

Коротке резюме
експертів Лабораторії законодавчих ініціатив
засідання "Круглого столу" на тему:
"Інституціоналізація коаліції та опозиції в парламенті України"

Актуальність питання

1. Зазначений захід було проведено спільно Комітетом Верховної Ради України з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України та Програмою USAID "Рада: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво". Його проведення зумовлене необхідністю ґрунтовного експертного забезпечення внутрішньої реформи парламенту України та підвищення його інституційної спроможності, які поставили на порядок денний завдання щодо суттєвого оновлення чинних парламентських інститутів. З-поміж них одне з ключових місць належить коаліції депутатських фракцій (далі – коаліції) та парламентській опозиції (далі – опозиції) як відносно новим інститутам конституційного права України.

2. Експерти відзначили, що правова інституціоналізація коаліції та опозиції в сучасних українських умовах є нагальним та пріоритетним завданням у контексті парламентської реформи. Така інституціоналізація має дві основні форми – конституційна та законодавча. Вони мають взаємопов'язаний та взаємозумовлюючий характер.

Правові аспекти взаємодії коаліції та опозиції

3. Стосовно коаліції конституційна форма правової інституціоналізації здійснена в Україні у прямий спосіб – із зазначенням в Основному Законі України базових кваліфікаційних характеристик коаліції, способу її формування, конституційних функцій та місця коаліції у структурі парламентського механізму. Натомість **щодо опозиції конституційна інституціоналізація має непрямий характер, оскільки поняттями парламентської опозиції чи парламентської меншості Конституція України безпосередньо не оперує**. Проте в Основному Законі України розміщено чималий блок правових норм, які безпосередньо стосуються конституційних прав опозиції (право на ініціювання скликання позачергової сесії парламенту, право на ініціювання питання про відповідальність Кабінету Міністрів України, право на створення тимчасових слідчих комісій парламенту тощо).

4. В аспекті законодавчої інституціоналізації коаліції та опозиції в Україні **слід відзначити, що у чинному натеper Регламенті Верховної Ради України як основному підконституційному законодавчому акті з парламентських процедур відсутні взаємоузгоджені правові приписи щодо організації та діяльності коаліції та опозиції**.

7. З огляду на це, на думку експертів, оптимальним видається той підхід, який передбачатиме внесення мінімально необхідних змін до Регламенту Верховної Ради України в частині одночасного унормування питань організації та діяльності коаліції та опозиції. Завдяки такому врегулюванню будуть забезпечені, зокрема, правові основи діалогу між коаліцією та опозицією. Натомість окремішнє законодавче врегулювання статусу коаліції та опозиції, у цьому контексті, виглядає нелогічним та нераціональним.

Пропозиції щодо внесення змін до Регламенту

Принципово важливим для законодавчої інституціоналізації коаліції видається закріплення в Регламенті Верховної Ради України таких питань: 1) поняття та спосіб утворення коаліції, виходячи з її фракційної природи (принцип колективного членства в коаліції); 2) строки, необхідні для встановлення факту сформування коаліції; 3) процесуально-правове закріплення особливостей реалізації повноважень коаліції щодо участі у формуванні Уряду України, кореспондованих з можливими змінами у складі коаліції; 4) чіткої фіксації факту припинення існування коаліції з відповідними правовими наслідками для парламенту.

«Перевантаження» Регламенту Верховної Ради України правовими приписами щодо коаліції. *"які не мають конституційних підстав"* регулювання відносин усередині коаліції, можливість створення допоміжних органів коаліції та врегулювання порядку здійснення керівництва нею, формулювання певних формалізованих вимог до змісту коаліційної угоди та способу її укладення, тощо. **"виглядає недоцільним і вразливим з точки зору додержання вимог правової визначеності"**

Законодавчий статус опозиції

На думку експертів, при правовому конструюванні базових елементів статусу опозиції слід виходити з того, що опозицією є всі фракції та народні депутати, які не увійшли до складу коаліції. Обсяг прав, який слід надати опозиції, не повинен виходити за межі парламентського права та діяльності парламенту. Водночас, норми Регламенту Верховної Ради України покликані гарантувати неухильне дотримання законодавчої процедури, що дасть змогу народним депутатам з опозиції впливати на процес прийняття рішень парламентом України. У цьому зв'язку доцільно передбачити в Регламенті Верховної Ради України гарантії опозиції щодо того, що:

1) законопроекти від опозиції хоча б протягом якогось часу будуть розглядатись (з відповідним запровадженням певних кількісних обмежень для запобігання зловживанню правами з боку опозиції);

2) у разі незабезпечення у парламентських процедурах права на виступ від кожної окремо взятої фракції для цих випадків слід надати право на виступ і певну кількість часу на виступ для представників опозиції;

3) зарезервувати певну кількість часу для запитань і відповідей на них під час проведення "Години запитань до Уряду" (чи "Дня Уряду").

Натомість, резервування права на формування опозиційного уряду та фіксація його окремих повноважень не матимуть процедурного характеру і явно виходитимуть за межі предмету правового регулювання парламентського Регламенту Верховної Ради України.

Функціонування внутрішньоопозиційних утворень (опозиційних урядів, секретаріатів тощо), а так само їх фінансове й організаційне забезпечення є внутрішньою справою опозиційних фракцій, тому відповідні питання не повинні бути предметом вирішення в Регламенті Верховної Ради України. **"Не вбачається доцільним та обґрунтованим також «квотування» представникам опозиції керівних посад як у парламенті, так і поза ним."** оскільки це порушуватиме конституційно визначену компетенцію Верховної Ради України.

Підсумки

З огляду на вищенаведене, майбутній закон про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України (щодо унормування організації та діяльності коаліції і опозиції) повинен бути доволі стислим і вміщувати виключно процесуальні положення, які стосуватимуться:

1) визначення засад формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції;

2) деталізації конституційних (передусім, контрольних та законопроектних) прав опозиції в ході парламентської діяльності.

АНАЛІТИЧНІ ВИСНОВКИ

За результатами засідання "Круглого столу" на тему: "Інституціоналізація коаліції та опозиції в парламенті України"

Актуальність питання

1. Зазначений захід було проведено спільно Комітетом Верховної Ради України з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України, Лабораторією законодавчих ініціатив та Програмою USAID "Рада: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво".

Проведення цього «Круглого столу» зумовлене необхідністю ґрунтовного експертного забезпечення внутрішньої реформи парламенту України та підвищення його інституційної спроможності, які поставили на порядок денний завдання щодо суттєвого оновлення чинних парламентських інститутів.

З-поміж них одне з ключових місць належить коаліції депутатських фракцій (далі – коаліції) та парламентській опозиції (далі – опозиції) як відносно новим інститутам конституційного права України.

У результаті проведеної дискусії експерти дійшли консенсусу, зокрема, щодо таких основних висновків і пропозицій з окресленої проблематики.

2. Правова інституціоналізація коаліції та опозиції є об'єктивним процесом оформлення правовими засобами тенденції парламентського структурування за умов поступового утвердження й розвитку в Україні парламентсько-президентської моделі державного правління, становлення сучасної партійної системи та посилення її впливу на прийняття державних рішень, зокрема і через використання наявних парламентських механізмів.

Форми і задачі правової інституціоналізації коаліції та опозиції

Правова інституціоналізація коаліції та опозиції в Україні на сучасному етапі розглядається, насамперед, як форма приведення чинного парламентського законодавства, у тому числі і Регламенту Верховної Ради України, у відповідність до Конституції України, яка вимагає правової інституціоналізації як коаліції, так і опозиції¹

3. Таке приведення у відповідність до Конституції України норм Регламенту Верховної Ради України, зокрема і за рахунок його доповнення новими положеннями не є суто технічним завданням. Його актуальна реалізація вимагає відповідного глибокого переосмислення правової природи коаліції та опозиції та впровадження отриманих висновків у правову «матерію».

4. Передусім, експерти відзначили, що правова інституціоналізація коаліції та опозиції в сучасних українських умовах є нагальним та пріоритетним завданням у контексті системної парламентської реформи, спрямованої на те, щоб домогтися ефективного виконання конституційних функцій Верховної Ради України – законодавчої, контролюючої та представницької; підвищення якості українського парламентаризму; підвищення прозорості, передбачуваності, ефективності та відкритості процесу роботи Верховної Ради України.

Така правова інституціоналізація має дві основні форми – конституційну та законодавчу. Вони мають взаємопов'язаний та взаємозумовлюючий характер.

Саме конституційна інституціоналізація коаліції та опозиції обумовлює суттєвий імпульс для правового унормування згаданих парламентських інститутів у законодавчій формі.

Безумовно, саме в Регламенті Верховної Ради України можуть мати місце ті положення щодо коаліції та опозиції, які об'єктивно залишилися поза безпосереднім конституційним регулюванням. При цьому такі положення Регламенту Верховної Ради України, як і будь-якого іншого нормативно-правового акту, повинні прийматися на основі Конституції України і відповідати їй.

5. Здійснення правової інституціоналізації коаліції та опозиції має перспективний характер та безпосередньо впливає на розв'язання актуальних завдань внутрішньої реформи й підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України.

Таке встановлення правових інститутів,

1) виступає дієвим засо/бом вирішення суспільних проблем, а також є складовою частиною системи «стримувань і противаг» у структурі політичних відносин;

2) передбачає поступове збільшення впливу партійної складової на весь ансамбль внутрішньопарламентських відносин, її реальну участь у процесі вироблення та прийняття управлінських рішень як з боку парламенту, так і з боку сформованого ним Уряду;

3) є важливим елементом запобігання монополізації державної влади, формування конкурентного середовища опозиційних та правлячих політичних сил, стабілізації суспільного розвитку, запобігання виникненню та/або граничному загостренню політико-правових конфліктів у взаємодії коаліції та опозиції, що загрожує стабільності політичного розвитку держави в цілому;

4) має сприяти належній реалізації відповідними політичними (парламентськими) інститутами їх функцій;

5) є об'єктивним обмежувачем (утримувачем) владних домагань з боку як коаліції, так і опозиції, оскільки лімітує їх діяльність у межах чинного парламентського механізму, запобігаючи парламентським кризам або, принаймні, мінімізуючи їх наслідки для парламенту та політичної системи держави в цілому.

Визнано, що натепер питання закріплення й визнання (легітимації) преференцій для опозиції чи позитивної дискримінації щодо коаліції є, швидше, питанням правової культури і політичних традицій, ніж питанням Регламенту Верховної Ради України.

6. Натомість Регламент Верховної Ради України повинен рівно настільки це відобразити, наскільки це об'єктивно потрібно в даний історичний момент, відповідно до наявних суспільно-політичних умов.

Поточний стан конституційного регулювання питання

7. В аспекті конституційної інституціоналізації цієї проблеми слід відзначити, що стосовно коаліції ця форма правового унормування здійснена в Україні у прямий спосіб – із зазначенням базових кваліфікаційних характеристик коаліції, способу її формування, виключних конституційних функцій та особливого місця коаліції у структурі парламентського механізму.

Натомість конституційне визначення опозиції має непрямий (евентуальний) характер, оскільки поняттями парламентської опозиції чи парламентської меншості Конституція України безпосередньо не оперує.

Проте в Основному Законі України розташовано чималий блок правових норм, які безпосередньо стосуються конституційних прав опозиції (право на ініціювання скликання позачергової сесії парламенту, право на ініціювання питання про відповідальність Кабінету Міністрів України, право на створення тимчасових слідчих комісій парламенту тощо).

8. Експерти переважно не торкалися у своєму аналізі питань оптимальності наявної форми конституційної визначеності коаліції та опозиції та доцільності коригування відповідної конституційної моделі оформлення згаданих правових інститутів, виходячи з необхідності досягти, на сучасному етапі розвитку парламентаризму, мінімальних, проте вкрай необхідних цілей приведення у відповідність до Основного Закону України норм чинного парламентського законодавства, яке повинно врегулювати базові елементи статусу коаліції та опозиції, зокрема шляхом заповнення відповідних правових прогалів.

9. Експертами було констатовано, що законодавча інституціоналізація коаліції та опозиції в Україні має надмірно фрагментарний і в цілому непослідовний характер, оскільки Регламент Верховної Ради України у цій частині досі не приведений у відповідність до Конституції України.

У чинному натепер парламентському Регламенті, зокрема, відсутні взаємоузгоджені правові приписи щодо відправних моментів (засад) організації та діяльності коаліції та опозиції.

Водночас, і реальна політична практика оформлення та діяльності коаліції та опозиції протягом 2014-2016 років, здійснювана поза регламентними вимогами (в силу відсутності останніх), не дозволяє досягти однозначного розуміння багатьох ключових моментів відповідної інституціоналізації, зокрема щодо фіксації моменту створення коаліції, способу обрахунку її чисельного складу, фік-

сації узгоджених політичних позицій, змін у складі коаліції, фіксації факту припинення її діяльності, реалізації принципів пропорційного представництва фракцій у керівництві комітетами Верховної Ради України, забезпечення інших прав опозиції тощо.

Натепер практиці українського парламентаризму властиві не лише протистояння, а й постійні намагання використати правові норми виключно у власних інтересах. Часто виявляється й ігнорування інтересів опозиції з боку представників коаліції (наприклад, у питаннях виборів Голови парламенту та його заступників, розподілу керівних посад у комітетах та законопроектів, внесених представниками опозиції).

10. Поряд з цим, констатовано також суттєве затягування з вирішенням проблеми правової визначеності коаліції та опозиції в Україні. Таке зволікання призводить до розгортання процесів внутрішньопарламентського структурування поза чіткими, зрозумілими та прозорими для суспільного контролю правилами.

11. Відзначено, що необхідні юридичні передумови законодавчого унормування коаліції та опозиції були створені з прийняттям Верховною Радою України Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 року. Згідно з ним було відновлено дію окремих положень Конституції України зі змінами, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII. У такий спосіб парламентом України було поновлено дію положень Основного Закону України, які, зокрема, передбачають запровадження в Україні як обов'язкового суб'єкта конституційно-правових відносин коаліції депутатських фракцій, до складу якої має входити більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

12. Необхідність забезпечення правової визначеності зі створенням та діяльністю коаліції пов'язане з тим, що відповідно до пункту 1 частини другої статті 90 Конституції України Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію відповідно до статті 83 цієї Конституції. Таким чином, коаліція набуває значення обов'язкового й постійно діючого інституту парламенту України, з яким пов'язана дієздатність та інституційна спроможність останнього.

Нестворення в обумовлені Конституцією України строки коаліції породжує у Президента України дискреційне право застосувати процедуру дострокового припинення повноважень Верховної Ради України як різновид конституційно-правової відповідальності парламенту України.

13. Водночас, на думку експертів, правове унормування організації та діяльності парламентської коаліції, без вирішення питання врегулювання таких же особливостей стосовно парламентської опозиції, потенційно спроможне створити надмірний «ухил» вбік надання додаткових прав парламентській більшості і гіпотетично здатне зумовити консервування інституційної слабкості парламентської опозиції як необхідного елемента внутрішньопарламентської демократії, а також може призвести до порушень прав тих депутатських фракцій та народних депутатів України, які не виявили бажання входити до складу коаліції.

Разом з тим, необхідність законодавчого забезпечення прав опозиції ґрунтується також на правовій позиції Конституційного Суду України, висловленій ним у Висновку у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою" вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 80, 90, 106 Конституції України) від 27 червня 2000 року. У цьому Висновку Конституційний Суд України звернув увагу на те, що «запровадження в Конституції України поняття "постійно діюча парламентська більшість" логічно зумовлює потребу доповнити її гарантіями (хай навіть у загальній формі) для тієї частини складу Верховної Ради України, яка не входить до "постійно діючої парламентської більшості" і яку умовно можна характеризувати як "парламентську меншість". Невизначеність гарантій функціонування такої меншості може призвести до порушення однієї з основних засад, на яких ґрунтується суспільне життя в Україні – політичної та ідеологічної багатоманітності (стаття 15 Конституції України), і обмеження конституційних прав громадян, передбачених, зокрема, статтями 34 і 38 Конституції України».

17 березня 2016 року Верховною Радою України було визнано Рекомендації Місії Європейського Парламенту з оцінки потреб (далі – Місія П. Кокса), що розроблені з метою підвищення якості українського парламентаризму та викладені у «Доповіді та Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», основою для внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. **Зазначені**

Рекомендації, серед іншого, передбачають, що «рішення щодо врегулювання статусу парламентської опозиції повинно бути прийняте якнайшвидше».

У Доповіді та Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України зазначається також, що для гарантування основних законних прав опозиції і мирного співіснування більшості та меншості, слід врегулювати питання статусу парламентської опозиції або шляхом внесення змін до чинного законодавства України (Конституції України, Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», Закону України «Про комітети Верховної Ради України» тощо), або шляхом прийняття нового спеціального закону.

Регулювання Коаліційно-опозиційних відносин у Регламенті Верховної Ради України

14. З погляду експертів (принаймні, переважної їх більшості), оптимальним видається той підхід, який передбачає внесення мінімально необхідних кореспондуючих змін до Регламенту Верховної Ради України в частині одночасного (паралельного) унормування питань організації та діяльності коаліції та опозиції.

Завдяки такому врегулюванню будуть забезпечені, зокрема, правові основи діалогу між коаліцією та опозицією, про що йдеться в Рекомендаціях Місії П. Кокса.

Натомість окремішнє (спеціальне) законодавче врегулювання елементів статусу коаліції та опозиції, у цьому контексті, виглядає нелогічним та нераціональним.

15. З огляду на процесуально-правову природу формування та реалізації повноважень коаліції та опозиції в ході парламентської діяльності, відповідні правові норми доцільно викласти в Регламенті Верховної Ради України.

При цьому законодавцеві попередньо слід:

1) концептуально попередньо визначитися з тим, яку кількість приписів і наскільки деталізованих потрібно до його тексту включити;

2) сформулювати певні висновки з аналізу попередніх спроб (2006-2010 років) законодавчого конструювання елементів статусу коаліції та опозиції в парламенті та врахувати їх переваги й недоліки на сучасному етапі правової інституціалізації зазначених парламентських інститутів;

3) критично переосмислити попередній досвід регламентного унормування цих питань, врахувавши в ньому, зокрема правові позиції Конституційного Суду України (зафіксовані, зокрема у відповідних рішеннях 2008-2010 років), висловлені єдиним органом конституційної юрисдикції України з цієї категорії справ.

16. Принципово важливим для законодавчої інституціалізації коаліції видається вирішення в Регламенті Верховної Ради України таких питань:

1) поняття та способів утворення коаліції, виходячи з її фракційної природи (принцип колективного членства в коаліції);

2) строків, необхідних для встановлення факту створення чи нестворення коаліції («коли коаліція є, а коли її немає»);

3) процесуально-правове закріплення повноважень коаліції щодо участі у формуванні Уряду, кореспондовані з можливими змінами у складі самої коаліції;

4) факту припинення коаліції з відповідними правовими наслідками для парламенту.

Видається, що стосовно визначення коаліції та її кваліфікуючих ознак придатними є такі характеристики:

1) узгодження політичних позицій відбувається саме між депутатськими фракціями, а не з окремими депутатами;

2) коаліція має характер добровільного об'єднання депутатських фракцій;

3) у коаліції має бути стільки депутатських фракцій, щоб сумарна кількість депутатів у них становила більшість від конституційного складу парламенту;

4) до складу коаліції можуть входити лише депутатські фракції.

17. «Перевантаження» Регламенту Регламенті Верховної Ради України правовими приписами щодо коаліції, що не мають конституційних підстав, виглядає недоцільним і вразливим з точки зору додержання вимог правової визначеності.

До таких питань експертами віднесені, зокрема:

- 1) регулювання відносин усередині коаліції;
- 2) можливість створення допоміжних органів коаліції;
- 3) врегулювання порядку здійснення керівництва нею;
- 4) формулювання певних формалізованих вимог до змісту коаліційної угоди та способу її укладення.

Взагалі, спеціально регулювати на рівні Регламенту діяльність коаліції, на думку експертів, не потрібно, адже у коаліції є такий інструмент, як загальне керівництво парламентом, який є достатньо потужним чинником для діяльності коаліції загалом.

Відносини всередині коаліції, так само, як і відносини всередині фракції, мають усі ознаки корпоративних відносин, що мають регулюватися на рівні позаправових документів (коаліційної угоди, фракційних положень тощо).

Цілком очевидно, що всі відповідні питання мають визначатися, насамперед, на рівні політичних домовленостей між суб'єктами створення коаліції, а Регламент Верховної Ради України повинен обмежуватися фіксуванням саме засад (тобто основних, відправних моментів) формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції, як того й вимагає частина дев'ята статті 83 Конституції України.

Покладення на Регламент невластивих цьому документові функцій і завдань не підвищить ані дієвості останнього, ані допомагатиме вирішенню суто політичних проблем функціонування самої коаліції.

Законодавчий статус опозиції та його закріплення у Регламенті Верховної Ради України

18. На думку експертів, при конструюванні статусу опозиції слід виходити з того, що опозицією в парламенті є всі фракції та народні депутати, які не увійшли до складу коаліції, безвідносно до їх об'єднання.

На відміну від коаліції, Регламент Верховної Ради України не повинен передбачати обов'язкового структурування опозиції шляхом її примусового об'єднання та скоординованої (узгодженої) спільної діяльності.

Таким чином, експерти зійшлися на тезі щодо доцільності визнання поліцентризму опозиції, що, своєю чергою, спирається на визнання свободи політичної діяльності, закріпленої статтею 15 Конституції України.

19. З огляду на мету і призначення опозиції, обсяг прав, який слід їй надати і закріпити на рівні Регламенту Верховної Ради України:

- 1) не повинен виходити за межі парламентського права та діяльності парламенту;
- 2) має ґрунтуватися на концепції «розумної достатності» (такі права повинні зумовлюватися приписами Конституції України та мати розумні межі реалізації, щоб запобігти зловживанню опозиції своїми правами й дестабілізації функціонування парламенту);
- 3) повинен урівноважуватися певними засобами (санкціями), що мають дисциплінувати опозиційну діяльність у парламенті (обмеження чи позбавлення права на виступ, оголошення догани з публікацією про це в офіційних друкованих органах, застосування фінансових стягнень тощо).

Такі права мають бути саме колективними правами, оскільки індивідуальні права народних депутатів України є рівними незалежно від приналежності депутатів до коаліції чи опозиції.

Насамперед, норми Регламенту Верховної Ради України покликані гарантувати неухильне дотримання законодавчої процедури, що дасть змогу народним депутатам з опозиції впливати на процес прийняття рішень парламентом України.

У цьому зв'язку доцільно передбачити в Регламенті Верховної Ради України гарантії опозиції щодо того, що:

1) законопроекти від опозиції хоча б протягом якогось часу будуть розглядатись (з відповідним запровадженням певних кількісних обмежень у цілях запобігання зловживанню правами опозиції);

2) у разі незабезпечення в парламентських процедурах права на виступ від кожної окремо взятої фракції для цих випадків слід надати право на виступ і певну кількість часу на виступ представників опозиції;

3) зарезервувати певну кількість часу для запитань і відповідей на них під час проведення "Години запитань до Уряду" чи "Дня Уряду" (незалежно від того, як відповідна процедура називатиметься у майбутньому Регламенті).

Натомість резервування права на формування опозиційного уряду та фіксація його окремих повноважень не матиме процедурного характеру і явно виходитиме за межі предмету правового регулювання Регламенту Верховної Ради України. З огляду на це, вона видається недоцільною.

Функціонування внутрішньоопозиційних утворень (опозиційних урядів, секретаріатів тощо), а так само їх фінансове й організаційне забезпечення є внутрішньою справою самих опозиційних фракцій і предметом їх внутрішніх домовленостей, перебіг та результати яких жодним чином не мають характеру процесуальних парламентських правовідносин. Отже, вони не повинні фіксуватися і в Регламенті Верховної Ради України.

Не вбачається доцільним та обґрунтованим «квотування» представникам опозиції керівних посад як у парламенті, так і поза ним, оскільки це порушуватиме конституційну компетенцію Верховної Ради України. Натомість певну квоту у керівництві комітетами (згідно з існуючим принципом пропорційного представництва) відповідно до своєї чисельності опозиція повинна мати не як опозиція, а як фракції парламенту, до складу яких входять депутати, які мають такі ж права, як і всі інші. До того ж застосування принципу пропорційного представництва, а не квотування допоможе розв'язанню конфліктних ситуацій, пов'язаних з переходом тієї чи іншої фракції з опозиції в коаліцію, чи навпаки, оскільки сприятиме уникненню небезпеки періодичного перерозподілу керівних посад у комітетах парламенту.

Регламентні зміни щодо діяльності опозиції мають органічно доповнюватися нормами Закону України «Про тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України», який слід невідкладно прийняти, зокрема і в цілях повноцінного забезпечення реалізації права опозиції на створення тимчасових слідчих комісій.

Необхідність прийняття комплексних змін до Регламенту ВРУ

20. З огляду на вищенаведене, майбутній закон про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України (щодо унормування засад організації та діяльності коаліції і опозиції) повинен бути доволі стислим (зокрема, порівняно з відповідними главами щодо коаліції та опозиції, вміщеними в Регламенті в редакціях 2006, 2008 та 2010 років), прагматичним і водночас дієвим з точки зору регулювання відповідного кола парламентських правовідносин. Зокрема, він повинен містити виключно процесуальні положення, які стосуватимуться:

1) засад формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції;

2) деталізації конституційних (передусім контрольних та законопроектних) прав опозиції в ході парламентської діяльності.

Концептуально такий закон має виходити з того, що:

1) жодне внутрішньопарламентське формування – ані коаліція, ані опозиція – не повинне підмінити своєю діяльністю діяльність усього парламенту України;

2) індивідуальні права народних депутатів України є рівними незалежно від належності до коаліції чи опозиції;

3) має безумовно бути забезпечений постійний внутрішньопарламентський діалог між коаліцією та опозицією в цілях проведення ними спільної парламентської діяльності та забезпечення ефективності роботи Верховної Ради України в цілому як єдиного органу законодавчої влади в державі. У цьому зв'язку потребує, очевидно, перегляду нинішній формат організації та діяльності Погоджувальної ради депутатських фракцій, яка більшою мірою має сприяти налагодженню й підтриманню конструктивного діалогу між коаліцією та опозицією.

Із зазначеної точки зору, жоден із семи законопроектів, які станом на 1 червня 2016 року зареєстровані та перебувають на розгляді парламенту України (два законопроекти присвячені змінам до Регламенту щодо врегулювання статусу коаліції (за реєстр. №№ 4331 та 4331-1); три базових законопроекти про парламентську опозицію (за реєстр. №№ 3061, 3061-1, 3061-2); два законопроекти про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності парламентської опозиції (за реєстр. №№ 1066 і 1066-1)), **не відповідають окресленим вище критеріям.**

21. Відтак, експерти дійшли узгодженої думки в частині того, що Регламент Верховної Ради України у поточній редакції потребує ґрунтовного доопрацювання і відповідних комплексних змін, в тому числі й щодо тих питань, що стосуються унормування засад організації та діяльності коаліції та опозиції.

22. Експерти, разом з тим, вважають, що внесення змін до Регламенту Верховної Ради України у частині унормування засад формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції, а також правового врегулювання діяльності опозиції в парламенті, слід здійснювати системно. Зокрема узгоджуючи з іншими прогнозованими та очікуваними законодавчими змінами у цьому річизі, зокрема спрямованими на імплементацію Рекомендацій Місії П. Кокса стосовно внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України.

У цьому контексті звертає на себе увагу новітня ініціатива щодо прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо реалізації окремих положень пунктів 3, 4, 5, 8, 11, а також пункту 10 Рекомендацій Місії Європейського Парламенту з оцінки потреб, що розроблені з метою підвищення якості українського парламентаризму та викладені у «Доповіді та Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» (реєстр. № 4696 від 19.05.2016 року), презентована групою народних депутатів України (А.В. Парубій та ін.). На жаль, положення цього законопроекту жодним чином не синхронізовані з прогнозованими змінами щодо врегулювання питань діяльності коаліції та опозиції в парламенті України.

Інші аспекти правового регулювання питання

23. Експерти звернули також особливу увагу на необхідність досягнення комплексності та збалансованості змін до Регламенту Верховної Ради України з метою узгодження змісту інститутів коаліції, опозиції та інших, суміжних, правових інститутів.

У цьому контексті перегляду, очевидно, потребуватимуть закони України «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про вибори народних депутатів України», «Про політичні партії в Україні», «Про Кабінет Міністрів України», які мають відігравати субсидіарну (допоміжну) роль у профільному регулюванні питань правової визначеності коаліції та опозиції на рівні Регламенту Верховної Ради України.

Варто також ґрунтовно опрацювати, в зв'язку з цим, питання управління парламентом, парламентського лобізму, депутатської етики тощо, визначивши оптимальні шляхи їх законодавчої фіксації чи корегування відповідних правових приписів.

Суттєвого удосконалення також потребує правовий механізм реалізації норм Регламенту Верховної Ради України з тим, аби домогтися адекватності прогнозованих результатів пропонуваного регламентних змін тим суспільним і політичним очікуванням, які обумовили зазначені регламентні зміни, а разом з тим – уникнути небезпеки вибіркового застосування норм Регламенту. До речі, на цьому наголосила Місія П. Кокса у своїй Доповіді щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України.