

degree of religious tolerance. As "the concept of the term tolerance initially contained a something mysterious and immediately touched several areas of human life, beginning with the religious sphere. Since tolerance is a way of spiritual evolution for centuries, where it was conceived understanding of this principle. By this work emphasizes that tolerance can not be limited categories of consensus and understanding is much broader than the understanding of compromise from the outset has practical view foundation treatment in social and political life of society.

One of the most important features of the development and activity of political power in a democratic society is a priority tolerance. So today we are witnessing unprecedented consensus on who should dominate the international arena.

Tolerance as one of the components of political culture accumulates in a historical experience that concerning Ukrainian society marked impact on both the Soviet legacy and modern circumstances. The lack of results of empirical studies on the state of tolerance in Soviet times makes it impossible to trace deep and comprehensive nature of its changes over decades. But based on an analysis of the political culture of contemporary society, it can be argued that tolerance Soviet man was paternalistic, personalized form. This category of tolerance in the Soviet terminology is not used or the use of the word in the writings of historians or sociologists considered the suggestion of the West or Western culture.

The feasibility of a detailed analysis of the tolerance stems from the need to consider the conflict as an existential conflict societies, the clash of different cultural foundations of life. An example of the modern Ukrainian culture clash is the life of an authoritarian system that still remains in the mentality and culture of the average citizen citizen transitional society.

Key words: tolerance, public policy, political system, populism, democracy.

УДК 328.123

Ю. В. ЯКИМЕНКО

ПРАВОВИЙ СТАТУС ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ОПОЗИЦІЇ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ ВРЕГУЛЮВАННЯ

Аналізуються основні зміни у правовому статусі опозиції в Україні у період 2010-2017 рр., підходи різних політичних сил до проблеми законодавчого унормування прав і гарантій парламентської опозиції. У порівняльному контексті розглядаються конкретні законодавчі ініціативи, внесені на розгляд

© ЯКИМЕНКО Юрій Віленович – кандидат політичних наук, заступник генерального директора – Директор політико-правових програм Центру Разумкова

Верховної Ради 7 та 8 скликань, оцінюються чинники впливу та перспективи унормування правового статусу парламентської опозиції на сучасному етапі.

Ключові слова: парламентська більшість, парламентська меншість, коаліція, опозиція, права, гарантії.

Якименко Ю. В. Правовой статус парламентской оппозиции в Украине: современное состояние, проблемы, перспективы урегулирования

Анализируются основные изменения в правовом статусе оппозиции в Украине в период 2010-2017 гг., подходы различных политических сил к проблеме законодательного нормирования прав и гарантий парламентской оппозиции в Украине. В сравнительном контексте рассматриваются конкретные законодательные инициативы, внесенные на рассмотрение Верховной Рады 7 и 8 созывов, оцениваются факторы влияния и перспективы нормализации правового статуса парламентской оппозиции на современном этапе.

Ключевые слова: парламентское большинство, парламентское меньшинство, коалиция, оппозиция, права, гарантии.

Yakimenko Yuriy. Legal status of the parliamentary opposition in Ukraine: Current status, issues, prospect for settlement

The article analyzes the main changes in the legal status of the opposition in Ukraine during 2010-2017, the approaches of various political forces to the problem of legislative regulation of the rights and guarantees of the parliamentary opposition. In the comparative context, specific legislative initiatives submitted for consideration by the Verkhovna Rada of the 7th and 8th convocations are considered, the factors of influence and the prospects for the regulation of the legal status of the parliamentary opposition at the present stage are assessed.

Key words: parliamentary majority, parliamentary minority, coalition, opposition, rights, guarantees.

Проблема правового унормування діяльності парламентської опозиції в Україні сьогодні, через більш як 25 років від здобуття Незалежності, залишається невирішеною. Зважаючи на стабільно повторювані протягом цього періоду політичні кризи, що супроводжувалися гострими протистояннями між владою та опозицією і виходили далеко за межі Парламенту, можна припустити, що відсутність належних правових засад і гарантій прав опозиції є одним з суттєвих чинників нестабільності політичної системи нашої держави.

Відновлення демократичного характеру політичного режиму в Україні внаслідок Революції Гідності, ствердження нашої країни на шляху європейської і євроатлантичної інтеграції вимагають створення дієвих гарантій прав опозиції. Водночас, досвід протидії

російській гібридній агресії проти України, наочно свідчить про необхідність створення дієвих запобіжників проти використання будь-ким своїх прав на шкоду національним інтересам.

Проблема правового унормування прав опозиції в Україні користується значною увагою вітчизняних дослідників. Аналізу цієї проблеми присвячені роботи В. Кампо, І. Павленко, С. Саса, О. Совгирі, Л. Гонюкової, О. Дніпрова, Ю. Древаля, В. Кампо, П. Кислого, Ю. Мірошніченка, Р. Павленка, Е. Рахімкулова, Й. Рисіча, А. Ришелюка та інших авторів. Водночас, останній період (особливо 2014-2017 рр.), а також перспективи правового визначення статусу опозиції в сучасних умовах, потребують окремої уваги.

Протягом усього періоду незалежності в Україні здійснювалися спроби (вдалі чи невдалі) унормування прав парламентської опозиції, як на конституційному, так і на законодавчому рівнях. При цьому, як засвідчує досвід, на цей процес визначальний вплив здійснювала політична воля влади (політичних сил, що перебували при владі), що відображувалося у згоді на надання опозиції певних гарантій і прав, або навпаки, прагненні позбавити її цих гарантій, відповідно до міркувань політичної доцільності.

Визначальним чинником, який вперше уможливив правове унормування прав парламентської опозиції, стало внесення змін до Конституції України у 2004 р. Загальні засади політичної діяльності в Україні визначені Конституцією України в редакції від 28 червня 1996 р. і від того часу залишаються незмінними. Зокрема, частина 1 статті 15 Конституції визначає, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, частина 4 цієї статті гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України. Частина 1 статті 34 Конституції гарантує право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, а частина 4 статті 36 – свободу їх реалізації: «Ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій».

Стаття 38 встановлює обмеження для програмних цілей та дій політичних партій і громадських організацій: вони не можуть бути

спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення. Ці та інші норми розділів I та II Конституції створили правові можливості для безперешкодного здійснення політичної діяльності в Україні, в тому числі – й опозиційної. Водночас, підстав для окремого визначення правового статусу опозиції Конституція в редакції 1996 р. не давала.

Такі підстави виникли після внесення до Конституції змін від 2004 р. Так, відповідно до статей 6-10 ст. 83 нової редакції Основного Закону було запроваджено поняття «коаліція депутатських фракцій», порядок її створення та участі у формуванні уряду. Змінами було визначено, що:

- за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України;

- коаліція депутатських фракцій формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України;

- коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України;

- засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

Відповідні зміни, згідно з прикінцевими та перехідними положеннями загаданого вище Закону № 2222-IV, набули чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році,

Саме виокремлення в Конституції особливого статусу й поноважень парламентської більшості стали підставою для вимоги спеціального визначення статусу опозиції. Зв'язок питань конституційного визначення статусу парламентської більшості з відповідним унормуванням статусу парламентської меншості (опозиції) був визначений ще Висновком Конституційного Суду України від 27 червня 2000 р.

Згідно з ним, «запровадження поняття парламентської більшості логічно зумовлює потребу доповнити її гарантіями для тієї частини складу Верховної Ради України, 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»¹.

Таким чином, зміни до Конституції від 8 грудня 2004 р. уможливили визначення статусу парламентської опозиції з відповідними наслідками – унормуванням її прав і гарантій діяльності, спочатку в Регламенті Верховної Ради, а згодом – у Законі «Про Регламент Верховної Ради України» (2010 р.)².

Згідно із ст. 68 Закону про Регламент парламентська опозиція могла складатися із однієї фракції, «чисельний склад якої налічує більш ніж половину народних депутатів, які не увійшли до складу коаліції, та голова чи заступник голови якої на пленарному засіданні Верховної Ради оголосив заяву про опозиційність до політичного курсу коаліції та/або сформованого нею Кабінету Міністрів України» (опозиційна депутатська фракція) або депутатських фракцій, чисельний склад яких налічує більш ніж половину народних депутатів», які не увійшли до складу коаліції і прийняли рішення про утворення опозиційного об'єднання депутатських фракцій (опозиційне об'єднання депутатських фракцій). При цьому Закон визначив можливість існування лише однієї опозиційної депутатської фракції чи одного опозиційного об'єднання депутатських фракцій, на яких поширювалися б права, визначені цим актом. Визначення опозиції у ст. 68 запроваджувало

й критерій опозиційності. Згідно з ним опозиційність визначалася подвійно: через ставлення до політичного курсу коаліції та/або до сформованого нею Кабінету Міністрів України.

Відтак теоретично можна було допустити існування опозиції як до політичного курсу коаліції як до змісту політики, так і до коаліційного Кабінету Міністрів як до інституту, і, відповідно, опозиції, яка би обирала для себе лише один об'єкт чи підставу опозиційності³. Така можливість входила у суперечність із згаданою вище вимогою щодо існування в парламенті лише одної опозиції.

Ст. 69-70 Закону гарантували процедурні права парламентській опозиції, зокрема: вимагати скликання позачергової сесії Верховної Ради, якщо така вимога підтримана не менше ніж третьиною народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради; вимагати проведення додаткового пленарного засідання Верховної Ради, якщо така вимога підтримана не менше ніж третьиною народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради; право на включення питань, проектів законів, інших актів ВР позачергово без голосування (відповідно до вимог Регламенту); гарантоване право на виступ свого представника на пленарному засіданні при розгляді питань: про засади внутрішньої і зовнішньої політики України; про програму діяльності Кабінету Міністрів України; про стан виконання Державного бюджету України; про відповідальність Кабінету Міністрів України; про загальнодержавну програму економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля.

Важливою складовою прав парламентської опозиції, визначених Законом, було право на представництво при розподілі керівних посад у Верховній Раді та її органах (ст. 71). Зокрема, ст. 81 Закону надавала парламентській опозиції першочергове право вибору посад:

1) голів у комітетах, до предметів відання яких віднесені питання бюджету, організації і діяльності Верховної Ради та її органів, свободи слова та інформації, прав національних меншин і міжнародних відносин, свободи совісті, соціальної політики, охорони здоров'я, науки та освіти, судочинства, судоустрою, законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби з організованою злочинністю та корупцією, діяльності державних

монополій, національних акціонерних компаній, управління державними корпоративними правами;

2) перших заступників голів у комітетах, посади голів у яких відповідно до принципу пропорційного представництва депутатських фракцій у комітетах належать до квоти коаліції.

Ст. 72 Закону передбачала можливість створення парламентською опозицією опозиційного уряду з числа народних депутатів – членів опозиції, і визначала перелік прав цього органу, у т.ч щодо отримання урядової інформації, здійснення моніторингу діяльності Кабінету Міністрів України (КМУ), інших органів виконавчої влади та їх посадових осіб, здійснення контролю за розробкою та виконанням Держбюджету в межах парламентського контролю, підготовку альтернативних пропозицій щодо програми діяльності КМУ, актів Уряду, альтернативних законодавчих пропозицій та проектів загальнодержавних програм.

Таким чином, Закон про Регламент Верховної Ради України, прийнятий відповідно до змін до Конституції, надавав парламентській опозиції досить значний обсяг прав, у т.ч. можливості впливу на законотворчий процес, доступ до контрольних повноважень Парламенту, забезпечував можливості публічного донесення альтернативних позицій щодо напрямів державної політики у різних сферах, актів законодавчої та виконавчої влади.

Отже, Конституція України в редакції 2004 р. створила порівняно найкращі можливості для унормування прав опозиції, проіснували з 2008 до 2010 рр. Стан законодавчого унормування статусу парламентської опозиції зазнав кардинальних змін у зв'язку з Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р.⁴, згідно з яким Закон «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. визнано таким, що не відповідає Конституції України у зв'язку з порушенням процедури його розгляду та прийняття. Парламентська більшість на чолі з Партією регіонів, створена на підставі сумнівного з правової точки зору рішення Конституційного Суду України⁵, використала повернення до редакції Конституції 1996 р. для усунення особливих правових гарантій парламентської опозиції.

Посилаючись на нагальну необхідність приведення у відповідність до Конституції України у редакції від 28 червня 1996 р.

усіх законодавчих актів, провладна більшість прийняла Закон «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» від 8 жовтня 2010 р, внесений народними депутатами В. Литвином та А. Мартинюком. Цими змінами з Регламенту були вилучені усі норми, що містили поняття «парламентська опозиція», а також усі положення, що мали пряме чи опосередковане відношення до них. Повністю було вилучено главу 13 «Парламентська опозиція», якою унормовувався статус опозиції та порядок її діяльності. Було скасовано також норму ст. 81 щодо надання суб'єкту парламентської опозиції першочергового права вибору посад керівників низки парламентських комітетів. Окрім того, було скасовано норми ст. 25 щодо врахування письмових пропозицій парламентської опозиції при формуванні порядку денного пленарного тижня та відведення щосереді у дні проведення пленарних засідань часу для розгляду підготовлених опозицією питань⁶. В результаті парламентська опозиція втратила усі передбачені Регламентом права і гарантії. За відсутності таких гарантій, можливість і обсяг реалізації своїх повноважень депутатами від опозиції стали практично повністю залежати від політичної волі парламентської більшості. В ширшому контексті вилучення з Конституції згадки про парламентську коаліцію було використано лідерами провладної більшості для мотивації недоцільності будь-якого законодавчого унормування прав і гарантій опозиції взагалі⁷.

Прикладом політичного цинізму авторів законопроекту є витяг з Пояснювальної записки до законопроекту, яким стверджувалося, що прийняття відповідних змін «забезпечить нормальну, збалансовану, ефективну роботу Верховної Ради України згідно з Конституцією України та чинним законодавством України, а також сприятиме ефективній роботі Верховної Ради України»⁸. Адже саме брутальне ігнорування прав опозиції (як в Парламенті, так і за його межами) тодішньою владою на чолі з В.Януковичем у кінцевому підсумку призвело до Майдану, Революції Гідності та російської агресії проти України.

Після скасування відповідних норм Закону про Регламент, у 2010-2011 рр. здійснювалися певні спроби унормувати діяльність опозиції окремим законом. Так, тодішній глава президентської адміністрації С. Львовчкін у жовтні 2010 р. повідомляв ЗМІ про на-

явність доручення Президента про розробку нормативних актів, які б гарантували права опозиції. При цьому було заявлено, що «у адміністрації президента «немає бажання монополізувати розроблення цих документів»...», «долучитися до цього процесу має опозиція - як парламентська, так і позапарламентська»⁹. Проти прийняття окремого закону про опозицію виступив тодішній Голова Верховної Ради В. Литвин, мотивуючи це можливим обмеженням у такий спосіб її прав. Водночас, спікер Парламенту висловлювався за збереження парламентських традицій в цьому питанні (надання опозиції права один день на тиждень формувати порядок денний ВР, право визначати доповідача під час дня запитань до Уряду та ін.)¹⁰. 16 жовтня 2010 р. апарат Верховної Ради відмовився реєструвати законопроект про опозиційну діяльність, внесений народним депутатом України А. Яценюком¹¹. Проте, лідер «Фронту змін» заявив про намір подати законопроекти як про парламентську опозицію, так і про опозицію в органах місцевого самоврядування¹². 19 жовтня 2010 р. цим народним депутатом було подано проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (щодо додаткових гарантій реалізації прав народних депутатів України у Верховній Раді України)¹³. Хоча цей законопроект мав за мету унормування прав і гарантій парламентської опозиції, в ньому також містилися положення, які стосувалися опозиційної діяльності в цілому. Зокрема, визначалося, що «в Україні створюються і забезпечуються умови для вільного і безперешкодного здійснення опозиційної діяльності», формулювалися мета і завдання опозиційної діяльності та її обмеження. 15 грудня 2010 р. даний законопроект не було включено до порядку денного.

Остання за часом спроба законодавчого унормування прав опозиції також була здійснена народним депутатом А. Яценюком, який 23 грудня 2010 р. вніс на розгляд Верховної Ради проект змін до Закону «Про Регламент Верховної Ради України»¹⁴. Цей законопроект, який в основному повторював попередній, був внесений до порядку денного і розглянутий 16 березня 2011 р. Проект не був підтриманий більшістю депутатів і знятий з розгляду.

Таким чином, формально на розгляді Верховної Ради VI скликання залишався прийнятий у першому читанні 12 січня 2007 р.

Верховною Радою попереднього скликання (повноваження якої були достроково припинені) законопроект «Про парламентську опозицію» № 0886 (ініціатори В. Коваль, М. Комар, Ю. Тимошенко)¹⁵. Згідно з цим законопроектом, парламентська опозиція визначалася як через інституційні (не входження до парламентської більшості), так і через змістовні ознаки (незгода з офіційним політичним курсом парламентської більшості і Кабінету Міністрів України та (або) способом його реалізації. При цьому давалося і визначення поняття «офіційного політичного курсу». Проектом визначалися порядок формування, права і гарантії парламентської опозиції, у т.ч. процедурні права, право на участь у формуванні органів державної влади, право на доступ до ЗМІ та ін. Законопроект також визначав і обов'язки парламентської опозиції, зокрема, обов'язок «пропонувати альтернативу офіційному політичному курсу парламентської більшості і Кабінету Міністрів України та способи реалізації альтернативного політичного курсу». Однак, Верховна Рада VI скликання не включила цей законопроект до порядку денного, внаслідок чого він не розглядався.

У час найвишого загострення подій на Майдані, 21 лютого 2014 р. Верховна Рада прийняла Закон «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», якими була відновлена дія положень Конституції в редакції 2004 р. Відповідно до цього Закону були відновлені правові засади діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді і створена нова коаліція «Європейський вибір»¹⁶, яка 27 лютого сформувала Уряд, очолений А.Яценюком. Водночас, слід зазначити, що нова коаліція була створена на основі того ж сумнівного у правовому відношенні рішення Конституційного Суду, що й попередня – на чолі з Партією регіонів. Коаліція припинила існування 24 липня 2014 р. після виходу двох фракцій – «Свобода» і «Удар», що дало підстави для дострокового припинення повноважень ВР і призначення позачергових виборів.

Важливим чинником, який впливає на стан правового врегулювання діяльності опозиції до сьогодні, є те, що попри відновлення дії Конституції в редакції 2004р., відновлення відповідних норм Закону «Про Регламент Верховної Ради України» (передусім, ст. 12-13), не відбулося. Водночас, у прикінцевий період діяльності

Верховної Ради VII скликання, у березні 2014 р. на розгляд Парламенту було внесено законопроект «Про парламентську опозицію» (автори ініціативи – народні депутати В. Новінський, Є. Геллер, В. Писаренко)¹⁷.

Проект передбачав можливість формування опозиції з депутатських фракцій, добровільних об'єднань депутатських фракцій, окремих народних депутатів. Перелік прав опозиції, передбачений законопроектом, був значно ширшим, порівняно з тим, що був визначений у 2010 р. у Законі про Регламент, і включав серед іншого призначення представника опозиції на посаду Першого заступника голови ВР, широкі можливості контролю за виконанням Державного бюджету України, широкі права опозиційного Уряду, участь у формуванні персонального складу Рахункової палати, Ради Національного банку України, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Вищої ради юстиції України. Проект був прийнятий у першому читанні 10 квітня 2014р. Зараз досить важко пояснити, чому за законопроект, авторами якого були представники фракції Партії регіонів (після розстрілів на Майдані не пройшло й двох місяців, в Криму вже відбувся «референдум» а на Сході розгорталися протести проти київської влади), голосувала переважна більшість опозиційних фракцій «Батьківщина» і «Свобода». З огляду на дострокове припинення повноважень Верховної Ради VII скликання, цей законопроект далі нею не розглядався.

Після позачергових парламентських виборів у новообраній Верховній Раді VIII скликання було підписано угоду про створення коаліції «Європейська Україна»¹⁸, до складу якої увійшли Народний фронт, Блок Петра Порошенка, «Самопоміч», Радикальна партія Олега Ляшка та ВО «Батьківщина». У коаліційній угоді визнавалося неможливим входження до коаліції фракції «Опозиційний блок» через принципові політичні розбіжності. Водночас, в угоді містився пункт про взаємодію з парламентською опозицією. Зокрема, парламентська більшість зобов'язувалася: гарантувати неухильне дотримання законодавчої процедури, що дозволить народним депутатам від опозиції впливати на процес прийняття рішень відповідно до цієї процедури; запровадити «День опозиції» – можливість пропонувати власний порядок денний один раз на пленарний тиждень; гарантувати представникам

опозиції право брати участь в роботі парламентських комітетів на засадах пропорційного представництва; гарантувати участь представників парламентської опозиції в міжпарламентських делегаціях на засадах пропорційного представництва.

Водночас за весь час роботи Верховної Ради України VIII скликання визначені Коаліційною угодою політичні зобов'язання щодо взаємодії більшості і опозиції не знайшли законодавчого закріплення. Що стосується практики роботи Парламенту, то при розподілі посад голів комітетів жоден з них не очолили представники фракцій, які не входили до коаліції, багато нарікань лунало з приводу порушень процедури розгляду законопроектів та ін.¹⁹

На необхідності правового унормування прав парламентської опозиції неодноразово наголошували європейські партнери України. Зокрема, відносинам між коаліцією та опозицією та їх діалогу присвячений розділ «Доповіді та Дорожньої карти щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням П.Кокса (Президента Європейського парламенту у 2002-2004 рр.)²⁰.

У цьому документі констатується відсутність в Україні законодавства, яке б регулювало статус парламентської опозиції, і наголошується на необхідності врегулювання цього статусу «для гарантування основних законних прав опозиції і мирного співіснування більшості та меншості» шляхом внесення змін існуючого законодавства (Конституції України, Закону «Про Регламент ВРУ», Закону «Про комітети ВРУ» тощо), або шляхом прийняття нового спеціального закону²¹. Згідно з «Дорожньою картою», таке врегулювання мало бути здійснено до кінця 2016 р., проте, цього досі не відбулося.

Станом на червень 2017 р. у Верховній Раді VIII скликання було зареєстровано кілька законодавчих ініціатив щодо унормування прав парламентської опозиції, які умовно можна поділити на дві групи: окремі, спеціальні законопроекти щодо прав опозиції; законопроекти, які передбачають внесення змін до Закону про Регламент ВР, інших законодавчих актів. Вже згадуваний законопроект за авторством Є. Геллера, В. Новинського та В. Писаренка, який пройшов перше читання у Верховній Раді попереднього скли-

кання, було перереєстровано за №0948 і включено до порядку денного. 8 квітня 2004 р. проект було відхилено та знято з розгляду. За це рішення проголосувала більшість депутатів з фракцій коаліції.

Проект Закону «Про парламентську опозицію» №3061 внесено народними депутатами Ю. Бойком, В. Новинським, М. Папієвим, Ю. Йоффе. Проект надає пріоритетне право на утворення парламентської опозиції найбільшій за чисельністю депутатській фракції, яка не увійшла до коаліції депутатських фракцій, та протягом одного місяця з дня утворення коаліції заявила про свою опозиційність. Каталог прав опозиції, передбачених проектом, корелює з проектом В. Геллера, В. Новинського та В. Писаренка. Проект перебуває на розгляді у комітеті.

До цього законопроекту внесено два альтернативних проекти Закону «Про парламентську опозицію». Проект 3061-1, внесений В. Писаренком та Є. Геллером, та №3061-2 (автори ініціативи – О. Ляшко, Д. Лінько та ін.). Головною особливістю другого із законопроектів є можливість існування в Парламенті кількох опозиційних фракцій чи їх об'єднань, які можуть вести спільну діяльність, наявність більш суттєвих обмежень щодо діяльності опозиції, а також ширші кадрові права опозиції, зокрема, призначення директора Національного антикорупційного бюро України за її поданням. Обидва проекти також перебувають на розгляді у комітеті.

Друга група законопроектів щодо унормування прав опозиції передбачає внесення змін до інших законодавчих актів. Так, проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (щодо забезпечення прав парламентської опозиції), зареєстрований за №1066 (автор законодавчої ініціативи – народний депутат Ю. Мирошниченко), передбачає критерієм визначення опозиції не входження до складу більшості, надає пріоритет у створенні опозиції найбільшій за складом парламентській фракції і наділяє опозицію переліком прав, ширшим за передбачений Законом про Регламент від 2010 р., але дещо вужчим, ніж у законопроекті В. Геллера, В. Новинського та В. Писаренка. На даний момент проект перебуває на розгляді у комітеті, але має негативний висновок Головного науково-експертного управління ВР з пропозицією його відхилити.

Альтернативний до вищезгаданого законопроект №1066-1 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності парламентської опозиції» (автори ініціативи – народні депутати В. Писаренко, В. Бондар, В. Хомутиннік, А. Шипко) дає більш змістовне визначення парламентської опозиції, як добровільного депутатського об'єднання «депутатських фракцій (депутатської фракції), депутатських груп (групи) у Верховній Раді України та (або) народних депутатів України, що не увійшли до коаліції депутатських фракцій, і які не погоджуються з офіційним політичним курсом коаліції депутатських фракцій і Кабінету Міністрів України та (або) способом його реалізації, здійснюють контроль за діяльністю коаліції депутатських фракцій і Кабінету Міністрів України, критикують їх діяльність і пропонують альтернативну програму розвитку України та шляхи її реалізації». Проект також пропонує перелік прав парламентської опозиції, подібний до попередніх законопроектів. Остання стадія проходження законопроекту – розгляд у комітеті.

Проект Закону №4696-1 «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України та Кримінального кодексу України» щодо реалізації окремих положень 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», зареєстрований як альтернативний до законопроекту, що не містить згадок про парламентську опозицію. Автором цієї ініціативи є народний депутат Ю. Дерев'яно. Проект, крім іншого, передбачає внесення до Закону про Регламент статей про парламентську коаліцію та опозицію. Опозиція визначається через не входження до коаліції і формується депутатською фракцією, до якої потім можуть приєднатися інші фракції та позафракційні депутати. Права опозиції визначаються в цілому подібно до Регламенту 2010 р. У листопаді 2016 р. проект включено до порядку денного і він перебуває на розгляді у комітеті.

Проект №5284 під назвою «Про внесення змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» (щодо прав опозиції), автором якого є народний депутат Ю. Мирошниченко, пе-

редбає, що пропозиції щодо кандидатур на посади голів комітетів, до предметів відання яких належать питання запобігання і протидії корупції, прав людини, національних меншин і міжнародних відносин, регламенту, свободи слова, а також кандидатури на посаду голови спеціальної контрольної комісії з питань приватизації, можуть подавати лише депутатські фракції і депутатські групи, що не входять до коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. Проект визначає також процедуру розподілу керівних посад у цих комітетах. Стадія проходження – розгляду у комітеті.

Таким чином, на сьогодні на розгляді Верховної Ради України перебувають сім законопроектів, які містять пропозиції щодо законодавчого унормування прав парламентської опозиції, при цьому усі – на стадії розгляду у комітеті. Привертає до себе увагу той факт, що авторами усіх законопроектів є депутати, які не входять до складу парламентської коаліції. Така кількість подібних за змістом законодавчих ініціатив, при тому, за наявності альтернативних проектів, значно знижує шанси на вироблення законопроекту, який би був підтриманий хоча би більшістю серед «некоаліційних» депутатів.

З іншого боку, відсутність відповідних законопроектів від фракцій більшості свідчить про їх низьку зацікавленість в унормуванні прав парламентської опозиції. Можливо, така зацікавленість буде зростати, мірою наближення парламентських виборів і зростання ризику для нинішніх учасників коаліції опинитися в ролі опозиції, проте, скоріше варто очікувати від провладних фракцій дій, спрямованих на збереження владного статусу.

Про невизначеність перспектив із унормуванням діяльності опозиції свідчить і позиція Голови ВР А. Парубія, який в інтерв'ю річної давнини заявляв про свою зацікавленість у прийнятті відповідного закону, і, водночас, про неможливість визначити для цього певні часові рамки. На його думку, «повинен пройти процес, за допомогою якого ми вийдемо на якісний законопроект, який зможе бути проголосований у парламенті»²². Очевидно, цей процес ще триває.

У громадській думці проблема врегулювання правового статусу опозиції не належить до числа найбільш актуальних. Серед

громадян немає спільної думки відносно стану захисту прав опозиції в Україні: за даними опитування Центру Разумкова 23% опитаних вважають ці права захищеними, 26% – не захищеними, 28% – частково захищеними, а 23% не змогли відповісти²³. Для порівняння: у травні 2011р. частка тих, хто вважав права опозиції незахищеними становила 38%, захищеними – 16%.

Таким чином, з ситуація із правовим унормуванням прав парламентської опозиції навряд чи змінюватиметься дуже швидко. Певних зрушень можна очікувати внаслідок впливу міжнародних партнерів України, однак це може бути як реальний процес узгодження позицій і вироблення спільного законопроекту, так і імітація такого процесу.

1. Висновок Конституційного Суду України 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)№1-в/2000 від 27 червня 2000 р. / Офіційний сайт Конституційного Суду України. URL: <http://www.ccu.gov.ua/> **2. Про Регламент Верховної Ради України:Закон України від 10 лютого 2010р. **3. Опозиція в Україні: стан, умови діяльності, відносини з владою. Аналітична доповідь Центру Разумкова // Національна безпека і оборона. 2011. № 7-8. С. 3-4.** **4. Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30 вересня 2010 р. / Офіційний сайт Конституційного Суду України. URL: <http://www.ccu.gov.ua/> **5. Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2010 від 6 квітня 2010 р. / Офіційний сайт Конституційного Суду України. URL: <http://www.ccu.gov.ua/> **6. Ст. 25 ч.1 Регламенту** зазначала: «Порядок денний пленарних засідань Верховної Ради на кожний день пленарного тижня готується Апаратом Верховної Ради на підставі затвердженого розкладу пленарних засідань сесії Верховної Ради з урахуванням передбаченої в ньому черговості та фактичного стану готовності кожного питання до розгляду Верховною Радою, а також з урахуванням письмових пропозицій парламентської опозиції. Письмові пропозиції парламентської опозиції, які мають містити реєстраційні номери та назви законопроектів (у тому числі й альтернативних) із зазначенням суб'єктів права законодавчої ініціативи, доповідачів і співдоповідачів, а також інформацію про висновки головних комітетів з підготовки і попереднього розгляду таких законопроектів, подаються до Апарату Верховної Ради не пізніше четверга, що передує пленарному тижню, на якому відповідно до частини третьої цієї статті вони будуть розглядатися». Згідно з Ст. 25 ч. 3. Регламенту, «...У дні проведення пленарних засідань щотижня у середу відводиться час для розгляду питань, підготовлених і запропонованих у визначеному цим Рег-******

ламентом порядку парламентською опозицією». **7.** *Єфремов О.* : «У ВР більше не буде «дня опозиції» // РБК-Україна 6 жовтня. URL: <http://www.rbc.ua/> **8.** *Проект* Закону «Про парламентську опозицію». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=38713 **9.** *Янукович* доручив своїм підлеглим виписати правила для Тимошенко // Українська правда. 2010. 13 жовтня. **10.** *Литвин* вирішив залишити за опозицією її день // Українська правда. 2011. 18 жовтня. **11.** *Яценюку* відмовили в опозиційній діяльності // Українська правда. 2010. 16 жовтня. **12.** *Яценюк* взявся за регіональну опозицію // Українська правда. 2010. 18 жовтня. **13.** *Про внесення* змін до деяких законодавчих актів України (щодо додаткових гарантій реалізації прав народних депутатів України у Верховній Раді України: проект Закону №7267 від 19 жовтня 2010р. **14.** *Проект* Закону про внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (щодо забезпечення та захисту демократичних принципів діяльності парламентської меншості № 7507 від 23 грудня 2011р. **15.** *Про парламентську* опозицію: проект Закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=30781 **16.** *Коаліція* нараховувала 250 депутатів - членів фракцій УДАР, «Батьківщина», «Свобода», а також новоутворених депутатських груп «Економічний розвиток» і «Суверенна європейська Україна». **17.** *Проект* був зареєстрований за № 4494 і включений до порядку денного під № 1655-VII. **18.** *Коаліційна* угода (проект)/ Сайт партії «Самопоміч»: URL: http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koalicyjna_uhoda_parafovana_20.11.pdf (дата звернення 19.06.2017). **19.** *Опозиційний* блок звернувся до міжнародних партнерів щодо загрози парламентаризму в Україні та розпалювання ворожнечі між громадянами / Сайт партії «Опозиційний блок», 13 грудня 2016р. URL: [http://opposition.org.ua/uk/news/opozicijnij-blok-zvernuvsya-do-mizhnarodnikh-partneriv-shhodo-zagrozi-parlamentarizmu-v-ukrani-ta-rozpaluvannya-vorozhnechi-mizh-gromadyanami.html](http://opposition.org.ua/uk/news/opozicijnij-blok-zvernuvsya-do-mizhnarodnikh-partneriv-shhodo-zagrozi-parlamentarizmu-v-ukrani-ta-rozpaluvannya-vorozhnechi-mizh-gromadyanami) **20.** *Сайт* Європейського парламенту. URL: – <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf> **21.** Там само. **22.** *Закон* про опозицію повинен бути, - Парубій // Цензор.НЕТ, 16 травня 2016р. URL: – https://ua.censor.net.ua/news/388593/zakon_pro_orozytsiyu_povunen_buty_parubi **23.** *Дослідження* проведено соціологічною службою Центру Разумкова з 4 по 9 листопада 2016 року в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2018 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки – 2,3% / Сайт Центру Разумкова. URL: <http://www.razumkov.org.ua/hromadska-dumka/>