

Правовий статус опозиції

Досвід розвинутих демократій і українські перспективи

Ірина Павленко,

кандидат політичних наук, старший консультант
Національного інституту стратегічних досліджень

Автор статті, виходячи з досвіду європейського та українського парламентаризму, дає визначення феномена політичної опозиції і висловлює міркування щодо шляхів правового унормування діяльності парламентської опозиції в Україні.

Необхідність унормування діяльності парламентської опозиції в Україні викликана, перш за все, потребою в організації роботи Верховної Ради України та зміні характеру відносин влади й опозиції, які, внаслідок того, що в країні немає парламентських традицій, а також інших об'єктивних чинників, працюють не на державні інтереси, а перетворились на дестабілізуючий фактор. Функції, які покладаються на політичну опозицію в демократичному суспільстві (а це, перш за все, конструктивне опонування діям вищих органів виконавчої влади та парламентської більшості у Верховній Раді, представлення і захист інтересів своїх виборців) через законодавчу неврегульованість стають не тільки неможливими для реалізації, але й джерелом постійних політичних криз.

Унормування правового статусу опозиції важливе також для розбудови партійної системи в Україні. Особливо – після прийняття нового закону про вибори до Верховної Ради, яким було запроваджено пропорційну виборчу систему. Вдосконалення законодавства в цьому аспекті має велике значення для розвитку політичної системи взагалі та зростання ролі партій зокрема. Акцент робиться саме на підвищенні статусу партій у політичній системі, створенні правових гарантій діяльності політичної опозиції. Для цього необхідне нормативне та інституційне закріплення політико-правового статусу опозиції у таких питаннях, як: участь у виборах; доступ до керівних посад у представницьких органах влади; рівний доступ до засобів масової інформації, можливість вільно пропагувати власні погляди серед населення; свобода проведення демонстрацій, мітингів, зборів тощо; доступ до інформації органів державної влади.

Для реалізації цих положень необхідно ухвалити закон про політичну опозицію в Україні або внести зміни до чинного Регламенту Верховної Ради, а також передбачити необхідні положення в проекті нового Регламенту.

Але, перш за все, закон про опозицію (чи відповідні статті Регламенту) повинен дати чітке визначення, що, власне, вважати політичною опозицією.

Слід зазначити, що необхідність такого правового унормування визнають далеко не всі політологи та навіть представники політичної опозиції. Позиції, висловлені ще за режиму Л. Кучми, коли це питання не раз порушувалося, у тому числі й тодішньою опозицією, здебільш не змінилися. Так, лідери КПУ наголошували, що прийняття такого закону стане початком створення „резервації” для опозиції в парламенті і позбавить опозиційних депутатів можливості представляти інтереси своїх виборців у законодавчому органі [1]. Але, слід відзначити, ставлення комуністів до цієї проблеми еволюціонувало від цілком конструктивного бажання взяти участь у його обговоренні 1994 року [2] до створення власних законопроектів у 2001 – 2002 роках та до категоричного заперечення у 2004 році.

Аналогічна точка зору поширена була і серед БЮТівців. Зокрема, О. Турчинов говорив, що прийняття цього закону буде спрямоване проти існуючої опозиції [3]. Хоча такі заяви були скоріш рефлексіями на політичну конфронтацію за часів президентства Л. Кучми. Лідер блоку Ю. Тимошенко ще 2002 року виступала за внесення до Конституції цілого розділу під назвою „Парламентська опозиція”. Більше того, теза про прийняття закону про опозицію була однією з головних у передвиборчій програмі її блоку. Тоді БЮТ вважав за необхідне закріпити за парламентською опозицією посади голів Рахункової палати, Головного контрольно-ревізійного управління, Комітету з питань бюджету і Комітету з питань свободи слова та інформації, а також надати опозиції право призначати Генпрокурора і голову ЦВК [4].

Сьогодні ідея правового унормування статусу політичної опозиції здобула нових прибічників – це нова українська опозиція. Проте слід зазначити, що поки що вона обмежується лише окремими заявами.

Існує також поміркована, але досить поширена серед українських політиків та експертів точка зору, ніби необхідності в прийнятті саме закону про політичну опозицію немає. Досить обмежитися захистом і унормуванням статусу опозиції через Регламент Верховної Ради. Таку думку підтримує, зокрема, лідер Соціалістичної партії О. Мороз [5].

Інша проблема пов'язана із запереченням багатьма самої можливості визначення статусу політичної опозиції в Україні внаслідок великої кількості партій (приблизно однакової потужності), які беруть участь у парламентських виборах та отримують представництво в парламенті.

Грунтується таке заперечення на твердженні, що правовий статус опозиції начебто можна визначити тільки у країнах з двопартійною системою, де існує чіткий розподіл на партію, яка виграла парламентські вибори і сформувала уряд, і партію, яка ці вибори програла й опинилася в опозиції. Проте такий підхід можна критикувати.

По-перше, у жодній країні немає „чистої” двопартійної системи. По-друге, уявлення, що меншість у парламенті має складатися тільки з однієї партії, безпідставно радикальне. Меншість може складатися і з блоку кількох партій, які не взяли участі у формуванні уряду. Зрештою, якщо за принципом багатопартійності у Верховній Раді України було утворено парламентську проурядову більшість, то чому за таким же принципом не може бути створена й опозиційна меншість?

У світовій практиці існують різні варіанти вирішення цього питання: через Конституцію, законодавчі акти, регламент або історичні традиції.

Процес інституалізації політичної опозиції завершився у Західній Європі переважно ще у другій половині XIX століття. Там сформувалося ліберально-демократичне уявлення про політичну опозицію не лише як про групу людей, незадоволених діями влади, і тих, що прагнуть цю владу здобути, але, перш за все, як про інтегральний елемент процесу реалізації народної волі, так само необхідний, як влада і парламентська більшість. Тобто, опозиція стала сприйматися як елемент творення влади. А правове унормування її діяльності є одночасно юридичною умовою забезпечення ротації політичної влади, засобом корегування та обмеження влади більшості, однією з умов неможливості її абсолютизації. Основоположний принцип розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову тут доповнюється також і розподілом повноважень у парламенті між більшістю і меншістю. Як говорив німецький конституціоналіст Д. Штернбергер, „толерантне ставлення, визнання, легітимізація і, зрештою, інституалізація парламентської політичної опозиції є найвищим винаходом політичної культури” [6].

Важливим є поділ політичної опозиції на системну і позасистемну, або на опозицію режиму конфронтації і режиму кооперації. Головна різниця між ними полягає в тому, що для системної опозиції, разом з усіма вище згаданими ознаками, характерне сприйняття влади і провладної більшості як конкурента. Тоді як для позасистемної опозиції – як ворога. Тож свідченням розвитку парламентаризму і політичної культури в країні є переведення опозиції з позиції „ворога” (що досі характерно для України скоріш через ще радянські уявлення про чіткий розподіл на „наших” і „ворогів”) у стан конструктивного опонування владі. Тобто – в системну опозицію. І виконання цієї функції зміни статусу і характеру опозиції має бути покладене на законодавство. Оскільки, внаслідок молодості нашої держави та недостатній досвід демократичного парламентаризму, ми ще не маємо усталених політичних традицій, звичаїв, культури.

Інша характерна ознака сучасної політичної опозиції у західних демократичних країнах – її персоніфікований характер. Тобто, в політичних системах, в яких опозицію можна кваліфікувати як коопераційну (ФРН, Італія, Греція, Іспанія, Португалія, скандинавські держави, більшість колишніх центральноєвропейських посткомуністичних держав та ін.), стосунки між владою й опозицію сьогодні засновані не стільки на розходженнях у програмах, скільки на рівні особистостей.

Історично першою склалася англійська модель, характерною рисою якої можна, мабуть, вважати надання статусу „Опозиції його Величності” не будь-якій політичній партії, що не взяла участі у формуванні органів влади, але лише тієї, яка теоретично спроможна самотійно сформувати уряд. На що, власне кажучи, вона і претендує. Ця Вестмінстерська, як її називають, традиція була поширена також на Австралію, Ірландію, Канаду, Нову Зеландію. На таку парламентську опозицію покладається так звана функціональна „тріада”: контроль, критика, альтернатива. Лідер опозиції, який формально затверджується головою держави – королевою, отримує додаткову платню. Опозиційна партія формує „тіньовий кабінет”. Існує також традиція обов’язкового представництва у парламентських комісіях депутатів як більшості, так і опозиційної меншості. (Цікаво, що Спікер у Великій Британії не має права брати участь у партійній роботі. Більше того – приватно зустрічатися зі своїми однопартійцями).

Проте з такого розподілу на „партію влади” і „партію опозиції” зовсім не випливає, що представники інших політичних партій, які пройшли до парламенту, але не взяли участі у творенні влади, не мають жодних прав. Наприклад, існує традиція резервування певних днів для дебатів, тематика яких визначається лідерами двох найбільших опозиційних партій.

Своєрідні традиції історично склалися в США, які також вважаються країною з класичною двопартійною системою. Перш за все треба підкреслити, що в США (де більше прийнято вживати терміни „більшість” і „меншість”, а не опозиція) головне – це розподіл не між партіями, а між органами влади. Законодавство США не оперує поняттям „права партії”, там говориться про „права депутата”. Більше того, президент не має гарантованої підтримки ні в Сенаті, ні в Конгресі навіть серед представників своєї партії. Він взагалі може виявитися обраним від партії меншості і, таким чином, опинитися в опозиції до парламенту.

Поряд з посадами і визначеними обов’язками як для представників більшості, так і меншості, в Конгресі існує правило включення до складу кожного комітету незалежних конгресменів і представників другорядних партій [7]. Але кількість цих місць у комітетах і підкомітетах визначається більшістю. В дебатах половина часу традиційно віддається представникам

меншості. Конкретно перелік промовців при цьому визначається її лідером. У сенаторів взагалі немає обмежень виступу в часі. Чим представники меншості часто користуються для блокування роботи Сенату.

У німецьких землях нова модель безпосередньої інституалізації опозиції з'явилася в 1970 – 1990-х роках. Виникли різні форми регулювання цього питання. Зокрема, можна назвати такі основні норми:

1. Опозиція є важливою складовою парламентської демократії (Берлін, Гамбург, Шлезвіг - Гольштейн, Саксонія, Тюрінгія).

2. Забезпечення рівних можливостей більшості й опозиції (Берлін, Меркленбург - Передня Померанія, Нижня Саксонія, Саксонія - Ангальт, Саксонія, Шлезвіг - Гольштейн, Тюрінгія).

3. До цілей опозиції належать:

а) критика програми та дій влади (Гамбург, Мекленбург - Передня Померанія, Шлезвіг - Гольштейн);

б) творення політичної альтернативи (Гамбург, Шлезвіг - Гольштейн).

4. Окреме фінансування опозиції (державою) (Нижня Саксонія, Саксонія- Ангальт, Тюрінгія).

5. Формальне визначення опозиції: фракції і депутати, які не підтримують уряд (Мекленбург - Передня Померанія, Нижня Саксонія, Саксонія - Ангальт) [8].

Але ні Конституція Німеччини, ні регламент Бундестагу в принципі не оперують поняттями „більшість парламенту”, „фракція уряду” чи „опозиція” [9].

Найбільше прав закріплено за опозицією в Конституції Португалії, прийнятій після революції 1974 року. Їй, зокрема, надається право на систематичне одержання інформації про перебіг справ, важливих для громадської думки. Опозиція має також гарантії на представництво, згідно з чисельністю фракції, у парламентських комісіях, обов'язкове її заслуховування при формуванні порядку денного, право вимагати обговорення під час кожної сесії. Крім того, португальський парламент прийняв два закони: від 5 серпня 1977 року про правовий статус опозиції та від 5 вересня 1986 року про гарантії права опозиційної партії на виступ [10]. Слід зауважити, що, мабуть, через свою демократичну радикальність, португальська модель не одержала прихильників за межами країни.

У Польщі також є норми, завдяки яким опозиція має певні повноваження. Зокрема, у Сеймі є так званий Конвент Сеньйорів (Рада старійшин), до складу якого входять голови усіх фракцій, в тому числі й опозиційні. Більше того, скликається ця Рада на вимогу будь-кого з її членів.

У багатопартійній Литовській Республіці зміст, що вкладається у термін „опозиція”, і права опозиції визначаються у Статуті Сейму. Зокрема, „опозиційними вважаються такі фракції (або коаліції), у політичних деклараціях яких (оголошених у Сеймі) викладені положення,

що відрізняються від прийнятих більшістю Сейму (більшістю Сейму вважаються фракції, загальне число яких перевищує половину загальної чисельності Сейму, і які підписали декларацію про спільну діяльність або договір про коаліційний уряд)". Оголосити себе опозиційними можуть також „фракції або коаліції членів Сейму, які не погоджуються з програмою уряду” [11].

Серед прав, закріплених за литовською опозицією, – право на посаду одного заступника голови Сейму; право на посаду голови або заступника голови парламентського комітету з питань бюджету і фінансів (при чому ця особа обирається більшістю голосів серед членів опозиції); право визначати кожного третього четверга порядок роботи вечірнього засідання; право не менше, ніж двічі на тиждень проводити прес-конференції; право першого виступу при розгляді у Сеймі програми і звіту уряду тощо [12]. Особливими привілеями наділений також лідер опозиції. Він входить до правління Сейму і має право на позачерговий виступ під час дискусії (таким правом користуються ще лише президент, голова Сейму та прем'єр-міністр); лідер опозиції може також у терміновому порядку пропонувати на розгляд проекти законів і рішень Сейму та одержує за свою роботу додаткову платню, встановлену законом [13].

У Норвегії права опозиції закріплено не в Конституції, а в Акті про парламент. Так, керівні органи обох палат парламенту розподілені між фракціями пропорційно з отриманими мандатами, що дає опозиції можливість доступу до регулювання роботою законодавчого органу [14]. Існує також система депутатських запитів до уряду, який зобов'язаний відповісти на них протягом двох місяців [15].

Великий вплив у Норвегії, Фінляндії та Швеції (де стосунки між більшістю і меншістю також визначаються регламентом) мають контрольні комісії, склад яких формується відповідно до кількісного складу фракцій. У Швеції це конституційна комісія, в Норвегії – комісія контрольна (за роботою уряду) та комісія протокольна. В Фінляндії – комісія фінансова [16].

Цікавий звичай склався в Італії, де головуючий Палати депутатів обирається від опозиції [17].

В Конституції Франції закріплено досить широкі права опозиції з контролю діяльності уряду. Хоча серед європейських конституційних моделей французька (в цьому питанні) і вважається найконсервативнішою. Так, опозиція має право звертатися до Конституційної ради для перевірки конституційності прийнятих законів, рішень. Для цього їй треба зібрати голоси 60 депутатів чи 60 сенаторів [18]. Так само надсилаються запити до уряду, на які останній зобов'язаний дати відповідь протягом двох місяців. Для цього раз на тиждень проводяться спеціальні засідання, присвячені запитам до уряду, час виступів на яких розподіляється між фракціями пропорційно до їх

чисельності. Такі засідання транслює телебачення. За рік робляться тисячі запитів [19]. Лідер опозиційної фракції може порушити питання про закінчення засідання, перевірку кворуму, поіменне голосування. Це забезпечує опозиції можливість гальмувати або блокувати законодавчі ініціативи уряду. Важливо, що склад президії Національних зборів відображає склад палати.

Існує традиція зустрічей президента з опозицією. Відповідно до іншої, також не закріпленої в Конституції традиції, при створенні парламентських слідчих комісій до їх складу входять (пропорційно до розміру фракцій у Національних Зборах) представники усіх політичних груп.

В Україні необхідність визначення правового статусу опозиції вже давно обговорюється в колах політиків і експертів. У період з 1998 до 2004 року на розгляд Верховної Ради було подано 11 відповідних законопроектів. Перший з них за №1635 був внесений 9 лютого 1998 року депутатами Ю. Тимошенко і О. Єльшкєвичем [20]. Наступним став проект закону „Про парламентську опозицію” за № 5101 від 16 лютого 2000 року депутата В. Філенка [21]. Того ж року майже одночасно з попереднім проектом, а саме 28 лютого, народні депутати В. Коваль, О. Карпов і В. Медведчук внесли законопроект під назвою „Про політичну опозицію у Верховній Раді України” (реєстраційний № 5101-1) [22]. Наступного, 2001 року було внесено ще три законопроекти: „Про парламентську більшість та парламентську опозицію” (реєстраційний №6329) – проект Президента України [23]; „Про політичну опозицію” (№7469) – проект депутатів В. Понеділка, С. Гуренка, В. Сіренка, Г. Крючкова [24]; „Про парламентську більшість та парламентську опозицію” (№ 8240) – депутата Р. Зварича [25].

Після парламентських виборів 2002 року депутати від фракції КПУ С. Гуренко і Г. Крючков знову внесли законопроект під №2007 „Про політичну опозицію” [26]. Повторив свою спробу і депутат від „Нашої України” Р. Зварич (законопроект № 2214) [27].

2003 року було внесено ще два законопроекти: №2214-1 від 3 лютого „Про парламентську більшість і парламентську опозицію у Верховній Раді України” від депутатів С. Гавриша, О. Карпова і К. Ващук [28] та за № 2214-2 від 20 лютого „Про парламентську опозицію” депутата С. Правденка [29]. Останнім став другий законопроект депутата В. Філенка за №2214-3 від 11 лютого 2004 року „Про парламентську опозицію” [30].

Доля усіх цих проектів була нещасливою. Лише два з них (перший В. Філенка та проект під №5101-1 від групи депутатів) обговорювалися в парламенті, проте були відхилені.

Отже, в законодавстві України й досі немає визначення терміна „опозиція”. Не прописані її права ні в Конституції, ні в чинному Регламенті Верховної Ради. Хоча ще 2000 року Конституційний Суд України у Висновку від 27 червня зазначив, 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) і обмеження конституційних прав громадян, передбачених, зокрема, Статтями 34 і 38 Конституції України” [31].

При порівняльному аналізі законопроектів стає очевидним перш за все те, що існує досить суттєва різниця в уявленнях про принципи формування і права політичної опозиції. Можна виокремити два основні підходи до вирішення цього питання. Перший репрезентований проектами народних депутатів від фракції КПУ (№7469 та №2007). В них питання розглядається широко. Йдеться не тільки про парламентську опозицію, але й про політичну опозицію в країні взагалі. Було здійснено спробу прописати права і повноваження так званої публічної громадянської опозиції, до якої віднесли політичні партії, їх коаліції (блоки), громадські організації та їх об'єднання, групи громадян і взагалі окремих громадян, засоби масової інформації. А також права „місцевої представницької” опозиції, яка складається з депутатських фракцій, груп та їх об'єднань у Верховній Раді Автономної Республіки Крим і місцевих радах. За межі парламенту, але залишаючись у межах партійної системи, виходить і проект Ю. Тимошенко (№1635). В усіх інших проектах закону увага зосереджувалась тільки на визначені статусу і прав парламентської опозиції.

Щодо визначення статусу парламентської опозиції, то тут також можна виокремити кілька підходів. Зокрема, у президентському проекті за №6329 та в проектах народних депутатів за №№8240, 2214, 2214-2 і 2214-3 парламентською опозицією називається фракція або група фракцій, які не увійшли до складу парламентської більшості й уклали угоду про парламентську опозицію, яку підписали не менше двох третин депутатів так званої парламентської меншості. В проекті за №2214-3 наголошується також на тому, що рішення фракції про перехід в опозицію має затверджуватися ще й вищим представницьким статутним органом партії (з'їздом, зборами тощо).

В інших проектах визначальною вимогою до парламентської опозиції (яка складається з фракції або групи фракцій) є проголошення власної незгоди з політичним курсом Президента України та (або) Кабінету Міністрів України і відсутність представників опозиційних партій у складі Кабінету Міністрів України та на посадах керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади України, у Раді міністрів Автономної

Республіки Крим (проекти №№ 5101 та 5101-1, 2214-1 та 2214-3) та Адміністрації Президента (№5101-1). Причому в проектах №5101-1 та №2214-3 не заперечується можливість існування кількох опозиційних формувань (блоків) у Верховній Раді. Цікаво, що всі інші проекти допускають участь представників політичної опозиції у вищих виконавчих органах влади.

Є і поміркованіші варіанти. Зокрема, у комуністичних проектах (№№7469 та 2007) фракції (чи групі фракцій) досить проголосити про свою опозиційність до офіційного політичного курсу. А також (як і в проекті №5101-1) наголошується на необов'язковості входження до об'єднаної парламентської опозиції всіх депутатів меншості.

Говорячи про організаційну структуру парламентської опозиції, майже всі автори сходяться на тому, що опозиція повинна мати свого лідера (крім першого проекту комуністів №7469). Проте далеко не всі вважають за необхідне закріпити за ним право участі в керівництві Верховної Ради. Така можливість передбачена лише у проектах №5101 та №2214-3. Причому в останньому з них – тільки за умови, коли кількість депутатів від опозиції не буде меншою третини конституційного складу парламенту. Не передбачено в жодному з проектів і додаткової зарплатні лідеру опозиції – практика, поширена у деяких країнах Заходу. Розійшлися автори проектів і з питання, який спільний орган парламентської опозиції вважати вищим. У деяких проектах це Загальні збори (№№ 5101-1, 8240, 2214, 2214-1 та 2214-2), в інших – лише Координаційна Рада.

У багатьох проектах передбачено, за англійською схемою, право на організацію такого важливого органу, як тіньовий Кабінет Міністрів (№№5101-1, 7469, 2007, 2214-1 та 2214-2), голова якого має право брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України та право на виступ у них. В проекті №2214-2 передбачено, що членами тіньового Кабінету Міністрів можуть бути не тільки народні депутати України. Тіньовий міністр – не депутат має отримувати заробітну платню на рівні народного депутата. Член тіньового уряду за цим проектом має також право, за згодою опозиції, увійти до складу діючого Кабінету Міністрів або зайняти іншу посаду в системі виконавчої влади.

Менше розбіжностей у проектах закону щодо визначення прав парламентської опозиції. Всі вони сходяться на тому, що опозиція повинна мати право на заяву протягом пленарного засідання (майже у всіх проектах, крім №№5101 та 5101-1 її тривалість визначена 10 хвилинами). В усіх проектах також передбачається право парламентської опозиції на доповідь (співповідь) при розгляді деяких особливо важливих питань. Найбільш повний їх перелік подано у проекті № 2214-1. Він складається з таких 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 України та про його відповідальність відповідно до Статті 87 Конституції України; про загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціально-культурного розвитку, охорону довкілля; про День уряду у Верховній Раді України; про усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту) у відповідності до Статті 11 Конституції України; про вето Президента України на ухвалені Верховною Радою України Закони; про проект Закону, внесений Президентом України та визначений ним як невідкладний; про проект Закону, внесений Кабінетом Міністрів України та визначений ним як позачерговий; про висловлення недовіри Генеральному прокурору України; про щорічну доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні; про звіт (довідку) Рахункової палати України, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, а також з питань, які обговорюються у Верховній Раді України в ході парламентських слухань [32].

Важливим питанням, яке фігурує в усіх законопроектах, є право на представництво членів парламентської опозиції в комітетах і комісіях Верховної Ради. Тут можна виокремити три запропоновані підходи. Перший з них (найбільш консервативний) залишає за опозицією право лише на заміщення посад перших заступників голів парламентських комітетів (проекти № 240 та №2214). Другий варіант – закріплення за представниками опозиційного блоку посад голів деяких комітетів (в різних проектах перелік комітетів також відрізняється) лише за умови входження до опозиційного формування не менше як третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Так, у проектах №5101 та №2214-3 за опозиціонерами пропонується закріпити комітети: з питань бюджету; свободи слова та засобів масової інформації; нагляду за правоохоронною діяльністю; Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної ради України; прав людини та національних меншин. Крім того, в проекті №2214-3 передбачено закріплення за представниками опозиції не менше половини від складу цих комітетів.

У проекті №2214-1 перелік обмежений лише комітетами з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної ради України; свободи слова та засобів масової інформації; з питань боротьби з корупцією. Проте передбачено заміщення третини всіх посад перших заступників голів інших комітетів Верховної Ради.

Третій підхід репрезентовано проектами №№6329, 7469, 2007 та 2214-2. В них, незалежно від кількості членів опозиційного блоку, за останнім закріплюються посади голів кількох комітетів. У проектах за №6329 та №2007 це комітети з питань свободи слова та ЗМІ, нагляду за правоохоронною діяльністю та комітет з питань прав людини і національних меншин. У проекті закону за №7469 – це посади голів

комітетів з питань бюджету, свободи слова та ЗМІ, нагляду за правоохоронною діяльністю. В інших комітетах представники опозиції мають право на посади заступників. У проекті №2214-1 – це лише два комітети: бюджетний і свободи слова та ЗМІ (або, на вибір, Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України).

В деяких проектах (№5101-1 або №№7469, 2007 та 2214-1) зазначено, що парламентська опозиція має право бути представленою у керівництві Верховної Ради, у її комітетах і комісіях, у Рахунковій палаті, у складі Ради Національного банку України та інших відомствах. Проте процедуру отримання цього представництва чітко не виписано.

Розійшлися автори проектів і у надані опозиції гарантованого права на участь у виборчих комісіях та комісіях з проведення референдумів. Такий привілей згадується лише у двох проектах – №5101 та №2214-3.

Всі проаналізовані законопроекти в принципі в тій чи іншій мірі кореспондуються із зарубіжним досвідом. Фактично було скомбіновано два підходи, які історично сформувалися у країнах „розвинутої демократії”. Це Вестмінстерська система, в якій визначаються стосунки між партією влади – більшості та найбільшою партією меншості, яка і отримує статус опозиції з відповідними правами; а також досвід інших західноєвропейських країн з багатопартійною системою. З Вестмінстерської системи, зокрема, було запозичено право на створення тіньового Кабінету Міністрів.

Виходячи з досвіду європейського парламентаризму та українських спроб розробити шляхи вирішення цього питання, можна дійти висновку, що **політичною опозицією сьогодні прийнято вважати політичну партію чи групу політичних партій, які не взяли участі у формуванні вищих органів виконавчої влади, ставляться критично до політичної програми, запропонованої діючою владою, та сформулювали власну альтернативну програму дій, а також мають за основну мету конституційними методами досягти влади**^{*}.

Крім того, важливо підкреслити, що політична опозиція, не репрезентована у представницьких органах, не може посилатися на мандат виборців, а, отже, її політична активність не є легалізована довірою виборців. Цей момент важливий при підготовці законопроектів, оскільки усуває фактично неможливу для виконання необхідність давати чітке юридичне визначення, що вважати політичною опозицією (чи навіть кого вважати політичним опозиціонером) за межами політичних партій,

^{*}Звичайно, тут треба зауважити, що не кожна політична партія, яка не має своїх представників у вищих виконавчих органах влади та не сформувала провладну більшість у парламенті, є опозиційною. Слід виокремлювати і нейтральні партії (фракції).

політичні інститути і процеси

політичні інститути і процеси

представлених у виборних органах влади, з наступною необхідністю надання правових гарантій кожному такому суб'єктові. Цей підхід може здатися комусь неправомірно жорстким. Проте саме таке обмеження переліку суб'єктів політичної опозиції є ознакою нормального цивілізованого розвитку демократичної системи в країні. Оскільки перебування опозиції у позаінституціональному статусі – як дисидентство, громадські організації, клуби тощо (тобто, не зорганізоване у політичну партію, яка бере участь у виборах різного рівня та отримує довіру певної кількості виборців, чії інтереси, а не свої власні, вона репрезентує і захищає) – засвідчує, перш за все, низький рівень політичного розвитку суспільства. Тільки представлення опозиції у парламенті є свідченням високого рівня розвитку демократії в суспільстві та й взагалі говорить про рівень цивілізованості країни.

Світова практика пропонує два основні шляхи вирішення питання організації та визначення правового статусу політичної опозиції. Основна різниця між цими підходами полягає у визначенні того, яку політичну силу вважати опозицією. За Вестмінстерською моделлю (що цілком може бути застосована й в Україні), як вже згадувалося, статус політичної опозиції отримує лише найбільша партія з тих, що пройшли до парламенту і не є партією влади. Друга модель – це створення опозиційного блоку з кількох партій, опозиційних до уряду (шлях, яким пішли фактично всі розробники відповідних законопроектів в Україні).

При запозиченні будь-якої із зазначених моделей основними принципами, на яких має ґрунтуватися правове унормування статусу опозиції, мають бути: принцип кооперації („коопераційна модель” співпраці); визнання права опозиції на представництво задля захисту інтересів власних виборців; функціональна тріада „контроль, критика, альтернатива”.

Формування законодавчим шляхом та через збагачення парламентських традицій вже класичної для Західної Європи „коопераційної моделі” співпраці влади й опозиції гарантує зменшення ймовірності виникнення ситуації агресивної конфронтації у стінах законодавчого органу. Рамки цього співробітництва та шляхи уникнення політичних конфліктів і повинні бути визначені у вигляді окремого закону про політичну опозицію або в законі про Регламент Верховної Ради та в інших законодавчих документах.

Загалом, співіснування влади й опозиції у „коопераційній моделі” можна охарактеризувати як діалектичну єдність співпраці та війни. Те саме стосується й відносин і всередині опозиційного угруповання, яке може складатися з конкуруючих партій. У випадку прийняття багатопартійної схеми формування опозиції у законі про опозицію повинні бути прописані, відповідно, не лише норми співпраці влади та опозиційного блоку (як було зроблено в усіх проаналізованих проектах), але й права та

обов'язки членів всередині цього блоку, пропорційно до кількості отриманих ними мандатів.

Право на представництво – це законодавчо закріплена за опозиційною партією чи опозиційним блоком гарантія отримання високих посад у керівництві парламенту, в його комітетах і комісіях, право на оприлюднення у стінах парламенту своєї позиції. Найдоцільнішим тут видається закріплення за парламентською опозицією посад голів тих комітетів, які дають їй можливість виконувати свої основні функції: контролю, критики та альтернативи. Це: Комітет з питань бюджету, Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин, Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України, Комітет з питань свободи слова та інформації. Крім того, представники опозиції мають отримати половину місць у цих комітетах. Керівник опозиції повинен мати право на посаду одного з заступників Голови Верховної Ради.

Опозиції також обов'язково повинна бути надана можливість впливати на прийняття порядку денного засідань. Наприклад, за нею може бути закріплено, як у литовському Сеймі, певний день.

Важливим також є надання права на 10-хвилинний виступ протягом засідання Верховної Ради та право на доповідь (співповідь) при розгляді важливих питань, перелік яких також має визначатися законом.

Чи не найголовнішою ознакою опозиційності має бути висунення власної, відмінної від урядової, програми політичного та економічного розвитку країни. І в цьому плані доречною здається традиція створення тіньового Кабінету Міністрів, члени якого повинні забезпечуватися необхідною інформацією, а голова тіньового Кабміну має одержати можливість бути присутнім на засіданнях діючого уряду з правом виступу на ньому з кожного питання, що розглядається.

За умови вільного розвитку засобів масової інформації не є необхідним докладне прописування у законодавстві прав доступу представників опозиції до ЗМІ. Виняток можуть становити лише державні ЗМІ.

Всі зазначені заходи є необхідними для забезпечення кількох основоположних моментів здорового функціонування політичної системи. Це: гарантування можливості бути представленими у парламенті України інтересів виборців, які проголосували за опозиційні партії; існування сильної опозиції як умови запобігання тоталітарним зазіханням виконавчої влади; забезпечення мирної, конституційної, з уникненням конфліктних прецедентів, зміни влади у державі; створення конструктивної дискусії навколо політики уряду, що обумовлює поліпшення якості рішень, які ним приймаються, та гарантує захист національних інтересів.

Сильна опозиція – запорука стабільності держави. Існування опозиції

створює баланс у політичній системі і захищає країну не тільки від авторитарних крайнощів, але й просто від впливу суб'єктивних чинників при прийнятті важливих рішень урядом і парламентом. Крім того, правове унормування статусу опозиції позитивно позначиться не тільки на розвитку парламентаризму в Україні та ефективності роботи уряду, але і вплине на підвищення ролі партій, сприятиме їх посиленню.

Актуальність вирішення питання про опозицію зумовлена ще й тим, що нинішня опозиція (говоримо ж не про конкретне сьогоднішнє, а про історичну перспективу) – це завтрашня влада. І дуже важливо, яким шляхом – мирно чи із застосуванням силових методів – опозиція прийшла до влади. Оскільки згодом це відбивається і на самому характері влади, і на тому, наскільки легко колишня опозиція (якщо вона прийшла до влади конфліктним шляхом) готова позбутися цієї влади. Отже, питання опозиції – це питання майбутнього України.

Література:

1. Симоненко категорически против принятия закона об оппозиции. – 18 березня 2004 р. – Подробности – <http://www.podrobnosti.ua/power/2004/03/18/108548.html>
2. **Мостовая Ю.** Из всех дефицитов остреешим для Украины является согласие. „Дзеркало тижня”, №2 (2), 15 – 21 жовтня 1994 р. – <http://www.zerkalo-nedeli.com/ie/show/2/44918/>
3. Оппозиция не хочет быть в законе – 18/03/04 – Независимое аналитическое агентство „Главред” – <http://glavred.info/index.php?news=103072696>
4. „Блок Юлії Тимошенко” домагатиметься розширення прав опозиції – 05.01.2002 – <http://www.tymoshenko.com.ua/ukr/news/first/show/165/>
5. Мороз не видит необходимости в принятии закона об оппозиции – 18-03-2004 – Интернет газета независимой аналитической группы „Эксперт-центр” – <http://www.expert.org.ua/?st=2&id=13901>
6. **D. Sternberger.** Opposition des Parlemenets und parlamentarische Opposition. In: Lebende Verfassung, Bd. I. – Meisenheim am Glan, 1956. – S. 133.
7. **Хайланд Дж.** Захист політичних прав меншин – один із головних принципів Конституції США. // Національна безпека і оборона, № 7. – К., 2002. – С. 68.
8. Opozycja parlamentarna. – Wydawnictwo Sejmowe. Warszawa. – 2000. – С. 20.
9. **S. Laue.** Parlamentarische Opposition und deutsche Einheit. – Verlag Hansel-Hohenhausen, Egelsbach-Koln-New York. – 1992. – 258 s. – S. 11.
10. Opozycja parlamentarna. – Wydawnictwo Sejmowe. Warszawa, 2000. – С. 21.

11. **Баубліс В.** Опозиція у сеймі Литовської республіки: права та гарантії діяльності. // Національна безпека і оборона, № 7. – К., 2002. – С. 61.
12. Там само.
13. Там само. – С. 62.
14. Опрозycja parlamentarna. – Wydawnictwo Sejmowe. Warszawa, 2000. – С. 133.
15. Там само. – С. 143.
16. Там само. – С. 144 – 145.
17. Там само. – С. 265.
18. **Ф. Де Сюрмен.** Парламентська опозиція у Франції: законодавче забезпечення і традиції діяльності // Національна безпека і оборона, № 7. – К., 2002. – С. 65.
19. Опрозycja parlamentarna. – С. 114.
20. Правове внормування статусу опозиції, її прав і гарантій діяльності. // Національна безпека і оборона, № 7. – К., 2002. – С. 34.
21. <http://www.rada.kiev.ua/zakon/PR1/TXT1/5100/p5101.htm>
22. <http://www.rada.kiev.ua/zakon/PR1/TXT1/5100/p5101-1.htm>
23. <http://195.230.149.70:7777/pls/zweb/webproc34?id=&pf3511=9591&pf35401=14277>
24. <http://195.230.149.70:7777/pls/zweb/webproc34?id=&pf3511=10705&pf35401=18626>
25. <http://195.230.149.70:7777/pls/zweb/webproc34?id=&pf3511=11286&pf35401=19757>
26. <http://195.230.149.70:7777/pls/zweb/webproc34?id=&pf3511=12810&pf35401=22750>
27. <http://195.230.149.70:7777/pls/zweb/webproc34?id=&pf3511=13113&pf35401=23978>
28. <http://195.230.149.70:7777/pls/zweb/webproc34?id=&pf3511=14124&pf35401=29307>
29. <http://195.230.149.70:7777/pls/zweb/webproc34?id=&pf3511=14124&pf35401=29307>
30. <http://195.230.149.70:7777/pls/zweb/webproc34?id=&pf3511=17148&pf35401=47090>
31. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним 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) № -в від 27.06.2000, розділ 3.3.1. – <http://www.ccu.gov.ua/pls/wccu/P000?lang=0>
32. Проект Закону про парламентську більшість і парламентську опозицію у Верховній Раді України. – <http://195.230.149.70:7777/pls/zweb/webproc34?id=&pf3511=14124&pf35401=29307>