

право: Учебник. – Х. : Консум, 1999. – С. 75. **23.** *Марченко М.Н.* Сравнительное правоведение. Общая часть: Учебник. – М., 2001. – С. 184. **24.** International Encyclopedia of Comparative Law. – N.Y., 1975. – V.II. – Ch. 5. **25.** *Луць Л.* Основні заходи та способи європейської правової інтеграції. – С. 146–147. **26.** Там само. **27.** *Луць Л.* Формування правового механізму взаємодії України з Радою Європи та Євросоюзом. – С. 56. **28.** *Гавердовский А.С.* Имплементация норм международного права. – К., 1980. – С. 62. **29.** *Суворова В.Я.* Обеспечение реализации договорных норм международного права (юридическая природа) // Сов. гос. и право. – 1991. – № 9. – С. 115–119. **30.** *Усенко Е.Т.* Соотношение и взаимодействие международного и национального права и Российская Конституция. // Московский журнал международного права. – 1995. – № 2. – С. 13–17. **31.** *Черниченко С.В.* Личность и международное право. – С. 50. **32.** *Игнатенко Г.В.* Международное право. М., 1995 – С.115. **33.** *Опришко В.* Питання гармонізації законодавства України з міжнародним правом і національними правовими системами. // Право України. – 1999. – № 8. – С. 12.

I. М. БЕРНАЗЮК

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОПОЗИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Исследуется конституционно-правовое регулирование оппозиционной деятельности в Украине. Доказано, что конституционно-правовое регулирование обязательно должно быть направлено на регламентацию оппозиционной деятельности таких субъектов, как парламентская оппозиция; оппозиционный Кабинет Министров в Украине; оппозиция в местных советах.

The article is dedicated to the study of the constitutionally-legal adjusting of opposition activity in Ukraine. It is also proved in the article, that the constitutionally-legal adjusting necessarily must head for regulation of opposition activity of such subjects as: to parliamentary opposition; opposition Cabinet of Ministers in Ukraine; oppositions are in local advices.

Існування опозиції, за досвідом зарубіжних країн, нерідко є засобом унеможливлення зловживання владними повноваженнями, пом'якшення соціальної напруги. Нерідко опозиція та її діяльність спрямовується на недопущення порушень прав і свобод людини і громадянина, на підтримання стабільності в суспільстві. Належне конституційно-правове закріплення повноважень опозиції є важливим елементом формування конкурентного середовища з правлячими політичними силами, стабілізації суспільного розвитку, запобігання виникненню політико-правових конфліктів.

Конституційно-правові норми встановлюють, що у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій. Виписані повноваження коаліції депутатських фракцій стосовно внесення пропозицій Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також кандидатур до складу Кабінету Міністрів України тощо¹.

© *БЕРНАЗЮК Інна Миколаївна* – головний спеціаліст Департаменту конституційного та адміністративного права Міністерства юстиції України

Засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України². Однак Конституція України не містить жодних норм щодо формування, організації діяльності та припинення діяльності опозиції. Новоприйнятий Регламент Верховної Ради України передбачає порядок утворення, структуру, повноваження парламентської опозиції³, однак, на нашу думку, не повною мірою відображає усіх суб'єктів опозиційної діяльності і, власне, види такої діяльності.

Форми держави, які існували на території сучасної України, переважно не мали ознак демократичності, політичного плюралізму тощо. Тому опозиція нерідко вважалася негативним явищем, подекуди навіть таким, що було протиправним і спричиняло настання юридичної відповідальності. Сьогодні опозиція й опозиційна діяльність стала реальністю суспільних відносин. На користь функціонування опозиції свідчать такі її характеристики, як контроль за прийняттям важливих політико-правових рішень органами державної влади, протидія формуванню авторитарних політичних режимів, забезпечення всебічної участі громадян і громадськості у процесі державного управління.

Опозиція – це протипава владі, її постійний суперник, тому для неї варто закріплювати формальні та інституційовані можливості виражати свою думку, інтереси, позицію. У протилежному випадку єдиною формою діяльності для опозиції будуть неправомірні акції, спрямовані на дестабілізацію та зміну існуючого режиму. Тому від умов опозиційної діяльності, що закріплені у конституційному праві, залежить участь опозиції в системі владних відносин у державі.

В Україні, у зв'язку з тривалим її перебуванням під тоталітарним і авторитарним режимами, лише зароджується процес формування опозиції та нормативного закріплення основ опозиційної діяльності. Конституційна реформа спричинила зміну взаємин вищих органів державної влади України, зміну окремих їх повноважень, але не визначила можливостей опозиції та правил здійснення опозиційної діяльності. Саме тому потребують належного науково-теоретичного обґрунтування основи опозиційної діяльності в Україні, визначення суб'єктів опозиційної діяльності, їх права, обов'язки тощо. Адже від цього залежить належне закріплення конституційно-правових норм, що гарантують можливість представлення та забезпечення власної, альтернативної щодо офіційної, політико-правової позиції відповідними суб'єктами.

Проект Закону України «Про парламентську опозицію», прийнятий Верховною Радою України за основу 12.01.2007 року, визначав лише поняття «опозиційна діяльність у Верховній Раді України», однак не визначав правових передумов для широкої опозиційної діяльності поза межами парламенту, на рівні, скажімо, партій чи у представницьких органах місцевого самоврядування. Відповідно виникає питання суб'єктного складу опозиційної діяльності, а також доцільності внесення до об'єктів «опонування» в процесі опозиційної діяльності не лише офіційного політичного курсу парламентської більшості і Кабінету Міністрів України, а й самоврядної політики більшості у місцевих радах. Саме тому існуюче на сьогодні єдине фундаментальне конституційно-правове дослідження статусу парламентської опозиції О.В. Совгирі⁴ має продовжуватися з розширенням предмета дослідження.

У даному контексті цікавим видається дисертаційне дослідження В.П.Березинського, який, окрім іншого, розкриває суть моделі електорального простору

сучасної України за критерієм «влада – опозиція», з'ясовує особливості цього простору з урахуванням динаміки його формування (переструктурування) за лінією «влада – ліва/права опозиція»⁵. Таким чином, дослідник спонукає до подальших розробок у напрямі інституційного закріплення основ існування й функціонування опозиційної діяльності широкого переліку суб'єктів, а не лише парламентської опозиції.

Серед останніх досліджень, в яких започатковано розв'язання зазначеної проблеми, є чимало представників політичної науки. С.С.Бондар, зокрема, досліджує можливості та перспективи політичної опозиції у системі владних відносин України. Дослідниця виявляє чинники, що впливають на характер інституціоналізації політичної опозиції, виділяючи серед них: форму правління, тип виборчої системи і тип партійної системи⁶. Як бачимо, науковець виявляє загальні принципи і критерії формування опозиції як суспільно-політичного руху.

Суміжними до досліджуваної проблематики є питання взаємної відповідальності особи та держави як різновиду соціальної відповідальності, інституту демократичної, соціальної, правової держави⁷; обґрунтування механізму притягнення до конституційної відповідальності партій у випадку порушення ними чинного законодавства України⁸; дослідження конституційно-правового статусу народного депутата України як інституту представницької демократії та всієї системи парламентаризму⁹ тощо.

Розкриття нормативно-правового закріплення окремих складових опозиційної діяльності неможливе без урахування наукових доробок щодо проблем Регламенту Верховної Ради України¹⁰. При визначенні суб'єктного складу опозиційної діяльності варто звернути увагу на теоретичні та практичні проблеми суб'єктивного конституційного права громадян України брати участь в управлінні державними справами¹¹, яке за своєю суттю є правом здійснювати належне народу України народовладдя. Крім того, при визначенні можливості здійснення опозиційної діяльності депутатами місцевих рад доцільно врахувати функції представницьких органів місцевого самоврядування¹², які забезпечують вирішення питань місцевого значення з поєднанням загальнодержавних інтересів та інтересів територіальної громади.

Найбільш дискусійним видається питання суб'єктного складу опозиційної діяльності. Адже з аналізу наукових праць випливає, що опозиційна діяльність не має обмежуватися лише діяльністю фракцій парламенту. Крім того, конституційно-правове регулювання опозиційної діяльності має ґрунтуватися на розумінні, що суб'єктами такої діяльності в парламенті мають бути не лише фракції, а й інші суб'єкти – народні депутати, партії, блоки партій.

Позапарламентська опозиційна діяльність має ґрунтуватися на конституційному принципі «дозволено все, що не заборонено законом». Відповідно можна розрізняти безліч видів опозиційної діяльності поза межами парламенту, серед яких особливе місце посідає опозиційна діяльність у органах місцевого самоврядування. У будь-якому випадку, відповідна діяльність не повинна порушувати встановлених законом меж правомірної поведінки. Наприклад, опозиціонери не повинні публічно закликати до насильницької зміни чи повалення конституційного ладу, до захоплення державної влади тощо. Відповідно й суб'єктами опозиційної діяльності можуть бути: громадяни, політичні партії, зокрема ті, що не представлені у Верховній Раді України, громадські і профспілкові організації, засоби масової інформації тощо. На подібній концепції було сформовано проект За-

кону «Про опозиційну політичну діяльність», зареєстрований у Верховній Раді України від 25.05.2006 р. № 1011, у якому пропонувалося закріпити правові засади і гарантії опозиційної політичної діяльності в Україні, а також порядок формування та принципи організації діяльності політичної опозиції, права і обов'язки її суб'єктів. Причому суб'єктами права опозиційної політичної діяльності визначалися: політичні партії та їх депутатські фракції у Верховній Раді України і в органах місцевого самоврядування, коаліції (блоки) політичних партій та об'єднання депутатських фракцій; громадські організації та їх об'єднання, групи громадян та окремі громадяни, що об'єднуються на тотожних чи близьких політичних позиціях та здійснюють свою опозиційну діяльність за обов'язкової умови її підтримки тією чи іншою політичною партією, що знаходиться в опозиції до чинної влади¹³.

Говорячи ж про доцільність конституційно-правового регулювання опозиційної діяльності в Україні, варто враховувати вплив такої діяльності на конституційний лад у державі, на політичну систему та порядок прийняття загальнодержавних рішень на сучасному етапі. У такому контексті законом має бути обов'язково врегульована опозиційна діяльність таких суб'єктів: парламентської опозиції; опозиційного Кабінету Міністрів в Україні; опозиції у місцевих радах. Решта суб'єктів можуть здійснювати опозиційну діяльність у межах чинного законодавства без наділення їх додатковими повноваженнями.

Наступне дискусійне питання, яке потребує науково-теоретичного обґрунтування, – це обсяг повноважень суб'єктів опозиційної діяльності в Україні. Частково дане питання розкрито на дисертаційному рівні та знайшло своє відображення у проекті Закону «Про парламентську опозицію», зареєстрованому у Верховній Раді України від 12.01.2007 р. № 2885¹⁴.

Одним з основних прав суб'єктів опозиційної діяльності є їх право на представництво, тобто закріплена законом за відповідним інституційним суб'єктом можливість заняття посад у структурах Верховної Ради України, органів місцевого самоврядування.

Друге право, яке має обов'язково гарантуватися суб'єктам опозиційної діяльності, – можливість оприлюднення своєї позиції. Тобто мають бути передбачені і гарантовані законом механізми поширення інформації про власні погляди суб'єктів опозиційної діяльності на ті чи інші питання розвитку держави, окремої територіальної громади. Важливим видається гарантування можливості висунення власної програми політичного й економічного розвитку держави, окремої територіальної громади.

Третє право, яке, на нашу думку, доцільно закріплювати лише за суб'єктами парламентської опозиційної діяльності, – створення опозиційного уряду. Пов'язаним із даним правом є закріплення можливості представників опозиційного уряду практично впливати на вирішення питань, що розглядаються Кабінетом Міністрів України. Опозиційний уряд та його члени нині мають наступні права:

1) на отримання за своїм запитом від Кабінету Міністрів України інформації та копій прийнятих ним актів;

2) здійснювати моніторинг діяльності Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, їх посадових осіб;

3) здійснювати контроль за розробкою та виконанням Державного бюджету України в межах парламентського контролю;

4) народні депутати – члени опозиційного уряду готують альтернативні пропозиції щодо Програми діяльності Кабінету Міністрів України, актів Кабінету

Міністрів України та оприлюднюють їх у парламентських засобах масової інформації та на офіційному веб-сайті Верховної Ради;

5) народні депутати – члени опозиційного уряду розробляють законодавчі пропозиції, що є альтернативними до внесених Кабінетом Міністрів України;

6) народні депутати – члени опозиційного уряду розробляють альтернативні проекти загальнодержавних програм.

Суб'єктам опозиційної діяльності також має бути надана можливість впливати на прийняття порядку денного засідань Верховної Ради України чи місцевих рад. При цьому важливо закріплювати й організаційно-правовий інструментарій впливу відповідних суб'єктів на хід та результати розгляду законопроектів чи інших питань. Наприклад, за суб'єктами опозиційної діяльності можуть закріплюватися права: 1) на виступ з питання порядку денного; 2) на заяву; 3) на формування порядку денного Верховної Ради України чи місцевої ради; 4) на співдоповідь при розгляді визначеного законом переліку питань. Якщо аналізувати діючий Регламент Верховної Ради України, то можна сказати, що на сьогодні за парламентською опозицією закріплено право:

– вимагати скликання позачергової сесії Верховної Ради України, якщо така вимога підтримана не менш, ніж третиною народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України;

– вимагати проведення додаткового пленарного засідання Верховної Ради України, якщо така вимога підтримана не менш, ніж третиною народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України;

– на включення питань позачергово без голосування до порядку денного сесії Верховної Ради України, а також на включення проектів законів, інших актів Верховної Ради України без голосування до тижневого порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України¹⁵.

Відповідно на пленарному засіданні Верховної Ради України парламентська опозиція має право на виступ свого представника тривалістю 5 хвилин при розгляді Верховною Радою України таких питань: 1) про засади внутрішньої і зовнішньої політики України; 2) про програму діяльності Кабінету Міністрів України; 3) про стан виконання Державного бюджету України; 4) про відповідальність Кабінету Міністрів України; 5) про загальнодержавну програму економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля¹⁶.

Погоджуємося з думкою О.В.Совгирі, що «однією з найважливіших гарантій прав парламентської опозиції є фінансове забезпечення її діяльності». Дійсно, і парламентська опозиція, і опозиція в представницьких органах місцевого самоврядування повинна мати матеріально-технічні умови для реалізації своїх прав. Адже без їх створення неможливою видається ефективність опозиційної діяльності.

Однак Регламент Верховної Ради України не дає чіткої відповіді на питання про фінансове забезпечення опозиційної діяльності у парламенті. Так, Апарат Верховної Ради України здійснює організаційне, правове, наукове, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів, народних депутатів, депутатських фракцій, коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. Як бачимо, серед зазначених суб'єктів немає парламентської опозиції.

Існує і норма про те, що інформаційне та технічне забезпечення діяльності опозиційного уряду здійснюється його секретаріатом, який створюється за пропо-

зицією парламентської опозиції на період діяльності відповідного опозиційного уряду в порядку, встановленому для створення секретаріату коаліції. Таким чином, питання про фінансове забезпечення опозиційної діяльності у парламенті України до кінця не врегульовано.

Проведений аналіз підтверджує актуальність подальшого науково-теоретичного обґрунтування правового регулювання опозиційної діяльності в Україні. Можна зробити загальний висновок про те, що опозиційна діяльність у Верховній Раді України нещодавно дістала нормативного закріплення, однак потребує подальшого дослідження відповідне регулювання з урахуванням науково обґрунтованих пропозицій.

Конституційно-правове регулювання обов'язково має спрямовуватися на регламентацію опозиційної діяльності таких суб'єктів: парламентської опозиції; опозиційного Кабінету Міністрів в Україні; опозиції у місцевих радах. Решта суб'єктів може здійснювати опозиційну діяльність у межах чинного законодавства без наділення їх додатковими повноваженнями.

Отже, фактично не розв'язаною залишається проблема опозиційної діяльності у представницьких органах місцевого самоврядування: відсутні належні наукові розробки і відповідно немає норм, які б регламентували таку діяльність. Тому вважаємо, що у майбутньому в дослідженнях варто розкривати основні загальні принципи здійснення опозиційної діяльності як у Верховній Раді України, так і у місцевих радах.

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 83. **2.** Регламент Верховної Ради України від 19.09.2008 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 73. – Ст. 245. **3.** Там само. **4.** *Совгіря О.В.* Правовий статус парламентської опозиції (порівняльно-правовий аналіз): Дис. канд. юрид. наук. – К., 2005. – Ст. 243. **5.** *Березинський В.П.* Транзитивні особливості формування електорального простору сучасної України: Автореф. дис... канд. політ. наук. – Дніпропетровськ, 2005. – Ст. 19. **6.** *Бондар С.С.* Політична опозиція в системі владних відносин України: Автореф. дис... канд. політ. наук. – Дніпропетровськ, 2008. – Ст. 10. **7.** *Іванчук Н.В.* Взаємна відповідальність особи і держави в контексті розбудови сучасної української держави: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – К., 2007. – С. 19. **8.** *Полевий В.І.* Конституційна відповідальність політичних партій в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – К., 2004. – С. 20. **9.** *Григорук Н.Г.* Конституційно-правовий статус народного депутата України: Дис... канд. юрид. наук. – К., 2004. – С. 216. **10.** *Ганжа Н.В.* Теоретичні проблеми Регламенту Верховної Ради України: Дис... канд. юрид. наук. – К., 2003. – С. 209. **11.** *Грабильніков А.В.* Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики: Дис... канд. юрид. наук. – К., 2006. – С. 187. **12.** *Дробуш І.В.* Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: Дис... канд. юрид. наук. – К., 2002. – С. 233. **13.** Проект Закону «Про опозиційну політичну діяльність», зареєстрований у Верховній Раді України від 25.05.2006 р. № 1011. **14.** Проект Закону «Про парламентську опозицію», зареєстрований у Верховній Раді України від 12.01.2007 р. № 2885. **15.** Регламент Верховної Ради України від 19.09.2008 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 73. – Ст. 20, 25, 69. **16.** Там само. – Ст. 70.