



## ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВИРІШЕННЯ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ОПОЗИЦІЇ В УКРАЇНІ

І. А. Павленко, к. і. н., с. н. с.,  
 завідувач відділу розвитку політичної системи  
 центру суспільних досліджень Національного інституту стратегічних  
 досліджень

*В аналітичній записці розглядається сучасна практика вирішення питання правової регламентації діяльності парламентської опозиції в демократичних країнах світу. На основі проведеного аналізу зроблені пропозиції по основним можливим аспектам підготовки проекту Закону України щодо парламентської опозиції.*

Політичну опозицію загалом, як і парламентську опозицію зокрема, можна розділити на системну і позасистемну, або на опозицію режиму конфронтації і режиму кооперації. І виконання цієї функції зміни статусу і характеру опозиції має бути покладене на законодавство.

Ухвалення Закону України «Про парламентську опозицію» разом із внесенням відповідних змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» засвідчить також існування волі парламентської більшості та українського суспільства поважати права меншості.

Унормування правового статусу опозиції важливе і для розбудови партійної системи в Україні. Особливо – після прийняття Виборчого кодексу, яким було запроваджено пропорційну виборчу систему до ВР України, що призведе до ще більшого зростання значимості політичних партій та ставитиме додаткові вимоги до їх політичної відповідальності, у тому числі, - і за опозиційну діяльність.

## Висновки та рекомендації:

Основними принципами, на яких має ґрунтуватися правове унормування статусу опозиції, мають бути надання парламентській опозиції можливості реалізовувати її т.зв. функціональну тріаду- «контроль, критика, альтернатива».

Досвід унормування прав парламентської опозиції в європейських країнах свідчить, що найчастіше законодавчо гарантуються такі її основні права:

- право на представництво у керівництві законодавчого органу;
- право на інформацію щодо діяльності парламентської більшості і, відповідно, уряду;
- право на парламентське оприлюднення власної політичної позиції.

Виходячи з цього у **майбутньому Законі «Про парламентську опозицію»** доцільно (враховуючи особливості української політичної практики, попередній досвід унормування даного питання та практику розвинутих демократичних країн) застосувати такі підходи:

**Закон повинен дати чітке визначення, кого, власне, вважати парламентською опозицією.**

Світова демократична практика пропонує два основні шляхи вирішення даного питання. За Вестмінстерською моделлю статус опозиції отримує лише найбільша партія з тих, що пройшли до парламенту і не є партією влади. Друга модель (континентальна) – це створення опозиційного блоку з кількох партій, опозиційних до уряду (шлях, яким пішли фактично всі розробники відповідних законопроектів в Україні).

На нашу думку, доцільно використовувати другий підхід з додатковою вимогою щодо **визначення мінімальної чисельності** (наприклад – на основі процентного співвідношення із чисельністю парламентської більшості) депутатської фракції або коаліції депутатських фракцій, необхідної для набуття статусу парламентської опозиції та отримання відповідних прав, що гарантуватимуться Законом. Це дозволить уникнути ситуації, коли кілька парламентських об'єднань претендуватимуть на статус опозиції.

Звісно, інші парламентські політичні сили можуть також оголошувати про свою опозиційність, проте це не надаватиме їм додаткових прав та преференцій.

Важливим при цьому має бути запровадження вимоги до **оприлюднення парламентською опозицією власної Програми**, положення якої відрізнятимуться від Коаліційної угоди (або виборчої програми партії) більшості, програми Уряду. А також **обрання лідера** опозиції.

В частині вирішення переліку прав парламентської опозиції:

**1. В реалізацію права парламентської опозиції на представництво** - найбільш доцільним виглядає закріплення за парламентською опозицією посад голів тих комітетів, які дають їй можливість виконувати свої основні три функції: контролю за роботою Уряду, його критики та виступу з альтернативними пропозиціями. До переліку таких комітетів можуть входити: Комітет з питань антикорупційної політики; Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції

тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнародних відносин; Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України; Комітет з питань свободи слова. Крім того, представники опозиції мають отримати половину місць у цих комітетах.

Традиція закріплення за опозицією посади одного з заступників Голови ВР України також має бути юридично визначена.

2. **Право на інформацію** про роботу виконавчих органів влади сьогодні реалізується переважно через вже існуючі форми парламентського контролю (як, наприклад, депутатські запити). У разі розширення способів реалізації права опозиції на інформацію головним є дотримання принципу за яким це право не повинно використовуватися як засіб здійснення опозицією впливу на прийняття рішень виконавчими органами влади, але виключно як засіб отримання інформації з метою донесення її до громадськості та задля формування власних альтернативних пропозицій щодо управління, у разі незгоди з прийнятими владою рішеннями.

3. З метою **гарантування права парламентської опозиції на висловлення та захист своєї позиції** за нею може бути закріплений певний час на виступи протягом засідання ВР та право на доповідь (співповідь) під час розгляду важливих питань, перелік яких повинен бути чітко визначений.

Також опозиції доцільно надати можливість впливати на прийняття порядку денного засідань ВР. Наприклад, - за нею може бути закріплений, як у Литовському Сеймі, певний день.

### **Досвід демократичних країн:**

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

Історично першою склалася англійська модель, характерною рисою якої можна 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 самостійно сформувати уряд. 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 заробітну плату. Опозиційна партія формує «тіньовий кабінет». Існує також традиція обов'язкового представництва у парламентських комісіях депутатів як більшості, так і опозиційної меншості.

Незважаючи на такий розподіл на «партію влади» і «партію опозиції», представники інших політичних партій, які пройшли до парламенту, але не взяли участі у формуванні структур влади, мають низку прав та можливостей. 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. 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». Поряд з посадами і визначеними обов'язками як для представників більшості, так і меншості, в Конгресі є правило включення до складу кожного комітету незалежних конгресменів і представників другорядних партій. 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 на рівні місцевих законів у 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).

Але ні Конституція Німеччини, ні регламент Бундестагу в принципі не оперують поняттями «більшість парламенту», «фракція уряду» чи «опозиція».

Найбільше прав закріплено за опозицією в Конституції Португалії. 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. Слід зауважити, що, мабуть, через свою демократичну радикальність, португальська модель не одержала прихильників за межами країни.

У Польщі також у Регламенті Сейму 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 Норвегії права опозиції закріплені не в Конституції, а в Акті про парламент. Так, керівні органи обох палат парламенту розподілені між фракціями пропорційно отриманим мандатам, що дає опозиції можливість доступу до регулювання роботою законодавчого органу. Існує також система депутатських запитів до уряду, який зобов'язаний відповісти на них протягом двох місяців.

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.

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

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. 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. Лідер опозиційної фракції може порушити питання про закінчення засідання, перевірку кворуму, поіменне голосування. Це забезпечує опозиції можливість гальмувати або блокувати законодавчі ініціативи уряду. 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.

Але особливу вагу вартє звернути на досвід вирішення питання унормування прав парламентської опозиції Литовської Республіки.

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)». 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. Особливими привілеями наділений також лідер опозиції. Він входить до правління Сейму і має право на позачерговий виступ під час дискусії (таким правом користуються також лише президент, голова Сейму та прем'єр-міністр); лідер опозиції може у терміновому порядку пропонувати на розгляд проекти законів і рішень Сейму.