно увійти не менше 15-ти осіб; 2) керівником призначається депутат тієї фракції, яка становить опозиційну більшість у ВР, або представник одного з позапарламентських політичних об’єднань, що не має депутатського мандату; 3) КМУ зобов’язаний виділити приміщення для засідань Тіньового уряду та безкоштовно надавати в розпорядження службові автомобілі; 4) право доступу до державної таємниці та можливість накладати вето на рішення КМУ. 	<p>Основна задача – контроль діяльності міністрів КМУ та представників інших органів виконавчої влади за допомогою моніторингу.</p>

Складність визначення поняття опозиції в сучасних умовах умовлена тим, що, *по-перше*, Президент залишається носієм вагомих владно-розпорядчих (кадрових, контрольних тощо) повноважень, а відтак визначити спрямування діяльності опозиції (опозиція до Президента, до Кабінету Міністрів тощо) нині набагато складніше, ніж у попередні роки; *по-друге*, парламентська меншість сама по собі не є однорідним утворенням і включає як політичні сили, які задекларували свій опозиційний статус (фракція БЮТ), так і політичні сили, які формально не входячи до парламентської коаліції, опозиційного статусу не задекларували („Наша Україна”); *по-третє*, – склад парламентської опозиції і склад „опозицій” у місцевих радах не є однаковими.

Доцільність законодавчого визначення прав опозиції та оптимальний обсяг таких прав

Борис БЕСПАЛИЙ, народний депутат України, Заступник Голови Комітету Верховної Ради України з питань правової політики

„Закріплення прав опозиції має передбачати створення рівних умов діяльності для всіх депутатів не залежно від того, в опозиції вони чи ні. Це право законодавчої ініціативи, право брати участь в парламентських органах, право на виступ, на голосування і т. д.”

Володимир ФЕСЕНКО, Голова Правління Центру прикладних політичних досліджень „Пента”

„Ми всі розуміємо приблизний пакет прав, який повинна мати опозиція і в парламенті, і в місцевих радах. Варто лише узгодити деякі дискусійні питання. У будь-якому разі перші заступники голів комітетів мають бути від опозиційних фракцій. Але зараз проблема не в правах опозиції. Звісно, їх слід визначати, проте основна увага має бути приділена створенню дієвих механізмів реалізації цих прав.”

Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ, народний депутат України

“Головною функцією опозиції є контроль за діяльністю влади. Виникає питання, який це має бути контроль? Юридичний? Тоді він має здійснюватися на загальних підставах, кожним громадянином. Політичний (тобто не в межах управлінської сфери)? Тоді він повинен передбачати поінформованість опозиції і доступ до оперативної інформації, який можна отримати через посади в парламенті та політичну домовленість (наприклад, віддати опозиції посади перших заступників голів в комітетах, де посади голів обіймають представники більшості); можливість висловлюватись, яка забезпечується тими повноваженнями, які має кожний депутат. Ці права є правами кожного громадянина та ознакою демократичності влади. Тому предмету специфічного законодавчого регулювання немає.”

Віктор ЧУМАК, Директор Міжнародного центру перспективних досліджень

„До прав парламентської меншості можна було б віднести такі права: можливість формувати порядок денний двох-трьох днів сесії Верховної Ради (з тим, щоб мати парламентську трибуну для повного висвітлення своєї діяльності); право ставити не менше половини запитань до Уряду під час Днів Уряду України у Верховній Раді України; право на заміщення керівних посад в окремих комітетах (комітеті з питань регіональної політики і місцевого самоврядування, бюджету, з питань регламенту, з питань прав людини, з питань корупції та організованої злочинності). Також варто зменшити кількісний бар'єр (менше ста п'ятдесяти депутатів), необхідний для створення спеціальних слідчих комісій, подання запиту до вищих органів державної влади. До речі, викликає занепокоєння, що депутатські запити не мають логічного продовження. Запит подавати можна, передбачена обов'язковість органів виконавчої влади надавати відповідь на них. Але, якщо запит подається з парламентської трибуни і ми його всі чуємо, то відповіді на запит суспільство не чує. Тому ще однією формою контролю за діяльністю влади могла би бути обов'язковість на опублікування в парламентській газеті (наприклад, «Голосі України») відповідей центральних органів виконавчої влади на запити народних депутатів, про які заявлено з трибуни. Такі основні моменти, про які я хотів сказати щодо форми діяльності і змісту правової діяльності парламентської опозиції в Україні.”

Джерело: виступи учасників круглого столу „Статус опозиції в Україні: зміст та межі правового регулювання”, проведеного Громадською організацією «Лабораторія законодавчих ініціатив», м. Київ, 26.09.2006 р.

Доцільність надання опозиції права формувати тінювий (альтернативний) уряд: позиції політиків та експертів

Ігор КОЛІУШКО, радник Президента України, Керівник Головної служби політики інституційного розвитку Секретаріату Президента України

„Звичайно, закон може надати опозиції право на формування тінювого Кабінету Міністрів. Ми можемо написати цілий ряд декларативних положень, які не виходитимуть за межі загальногромадянських прав і прав, які закріплено в Законі „Про статус народного депутата України”. Але ці права ні в якій мірі не повинні зобов'язувати до якихось дій ні Кабінет Міністрів, ні парламентську більшість, ні Президента, ні інші інститути влади. Державний бюджет міг би передбачати певне фінансування діяльності тінювого кабінету міністрів як окремої структурної частини парламенту (виділити якесь приміщення, дати кілька окладів для державних службовців). Але надавати зарплати, прирівняні до зарплат членів уряду, – несерйозно, тому що член уряду несе політичну і юридичну відповідальність за свою діяльність, тоді як член „тінювого уряду” відповідає лише за свої слова, до того ж – лише політично, а не юридично.”

Іван ЗАСЦЬ, Українська Народна Партія

„Я виступаю проти створення тінювого уряду, оскільки це може призвести до виникнення двох урядів в парламенті. І що, тоді доведеться фінансувати обох?!”

Юрій МИРОШНИЧЕНКО, народний депутат України

„Оскільки може бути не одна опозиційна сила, постає проблема кількості „тінювих” урядів, що призводить до профанації інституту. Існування тінювого уряду видається доцільним лише за умови, якщо він не є інституціоналізованим і зосереджується на виробленні альтернативної політики. Лише у цьому випадку існування „тінювого” уряду є доцільним.”

Джерело: виступи учасників круглого столу „Статус опозиції в Україні: зміст та межі правового регулювання”, проведеного Громадською організацією «Лабораторія законодавчих ініціатив», м. Київ, 26.09.2006 р.

Таким чином, в умовах слабкості партійної дисципліни, відсутності у районних та обласних рад власних виконавчих органів, наявності у Президента вагомих кадрових та владно-розпорядчих повноважень у сфері виконавчої влади, присутності у складі Кабінету Міністрів України представників фракцій парламентської меншості, призначених „за квотою Президента”, дати відповідь на питання про те, що є опозицією, і хто є безпосереднім адресатом її опозиційної діяльності в центрі і на місцях неможливо. Очевидно, що суто формальний підхід до визначення поняття опозиції, закріплений у законопроектах №№ 1011 та 1011-1, в яких єдиним і достатнім критерієм для набуття опозиційного статусу є оприлюднення відповідної політичної заяви, є навряд чи обґрунтованим. Саме тому у контексті існуючої політичної ситуації та специфіки організації державної влади в центрі та на місцях найбільш правильним видається визначення поняття і статусу меншості, причому – лише парламентської, оскільки в місцевих радах існування стійкої інституціоналізованої більшості, на відміну від парламенту, не є обов’язковим.

3.2. Права парламентської опозиції та механізми їх реалізації в Україні

Чинне законодавство України вже сьогодні надає парламентській меншості ряд прав. Зокрема, з принципу пропорційного розподілу посад в органах парламенту, парламентських делегаціях прямо впливає право фракцій меншості на участь у розподілі керівних посад в комітетах Верховної Ради України, тимчасових спеціальних і слідчих комісіях, посад в органах, які формуються за участю парламенту, у кількості, пропорційній до чисельності кожної з таких фракцій. Парламентська меншість вже сьогодні має можливість ініціювати створення тимчасових слідчих комісій парламенту, процедуру притягнення Кабінету Міністрів України до політичної відповідальності, можливість впливати на законодавчий процес на етапі розгляду законів, ухвалених парламентською більшістю і повернути для повторного розгляду парламентом із зауваженнями Президента України. Депутати – представники парламентської меншості мають ті ж права на участь в обговоренні Програми діяльності Кабінету Міністрів України, проектів законів та інших питань, віднесених до компетенції Верховної Ради України, внесення запитів і звернень, що і представники парламентської коаліції. Діяльність парламентської меншості, як і парламентської більшості фінансується за рахунок коштів Державного бюджету України, розпорядником яких є Апарат Верховної Ради.

Саме тому доцільно вести мову не про кардинальне розширення прав парламентської меншості, зокрема – опозиції, скільки про створення дієвих механізмів реалізації вже існуючих її прав. Зокрема, забезпечення представництва у керівництві Верховної Ради, у складі комітетів, інших органах, які формуються за участю парламенту, фракцій меншості потребує дотримання закріпленого в Регламенті принципу пропорційного розподілу відповідних посад. У свою чергу, реалізація цього принципу є можливою за умови, коли кількість парламентських комітетів наближається до кількості членів найменшої фракції, граничний склад кожного комітету – визначається з урахуванням відповідної пропорції (є кратним пропорції), коли відповідні кадрові питання розглядаються окремо для більшості та меншості (наприклад, однією постановою призначається керівництво комітетів від коаліції, другою – від опозиції у відповідності до кількості представників (квотою) більшості та меншості). Відсутність цих передумов створюватиме проблему неадекватного представництва як більшості, так і меншості у складі органів, які формуються за участю парламенту. Звісно, на законодавчому рівні за представниками меншості може бути визначена певна пріоритетність („рейтинг”) у заміщенні посад в окремих комітетах, однак зводити процес кадрових призначень до арифметичного розподілу (наприклад, 10 посад голів комітетів та всі посади перших заступників голів комітетів – для фракцій меншості, загальна чисельність якої нараховує 150 депутатів) навряд чи варто. Тим більше, що у практично всіх зарубіжних країнах всі посади в органах парламенту заміщуються за принципом пропорційного розподілу. Таким чином, вирішення проблеми порушення прав

меншості в процесі розподілу посад в комітетах та інших органах парламенту лежить не стільки у площині правотворчості, скільки у площині належного правозастосування.

Сумнівною видається і доцільність закріплення за парламентською меншістю фінансування окремим рядком з Державного бюджету (як передбачено проектом Закону № 1011-1), оскільки тим самим частина парламенту – меншість – протиставлятиметься парламенту в цілому. Крім того, парламентська меншість у світлі положень чинного законодавства не може виступати розпорядником бюджетних коштів, оскільки навіть не є юридичною особою.

Нетиповим для зарубіжної практики є і закріплення за парламентською меншістю права ініціювання кадрових призначень в органах внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю (в Україні – ГоловКРУ та Рахункова палата), центральних органах виконавчої влади. Навпаки – призначення представників опозиції на посади в урядовій адміністрації свідчать про втрату опозиційного статусу, оскільки тим самим опозиція бере на себе частину політичної відповідальності за впровадження урядової політики у відповідних секторах публічного управління.

Права опозиції: зарубіжний досвід	
Іспанія	<ol style="list-style-type: none"> 1) Право 50-ти членів Конгресу та 50-ти сенаторів запитувати орган конституційного контролю про відповідність основному закону акту, прийнятого центральною представницькою установою 2) 2 фракції або 1/5 членів будь-якої палати можуть вимагати поіменного або таємного голосування; 3) 1/10 членів однієї з палат має право винести на референдум проект конституційної реформи після схвалення його Генеральними кортесами; 4) 1/10 Конгресу депутатів має право ініціювати резолюцію недовіри із включенням до неї кандидатуру на посаду голови уряду; 5) 1/4 Конгресу депутатів має право внести пропозицію про притягнення голови уряду та інших членів до кримінальної відповідальності.
Ірландія	<ol style="list-style-type: none"> 1) Порядок денний у нижній палаті визначається урядом після консультації з представниками парламентської опозиції; 2) 1/3 частина членів Палати представників можуть направити Президенту Республіки петицію з вимогою відмовитись від підписання акта і вимагати проведення референдуму; 3) 20 парламентарів можуть висунути кандидатуру на посаду Президента; 30 членів палати можуть порушити судову справу проти Президента; 4) Лідер опозиції отримує винагороду, яка залежить від чисельності групи; якщо група менше 7-ми членів – винагороди немає.
Канада	<ol style="list-style-type: none"> 1) Контроль часу, що відводиться на законопроекти та парламентські дебати з інших питань; 2) право на заміщення посад заступників голів постійних комітетів; 3) дебати по бюджету: 20 днів розподілені на три окремі бюджетні періоди; відведені опозиції мають назву «днів опозиції» та передбачають передування пропозицій від опозиції урядовим справам; 4) письмові та усні запитання); 5) дебати з приводу Тронної промови, під час якої опозиційні міністри подають клопотання про недовіру уряду.

Очевидно, що діяльність фракцій парламентської меншості має якимось чином узгоджуватись, більше того – у світлі положень нової редакції Конституції доцільним видається запровадження практики, коли в процесі розгляду окремих питань, наприклад – під час обрання голів парламентських комітетів, тимчасових соціальних і слідчих комісій, формування складу органів парламенту, меншість виступала у відносинах з більшістю як одне ціле. Проте стимулювати утворення „об’єднаної” парламентської опозиції штучним шляхом, через прийняття відповідного закону, видається недоцільним. На наш погляд, засади взаємовідносини між фракціями парламентської меншості мають визначатись самими цими фракціями.

У законопроекті № 1011-1 закріплено ряд положень, які дозволяють опозиції не лише контролювати діяльність органів виконавчої влади, але і прямо втручатись у цю діяльність, зокрема – „ветувати” акти Кабінету Міністрів України, надавати згоду на призначення керівників структурних підрозділів Головного контрольно-ревізійного управління України, ініціювати звільнення з посад службовців, у тому числі – членів Кабінету Міністрів України в адміністративних судах тощо. Крізь призму положень Конституції та практики Конституційного Суду затвердження відповідних положень навряд чи відповідатиме засадам поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову.

На окрему увагу заслуговує і право парламентської меншості утворювати альтернативний (опозиційний, „тіньовий”) Кабінет Міністрів. Доцільність існування такого Кабінету існує лише в умовах двопартійної парламентської системи, коли в результаті прорахунків у формуванні та здійсненні державної політики, партія більшості програє на виборах і її команду (склад Кабінету) змінює команда партії, яка перебувала в опозиції. Тому, якщо існування тіньового Кабінету „Опозиції Її Величності” у Великобританії не викликає подиву, намагання практично всіх політичних сил закріпити в законодавстві про опозиційну діяльність положення, які регламентують діяльність такого „Кабінету”, на наш погляд, є недоречними. У будь-якому разі цей орган не повинен виконувати інших повноважень, крім консультативно-дорадчих та представницьких. Але на сьогоднішній день ці функції здійснюються уповноваженими представниками фракцій та секретаріатами фракцій.

Аргументи проти прийняття окремого закону про опозицію

Борис БЕСПАЛИЙ, народний депутат України, Заступник Голови Комітету Верховної Ради України з питань правової політики

„Закон про опозицію прийматиметься більшістю, а тому де-факто буде „червоними прапорцями”, які окреслять поле для опозиційної діяльності, тобто – своєрідним гетто для опозиції”.

Віктор ЧУМАК, Директор Міжнародного центру перспективних досліджень

„Закон про опозицію – це таке наше українське «ноу-хау», тому що в світі таких законів практично ніде немає та вони й не потрібні. Права опозиції формуються традиціями, досвідом, політичною культурою. На мій погляд, доцільно було б закріпити певні права опозиції в такому документі як Регламент Верховної Ради, при чому, – з іншим статусом цього документу – статусом закону.”

Віталій БАЛА, Директор Агентства моделювання ситуацій

“Я відвертий противник прийняття закону, але знаю, що він буде прийнятий. Більш того, я знаю, що це буде поганий закон. Завжди будуть спроби цей закон переглянути, тому що в психології людей, які прийшли до влади, завжди залишається одна така характерна особливість: треба якось формалізувати та закріпити свою перевагу.”

Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ, народний депутат України

„В контексті опозиції йдеться не про протидію, а про протистояння („стояти проти”), що є можливим лише в двопартійній системі. В умовах багатопартійності ситуацію не можна спрощувати. Виникає небезпека законодавчого регулювання, бо в такому разі ми зарегулюємо те, що дуже швидко може стати неактуальним. Я – песиміст щодо швидкого прийняття закону про опозицію. До того ж, факт його прийняття нічого не змінить і не дасть, оскільки реальне політичне життя є значно різноманітнішим.”

Іван ЗАЄЦЬ, Українська народна партія

Взагалі треба думати про позапарламентську опозицію та опозицію в органах місцевого самоврядування, статус яких має бути закріплений у Регламенті Верховної Ради або шляхом внесення змін до Закону про місцеве самоврядування.

Джерело: виступи учасників круглого столу „Статус опозиції в Україні: зміст та межі правового регулювання”, проведеного Громадською організацією «Лабораторія законодавчих ініціатив», м. Київ, 26.09.2006 р.

Чи не єдине право меншості, яке дійсно потребує закріплення на законодавчому рівні та визначення механізмів його реалізації – право на висвітлення діяльності парламентської меншості у ЗМІ, на офіційній веб-сторінці Верховної Ради України. Практика розміщення інформаційно-аналітичних матеріалів меншості на веб-сторінках парламентських комітетів існує, зокрема, в США; практика розподілу ефірного часу на суспільному телебаченні – у Великобританії (канал ВВС) та ряді інших країн Європи. Тому у нормативно-правових актах, які регламентують порядок висвітлення діяльності Верховної Ради України, доцільно встановити квоти висвітлення діяльності більшості та опозиції.

Підсумовуючи вищевикладене слід відзначити, що практично в жодній країні світу парламентська меншість не наділена „всеохоплюючими” кадровими та

контрольними повноваженнями. Її участь у роботі парламенту зводиться до внесення інтерпеляцій та запитань, участі у роботі комітетів та інших органів парламенту, ініціювання відповідальності уряду (яке зазвичай не має жодних наслідків), оприлюднення інформації про діяльність урядової адміністрації в ЗМІ (за результатами роботи парламентських слідчих комісій або на підставі отриманої безпосередньо від уряду інформації). Далеко не в усіх країнах парламентська меншість може впливати на формування порядку денного парламенту. Чи не єдине право парламентської меншості,

механізми реалізації якого доцільно визначити на законодавчому рівні – право на висвітлення власної діяльності в друкованих та аудіовізуальних ЗМІ, на офіційній веб-сторінці Верховної Ради України. Більшість інших прав, які пропонується надати меншості законопроектами №№ 1011 та 1011-1, вже знайшли закріплення в Регламенті Верховної Ради України та інших нормативно-правових актах, тому варто вести мову лише про виконання положень цих нормативних актів, а не прийняття нових. Недостатньо обґрунтованим видається закріплення за парламентською меншістю прав на: а) призначення на посади в окремих центральних органах виконавчої влади, незалежних органах (Рахункова палата, Рада Національного банку, Вища рада юстиції, Конституційний Суд України тощо); б) закріплення за парламентською меншістю права на заміщення посад в комітетах з порушенням принципу пропорційного розподілу відповідних посад між усіма фракціями; в) запровадження фінансування діяльності меншості окремим рядком з Державного бюджету; г) надання меншості права прямо втручатись в діяльність органів виконавчої влади шляхом вето актів Кабінету Міністрів, погодження кадрових призначень у сфері виконавчої влади; д) утворення опозиційного Кабінету Міністрів з широкими повноваженнями, окремим фінансуванням та матеріальним забезпеченням.

3.3. Способи правового регулювання діяльності опозиції в Україні

В контексті вибору найбільш оптимального способу врегулювання діяльності опозиції невіршеними залишаються два основних питання – чи доцільно в Україні приймати окремий закон про опозицію, і діяльність якої саме опозиції – парламентської чи політичної, у тому числі й тієї, яка не має ознак інституційної оформленості – має регулювати цей закон? І чи існує потреба у визначенні статусу саме опозиції, а не парламентської (політичної) меншості?

Аналіз законопроектів, які вносились на розгляд Верховної Ради України нинішнього та попередніх скликань

дозволяє дійти висновку про відсутність у політикумі одноставної позиції щодо меж регулювання опозиційної діяльності. Так, на розгляд парламенту III і IV скликання депутатами – членами Фракції КПУ неодноразово вносились законопроекти, спрямовані на закріплення прав опозиції як такої, незалежно від того, чи є вона інституційно оформленою.

Аргументи на користь прийняття окремого закону про опозицію

Володимир ПОЛОХАЛО, народний депутат України

Сьогодні і Португалія, і Німеччина визначили демократичну сутність свого політичного курсу. І коли б Україна була зі своїми демократичними традиціями, практикою здійснення влади на 90 % схожа на Німеччину, можна було б закріпити статус меншості, а не опозиції. Важко визначити, якою Україна є сьогодні: точно не тоталітарна, але й не демократична. В умовах гострої політичної боротьби за визначення курсу взаємодія потрібна і владі, і опозиції. Але влада сьогодні не готова діяти за демократичними традиціями. В парламенті більшість за те, щоб закон про опозицію був, але не карикатурний. В законі мають бути закріплені права опозиції, оскільки шляхом внесення змін до Регламенту Верховної Ради України, Закону „Про об'єднання громадян”, Закону „Про політичні партії” це зробити не вдається. Закон сьогодні дає можливість продемонструвати, чи готова політично Україна надати опозиції, зокрема, парламентській, ті функції і той статус, який називається інститутом демократичної опозиції.

Ігор КОЛІУШКО, радник Президента України, Керівник Головної служби політики інституційного розвитку Секретаріату Президента України

„Звичайно, можна було б усі питання, пов'язані з діяльністю опозиції в парламенті регулювати Регламентом. Але, оскільки регламент у нас – не закон, а лише постанова, а в питанні регулювання прав опозиції хотілося б мати достатньо стабільне правове поле, я вважаю, що немає нічого поганого в тому, щоб був прийнятий закон про парламентську опозицію чи про опозиційну діяльність, маючи на увазі діяльність опозиції саме в парламенті.”

Анатолій МАТВІЄНКО, народний депутат України, Перший заступник Голови Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування

„З переходом на парламентську змішану систему ми маємо сьогодні усі підстави та необхідність прийняти закон. Бо коли ми мали президентську форму правління, говорити про те, що в парламенті має бути закон про опозицію або про більшість і про меншість, було абсурдним. Мені здається, що варто було б прийняти один закон чи, можливо, навіть два, тільки про більшість як коаліцію і про меншість як опозиційну у Верховній Раді і про ту саму систему більшості та меншості, тільки в місцевих органах влади.”

Джерело: виступи учасників круглого столу „Статус опозиції в Україні: зміст та межі правового регулювання”, проведеного Громадською організацією «Лабораторія законодавчих ініціатив», м. Київ, 26.09.2006 р.

Аналогічна логіка прослідковується і в законопроекті № 1011 від 25.05.2006 „Про опозиційну політичну діяльність”, внесеному народними депутатами України членами Фракції Партії регіонів. Ініціатори інших законопроектів, зокрема – і законопроекту № 1011-1 від 04.09.2006 р. виходили і виходять з того, що на законодавчому рівні має визначатись статус саме парламентської опозиції, а не опозиції, яка існує за межами органу законодавчої влади.

На думку авторів, спроби врегулювати діяльність опозиції, яка функціонує поза межами парламенту, наштовхуються на ряд суттєвих перешкод, які унеможливають відповідне регулювання. По-перше, на відміну від Конституції, яка передбачає обов'язкове формування парламентської коаліції у Верховній Раді України, законодавство про місцеве самоврядування не передбачає обов'язкового створення „більшостей” у регіональних та місцевих радах. Відповідно, на місцевому та регіональному рівні на практиці неможливо провести відмежування між „більшістю” та „меншістю” у відповідних радах, а відтак – визначити права меншості, механізми їх реалізації. Більше того, практика показує, що у місцевих радах більшість формується суто ситуативно, не має (в силу звуженості функцій місцевого самоврядування, централізації державної влади) чіткої політичної програми діяльності та власних органів, які б могли втілити відповідну програму в життя (на рівні областей і районів). По-друге, спроби визначити статус „опозиції” в місцевих радах зіштовхуються з неможливістю встановлення критеріїв опозиційності – адже в радах на базових рівнях адміністративно-територіального поділу політика формується відповідним сільським, селищним, міським головою, головою районної або обласної державної адміністрації, керівниками місцевих органів виконавчої влади, радами вищого рівня (районними, обласними) тощо. Саме цим і пояснюється різний склад „опозицій” на загальнодержавному рівні та інших рівнях адміністративно-територіального поділу. ***Зазначене дозволяє говорити про те, що поняття, основні ознаки, права і обов'язки опозиції в місцевих радах на сьогодні визначити неможливо. Тому діяльність як більшості, так і меншості (опозиції) в представницьких органах місцевого самоврядування варто залишити поза межами правового регулювання.***

Недоцільною видається і законодавча регламентація діяльності позапарламентської опозиційної діяльності, оскільки відповідні відносини на сьогодні врегульовано Конституцією України, Законами „Про політичні партії”, „Про об'єднання громадян”, „Про інформацію” тощо, а обмеження у здійсненні опозиційної діяльності – визначено Кримінальним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими нормативно-правовими актами, які встановлюють відповідальність за протиправні дії.

Таким чином, найбільш доцільним є регулювання саме парламентської опозиційної діяльності.

У зв'язку з цим актуальності набуває питання про спосіб регулювання цієї діяльності, зокрема – чи повинен статус парламентської меншості (опозиції) визначатись шляхом внесення змін до вже прийнятих і чинних правових актів, чи шляхом прийняття окремого спеціального закону?

На наш погляд, оскільки діяльність парламентської меншості (опозиції) втілюється в конкретних формах роботи законодавчого органу влади в цілому, то і регулювання цієї діяльності має здійснюватись шляхом внесення змін до законів і підзаконних актів, які визначають форми діяльності парламенту. До таких актів слід віднести насамперед Конституцію, Регламент Верховної Ради України від 16.03.2006 р., Закон „Про комітети Верховної Ради України” від 4.04.1995 р. в редакції Закону від 22.12.2005 р., Закон „Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” від 23.09.1997 р., Постанову „Про порядок висвітлення роботи Верховної Ради України V скликання” від 27.07.2006 р. Саме цими законодавчими актами на сьогодні визначається права депутатських фракцій і окремих народних депутатів України в процесі обрання керівництва Верховної Ради України, формування персонального складу комітетів, тимчасових спеціальних і слідчих комісій, закріплюється принцип

пропорційного представництва у складі органів Верховної Ради депутатських фракцій, права депутатів і фракцій під час затвердження, обговорення і розгляду питань порядку денного, форми участі депутатських фракцій і народних депутатів у здійсненні парламентом своїх контрольних функцій, порядок ініціювання та висловлення індивідуального та колективного вотуму недовіри особам, які призначаються на посади і звільняються з посад Верховною Радою України. *З огляду на це, врегулювання статусу парламентської меншості (опозиції) має здійснюватись шляхом внесення змін до чинних нормативно-правових актів, а не шляхом прийняття окремого закону.*

3.4. Пропозиції щодо удосконалення законопроектів про парламентську опозицію (№№ 1011, 1011-1)

Жоден з проектів, спрямованих на створення гарантій опозиційної діяльності (№№ 1011, 1011-1), не є досконалим і потребує ґрунтовного доопрацювання, зокрема – у напрямі приведення у відповідність до Конституції, створення механізмів, через які відповідні новели могли б бути втілені в життя, виключення положень, пошуку оптимального балансу між правами опозиційних фракцій, фракцій більшості та фракцій, які не входять ні до більшості, ні до опозиції.

Законопроекти про статус опозиції: думки політиків та експертів

Ігор КОЛІУШКО, радник Президента України, Керівник Головної служби політики інституційного розвитку Секретаріату Президента України

„Проаналізувавши законопроект про статус парламентської опозиції, внесений Ю. Тимошенко, я звернув увагу лише на два моменти, які не „вписуються” ні в яку логіку. Стаття 3 так формулює мету опозиції, що вона практично співпадає з метою влади. А якщо з такою метою політична сила не прийшла до влади, значить, ця мета не підтримана виборцями. Метою парламентської опозиції має полягати в опонуванні владі та здобутті авторитету виборців. Другий момент – це розділ 5 «Альтернативне управління державними справами», де йдеться про те, що «опозиційний уряд має право постійно та оперативно отримувати інформацію від Кабінету Міністрів та Президента». Без сумніву, парламентська опозиція повинна мати інформацію щодо справ в державі. Але доступ до інформації не є її особливим правом: є статус народного депутата, є право громадян на доступ до публічної інформації. Крім того, в уряді має бути чітко розмежовано рівень державної служби, яка служить суспільству в цілому, і її інформація взагалі не повинна ховатися ні від кого. Але є рівень політичного керівництва. І, як правило, в європейських країнах на засіданнях уряду не присутній взагалі ніхто.»

Анатолій МАТВІЄНКО, народний депутат України, Перший заступник Голови Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування

„Мені здається, що законопроекти, що розглядаються в Верховній Раді, не враховують тієї ситуації, яка є в Україні, та не відповідають на її виклики. Там багато цікавих новел, але жоден з них я як депутат не підтримав би у першому читанні, оскільки один (я маю на увазі законопроект Р.Богатирьової) претендує на якусь системну опозицію, чого ми не можемо мати в нашому суспільстві в силу неструктурованості, відсутності політичних традицій, надмірної багатопартійності, нерозвиненості громадянських інститутів. Проект Юлії Тимошенко вказує, як керувати державою, не ставши Прем'єр-міністром. Очевидно, що це несерйозно, і це не додає авторитету шанованій мною людині, яка цей законопроект підписала.»

Володимир ФЕСЕНКО, Голова Правління Центру прикладних політичних досліджень „Пента”

„Обидва закони, які розглядаються у Верховній Раді, погані. Не можна брати за основу ні закон Богатирьової, ні закон Тимошенко, тому що вони виходять в першу чергу з логіки політичної доцільності, а не з правової логіки і не з логіки захисту опозиції, і закріплення її статусу.»

Джерело: виступи учасників круглого столу „Статус опозиції в Україні: зміст та межі правового регулювання”, проведеного Громадською організацією «Лабораторія законодавчих ініціатив», м. Київ, 26.09.2006 р.

Варто відзначити, що і за межами, і за змістом правового регулювання законопроекти №№ 1011 та 1011-1 суттєво різняться між собою. По-перше, законопроект № 1011 регламентує як парламентську, так і позапарламентську опозиційну діяльність, тоді як законопроект, поданий Ю.Тимошенко – лише діяльність парламентської опозиції. По-друге, законопроект № 1011 має рамковий характер, і через це його прийняття практично не вплине на засади взаємодії парламентської коаліції з тією частиною депутатського корпусу, яка не приєдналась до неї. Натомість положення законопроекту № 1011-1 є більш конкретизованими, хоча таку конкретизацію далеко не завжди можна розглядати як позитив

– в ряді випадків законопроект Ю.Тимошенко залишає без вирішення ті ж проблеми, що і законопроект, внесений Р.Богатирьовою, Т.Чорноволом ті іншими народними депутатами. Зазначене стосується зокрема, неможливості втілити потенційні нововведення в життя (реалізація більшості прав опозиції потребує прийняття Верховною Радою України постанов; іншими словами – проблема уникнення „диктату” парламентської більшості над меншістю залишається невирішеною). Ряд положень законопроекту Ю.Тимошенко не відповідають демократичним стандартам, сучасним тенденціям розвитку відповідного зарубіжного законодавства, в окремих випадках – навіть Конституції України. Так, запровадження підконтрольності ГоловкиРПУ Рахунковій палаті на практиці означатиме пряме втручання парламенту у сферу компетенції виконавчої влади, порушуватиме принцип поділу влади (до речі проти надання Рахунковій палаті владно-розпорядчих повноважень свого часу виступив Конституційний Суд України, розглядаючи у 1997 році справу про Рахункову палату) і не відповідатиме практиці країн Європи, де проведено чітке розмежування між зовнішнім та внутрішнім (урядовим) фінансовим контролем. Не можна погодитись і з закріпленням за опозицією прав, які дозволятимуть їй прямо втручатись в сферу урядової компетенції, перешкоджати реалізації політичного курсу, визначеного Кабінетом Міністрів України. Ці та інші недоліки законопроектів про опозиційну діяльність більш детально викладено у нижченаведеній Таблиці.

Таблиця 7. Основні позитиви і негативи законопроектів про опозицію, які перебувають на розгляді Верховної Ради України V скликання

	Сильні сторони	Слабкі сторони
Законопроект № 1011, внесений народними депутатами України Р.Богатирьовою, М.Комаром, Т.Чорноволом, В.Бевзенком	<ul style="list-style-type: none"> статус альтернативного („тіньового”) уряду як консультативно-дорадчого органу опозиції 	<ul style="list-style-type: none"> рамковий характер регулювання звуженість джерел фінансування опозиційної діяльності, неузгодженість відповідних норм з чинним законодавством „формальність” статусу опозиції, відсутність чітких критеріїв розмежування між більшістю, меншістю, опозицією порушення принципу пропорційного представництва фракцій в органах парламенту та органах, які формуються парламентом (проблема неадекватного представництва) неврегульованість статусу „об’єднаної” парламентської опозиції неконкретизованість процедури реалізації опозицією своїх прав відсутність дієвих механізмів реалізації прав опозиції (декларативний характер прав) та відповідальності за порушення відповідних прав невизначеність статусу фракцій, які не належать ні до парламентської коаліції, ні до парламентської опозиції прийняття законопроекту в існуючій редакції не створить умов для реалізації опозицією своїх прав у законотворчій та контрольній діяльності парламенту

<p style="text-align: center;">Законопроект № 1011-1, внесений народним депутатом України Ю.Тимошенко</p>	<ul style="list-style-type: none"> • конкретизованість процедур реалізації опозицією своїх прав; • юридична техніка – приведення положень раніше прийнятих законів у відповідність із вимогами законопроекту 	<ul style="list-style-type: none"> • невідповідність окремих положень законопроекту Конституції (в частині закріплення за опозицією права вето на рішення Кабінету Міністрів, виключного права на заміщення керівних посад в окремих центральних органах виконавчої влади, посади Голови Рахункової палати – незалежного органу парламентського контролю тощо; підпорядкування Головки КРУ Рахунковій палаті) • нерівність прав фракцій, які входять до парламентської більшості (опозиції) та фракцій, які не приєдналися ні до опозиції, ні до парламентської більшості • невизначеність кола суб'єктів опозиційної діяльності (партія, партія, що входить до складу блоку, який подолав виборчий бар'єр, фракція і т.п.) • „формальність” статусу опозиції (для набуття відповідного статусу достатньо лише заяви про перехід в опозицію) • закріплення за опозицією широкого переліку прав, через реалізацію яких опозиція може прямо втручатись в діяльність органів виконавчої влади, підмінити діяльність парламенту, його органів, уряду та суду (вето на рішення уряду, право впливати на конкурентну і грошово-кредитну політику; закріплення за опозицією права зміщувати посадових осіб органів державної влади з посад (стаття 49 законопроекту) • специфіка фінансування діяльності опозиції (на відміну від парламентської коаліції, фінансування діяльності опозиції здійснюється окремим рядком з Державного бюджету України) • порушення принципу пропорційного представництва фракцій в органах парламенту та органах, які формуються парламентом (проблема неадекватного представництва – „надпредставленості” або „недопредставленості”) • відсутність дієвих механізмів реалізації прав опозиції (всі рішення з кадрових питань, здійснення парламентського контролю приймаються парламентською більшістю), і відповідальності за порушення цих прав • відсутність дієвих механізмів узгодження інтересів між об'єднаною парламентською опозицією та опозиційними фракціями, які не ввійшли до об'єднаної опозиції • надмірні повноваження опозиційного Уряду • реалізація закону у разі його прийняття призведе до необґрунтованого збільшення видатків Державного бюджету України
---	--	--

На підставі аналізу сильних та слабких сторін законопроектів можна розробити такі основні **рекомендації щодо удосконалення правового регулювання опозиційної політичної діяльності**: а) *за формою статус парламентської меншості має визначатись не окремим законом, а шляхом внесення змін до Регламенту Верховної Ради України, Закону „Про комітети Верховної Ради України” та інших раніше прийнятих нормативно-правових актів*; б) *доцільним видається врегулювання не опозиційної діяльності в цілому, а лише опозиційної діяльності в межах парламенту – парламентської опозиційної діяльності*; в) *через відсутність чітких критеріїв розмежування опозиційної діяльності та діяльності, не пов'язаної з приналежністю до більшості чи опозиції (перебуванням у меншості) у Регламенті варто закріплювати поняття не опозиції, а меншості, яка включатиме всі фракції та позафракційних депутатів, які не підписали Угоди про створення парламентської коаліції і не були призначені на посади в Кабінеті Міністрів України, інших органах виконавчої влади*; г) *ключовим носієм прав, пов'язаних із приналежністю до парламентської меншості, має бути фракція, а не окремий депутат, об'єднання фракцій, партії або блоки*; д) *положення законопроекту (-ів) не повинні суперечити Конституції України, зокрема – засадам поділу влади*; е) *законопроект про опозиційну діяльність (проект змін до чинних законів України) повинен не стільки закріплювати за меншістю певні права, скільки передбачати ефективні механізми вже існуючих прав, удосконалення форм реалізації парламентом своїх контрольних повноважень*; є) *через рамковий характер регулювання, законопроект № 1011 є менш прийнятним для подальшої роботи над створенням правової основи діяльності парламентської меншості, порівняно із законопроектом № 1011-1.*

- 1) У більшості зарубіжних країн опозиційна за своєю природою діяльність окремими законами не регулюється, саме поняття „опозиції”, за винятком окремих країн з англосаксонською правовою системою, – не використовується, більш поширеним у конституційній теорії та практиці є поняття парламентської (політичної) „меншості”. Зарубіжний досвід свідчить також про те, що права меншості, як правило, прямо не визначаються, а впливають безпосередньо з форм діяльності парламенту, його органів, представницьких органів місцевого самоврядування. Діяльність неінституціоналізованої опозиції регламентується в основному законодавством про об'єднання громадян, про свободу вираження поглядів і переконань, про інформацію, про свободу зібрань тощо.
- 2) В умовах слабкості партійної дисципліни, відсутності у районних та обласних рад власних виконавчих органів, наявності у Президента вагомих кадрових та владно-розпорядчих повноважень у сфері виконавчої влади, присутності у складі Кабінету Міністрів України представників фракцій парламентської меншості, призначених за „квотою” Президента, дати відповідь на питання про те, хто в Україні є опозицією, і *хто* є безпосереднім адресатом її опозиційної діяльності в центрі і на місцях неможливо. У контексті існуючої політичної ситуації та специфіки організації державної влади і місцевого самоврядування найбільш правильним видається визначення поняття і статусу меншості, причому – лише парламентської, оскільки в місцевих радах існування стійкої інституціоналізованої більшості, на відміну від парламенту, не є обов'язковим.
- 3) Найкращими моделями для визначення та захисту прав меншості (опозиції) є німецька та вестмінстерська моделі; історична специфічність скандинавської та слабкість французької моделі роблять наслідування цих систем в українських умовах проблематичним.
- 4) Практично в жодній країні світу парламентська меншість не наділена „всеохоплюючими” кадровими та контрольними повноваженнями. Її участь у роботі парламенту зводиться до внесення інтерпеляцій та запитань, участі у роботі комітетів та інших органах парламенту, ініціювання відповідальності уряду (яке зазвичай не має жодних наслідків), оприлюднення інформації про діяльність урядової адміністрації в ЗМІ (за результатами роботи парламентських слідчих комісій або на підставі отриманої безпосередньо від уряду інформації). Далеко не в усіх країнах парламентська меншість може впливати на формування порядку денного парламенту. Чи не єдине право парламентської меншості, механізми реалізації якого доцільно визначити на законодавчому рівні – право на висвітлення власної діяльності в друкованих та аудіовізуальних ЗМІ, на офіційній веб-сторінці Верховної Ради України. Більшість інших прав, які пропонується надати меншості законопроектами №№ 1011 та 1011-1, вже знайшли закріплення в Регламенті Верховної Ради України та інших нормативно-правових актах, тому варто вести мову лише про забезпечення виконання положень цих нормативних актів, а не прийняття нових. Загалом, законопроект про опозиційну діяльність (проект змін до чинних законів України) повинен не стільки закріплювати за меншістю певні права, скільки передбачати ефективні механізми вже існуючих прав, удосконалення форм реалізації парламентом своїх контрольних повноважень
- 5) Недостатньо обґрунтованим видається закріплення за парламентською меншістю прав на: а) призначення на посади в окремих центральних органах виконавчої влади, незалежних органах (Рахункова палата, Рада Національного банку, Вища рада юстиції, Конституційний Суд України тощо); б) закріплення за

парламентською меншістю права на заміщення посад в комітетах з порушенням принципу пропорційного розподілу відповідних посад між усіма фракціями; в) запровадження фінансування діяльності меншості окремим рядком з Державного бюджету; г) надання меншості права прямо втручатись в діяльність органів виконавчої влади шляхом вето актів Кабінету Міністрів, погодження кадрових призначень у сфері виконавчої влади; д) утворення опозиційного Кабінету Міністрів з широкими повноваженнями, окремим фінансуванням та матеріальним забезпеченням.

- 6) Врегулювання статусу парламентської меншості (опозиції) в Україні більш доцільно здійснювати шляхом внесення змін до чинних нормативно-правових актів, а не шляхом прийняття окремого закону.
- 7) Жоден з проєктів, спрямованих на створення гарантій опозиційної діяльності (№№ 1011, 1011-1), не є досконалим і потребує ґрунтовного доопрацювання
- 8) Основним носієм прав, пов'язаних із приналежністю до парламентської меншості, має бути фракція, а не окремий депутат, об'єднання фракцій, партія або блок.
- 9) Через рамковий характер регулювання, законопроект № 1011 є менш прийнятним для подальшої роботи над створенням правової основи діяльності парламентської меншості, порівняно із законопроектом № 1011-1.

Література

1. Бірс Д. Дж. Права та обов'язки опозиційних партій в демократичних країнах. – <http://www.pdp.org.ua/index.php?id=txt&a=1429>
2. Гаврилов Г. Модели политической оппозиции: теоретико-методологический анализ. – Екатеринбург, 2003. – 153с.
3. Гергун А. Проблема інституціоналізації парламентської опозиції: американо-європейський досвід та українські реалії // Опозиція: статус, права та зобов'язання. Європейський досвід та українські реалії (Матеріали науково-практичного семінару) // Вісник Школи політичної аналітики. – 2003. – Спецвипуск № 2(7). – с. 25-29.
4. Кесарчук О. Діяльність опозиційних сил в країнах-членах СНД // Опозиція: статус, права та зобов'язання. Європейський досвід та українські реалії (Матеріали науково-практичного семінару) // Вісник Школи політичної аналітики. – 2003. – № 2(7). – с.30-35.
5. Жданов І. Влада і опозиція в Україні // Опозиція: статус, права та зобов'язання. Європейський досвід та українські реалії (Матеріали науково-практичного семінару) // Вісник Школи політичної аналітики. – 2003. – № 2(7). – с. 45-60.
6. Конституція Бельгії // Конституції государств Европейского Союза / под ред. Окунькова Л. – М.: Норма-Инфа-М, 1999.
7. Кречмер Г. Фракції. Партії в парламенті // К.: Видавництво «Заповіт», 1999. – 300с.
8. Підлуська І. Статус і права опозиції: порівняльний аналіз // Опозиція: статус, права та зобов'язання. Європейський досвід та українські реалії (Матеріали науково-практичного семінару) // Вісник Школи політичної аналітики. – 2003. – № 2(7). – с. 16-20.
9. Совгиря О. Правовий статус парламентської опозиції. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 263с.
10. Опозиція в Україні (аналітична доповідь Центру Разумкова) // Національна безпека і оборона. – 2002. – №7(31). – 69с.
11. Юдин Ю. Политические партии и право в современном государстве. – М.: Форум, Инфра-М, 1998. – 285с.
12. Inter-Parliamentary Union (IPU). 1999. Guidelines on the Rights and Duties of the Opposition. Geneva: Inter-Parliamentary Union // <http://www.ipu.org/splz-e/gabon.htm>
13. Schmitz G. The Opposition In A Parliamentary System // <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/bp47-e.htm#OPPOSITION>