

im Deutschen Bundestag // Praxisbuch: politische Interessenvermittlung: Instrumente – Kampagnen – Lobbying, (2007. – S. 218 – 222. 6. Kaufmann S. Interessenvertretung im Europäischen Parlament // Praxisbuch: politische Interessenvermittlung: Instrumente – Kampagnen – Lobbying, (2007. – S. 234 – 238. 7. Glatz H. [und] Talos E. Sozialpartnerschaft: Ein pluralistisches Modell der Gesellschaft am Beispiel Österreichs. // Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft. – 1974. – S. 311 – 314. 8. Seeger S. Mehr Gehör für gesellschaftliche Interessen. Gelegenheitsstrukturen für Interessenvertretung in der EU vor und nach dem Vertrag von Lissabon // Zeitschrift für Politikberatung: ZPB. – 1 (2008), ¾. – S. 341 – 358. 9. Mayntz R. Organisierte Interessenvertretung und Föderalismus: zur Verbändestruktur in der Bundesrepublik Deutschland // Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. – 4 (1990). – S. 145 – 156. 10. Leich S. Internationalismus und nationale Interessenvertretung: zur Geschichte der internationalen Gewerkschaftsbewegung // [DGB-Bildungswerk].

УДК: 328.36

Уляна Ільницька

Національний університет "Львівська політехніка"

ПАРЛАМЕНТСЬКА ОПОЗИЦІЯ ЯК ІНСТИТУЦІЙНИЙ АСПЕКТ КОНТРОЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ПАРЛАМЕНТУ

© Ільницька У., 2011

Аргументовано доведено, що через функціонування парламентської опозиції та сформований нею опозиційний уряд («тіньовий кабінет міністрів») реалізується функція парламентського контролю. Досліджено політико-правовий статус парламентської опозиції в країнах з різними формами державного правління; визначено цілі та завдання; розглянуто права парламентської опозиції, зокрема – право на формування опозиційного уряду («тіньового кабінету міністрів»); проаналізовано моделі парламентської опозиції, які реалізуються у сучасних країнах. Розглянуто досвід функціонування парламентської опозиції в Україні; наголошено на необхідності формування нормативно-правової бази; проаналізовано окремі законопроекти, які регламентують діяльність парламентської опозиції та опозиційного уряду.

Ключові слова: парламентський контроль; парламентська опозиція; опозиційний уряд («тіньовий кабінет міністрів»); моделі парламентської опозиції.

Uljana Ilynska

PARLIAMENTARY OPPOSITION AS AN INSTITUTIONAL ASPECT OF PARLIAMENT'S CONTROL FUNCTION

It is argued well-proven that through functioning of parliamentary opposition and set up by it an opposition government («shadow cabinet of ministers») the function of parliamentary control will be realized. In the article investigational political-legal status of parliamentary opposition in countries with the different forms of state rule; certainly aims and tasks; rights for parliamentary opposition are considered, in particular is a right on setting up an opposition government («shadow cabinet of ministers»); the models of parliamentary opposition, which will be realized in modern countries, are analysed. Experience is considered in the article functioning of parliamentary opposition is in Ukraine; it is marked a forming necessity normatively legal bases; separate bills which regulate activity of parliamentary opposition and opposition government are analysed.

Keywords: parliamentary control; parliamentary opposition; opposition government («shadow cabinet of ministers»); models of parliamentary opposition

Невід'ємною складовою системи стримувань і противаг у структурі «владної горизонталі» у сучасних демократичних суспільствах є парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої

влади. Реалізація контрольної функції парламенту, значною мірою реалізується через інституціоналізацію парламентської опозиції, основним завданням якої є критичний аналіз дій правлячої більшості; виявлення та викриття недоліків у державній політиці; оприлюднення та обґрунтування критичних оцінок діяльності уряду (глави держави); розроблення і внесення на розгляд парламенту (або його палат) альтернативних рішень щодо соціально-економічного та політичного життя суспільства. Отже, призначення опозиції в обстоюванні та захисті інтересів суб'єктів опозиційної діяльності шляхом забезпечення участі у здійсненні парламентського контролю.

Інституціоналізація парламентської опозиції зумовлює конкуренцію політичних сил як під час здобуття, так і під час здійснення влади, забезпечує посилення контролю за діяльністю урядових структур, стабільність політичної системи, удосконалення державно-управлінської практики, сприяє результативній діяльності представницьких та виконавчих структур. Її легальне ефективне функціонування є визначальною ознакою демократичних режимів, а високий ступінь визнання владою прав опозиції на політичну боротьбу та на альтернативне бачення вирішення актуальних проблем і завдань позитивно впливає на демократизацію суспільно-політичного життя.

Проблема функціонування парламентської опозиції, її інституціоналізації є актуальною і для України. Незважаючи на досвід існування опозиції і опозиційного уряду, сьогодні в Україні, на жаль, не сформовано нормативно-правової бази її функціонування; діяльність опозиційних сил не регламентується законами.

Проблеми функціонування парламентської опозиції в сучасних демократичних режимах та особливості її політико-правового статусу є предметом досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Зокрема, варто відзначити праці Совгіри О., Шляхтуна В., Павленко Р., Романюка А., Якушика В., Михальченко М., в яких започатковано вирішення цієї проблеми. Однак в сучасній науковій літературі відсутній комплексний аналіз парламентської опозиції як інституту, через який реалізуються контрольні функції парламенту. Варто відзначити, що наукового аналізу потребують питання політико-правового статусу парламентської опозиції в країнах з різними формами державного правління; теоретично нерозробленими залишаються проблеми взаємодії уряду та парламентської опозиції в президентській, парламентській та змішаній формах врядування; фрагментарно у науковій літературі висвітлюються процеси формування урядів та механізми взаємодії різних типів урядів з парламентською опозицією. Комплексного наукового підходу потребують проблеми інституціоналізації парламентської опозиції в Україні, формування нормативно-правової бази її функціонування.

Зважаючи на актуальність проблематики, недостатній рівень науково-теоретичного її висвітлення, завданнями цієї роботи є: розглянути інститут парламентської опозиції як механізм реалізації контрольної функції парламенту в сучасних демократичних суспільствах; дослідити політико-правовий статус парламентської опозиції в країнах з різними формами державного правління та розглянути різні моделі парламентської опозиції; проаналізувати особливості та специфіку функціонування опозиційного уряду («тіньового кабінету міністрів») в сучасних демократичних країнах; розглянути проблеми інституціоналізації парламентської опозиції в Україні.

Парламентська опозиція є одним із найважливіших інститутів сучасного демократичного суспільства, а її діяльність є визначальним інституційним аспектом контрольної функції парламенту. У цьому контексті парламентську опозицію можна трактувати як діяльність, спрямовану на контролювання функціонування уряду (глави держави) та завоювання у майбутньому влади. Метою створення парламентської опозиції є контроль і критичний аналіз політики правлячої більшості та формування альтернативної стратегії розвитку й функціонування суспільства. Механізми парламентського контролю найефективніше реалізуються через сформований опозиційний уряд («тіньовий кабінет міністрів»).

Критерієм співвідношення парламентської та позапарламентської опозиції як елементів політичної опозиції є відношення до представницьких установ. Ознакою парламентської опозиції є належність до структури парламенту. Тобто парламентська опозиція функціонує на рівні

загальнодержавного представницького органу й утворена у парламенті членами депутатського корпусу, а не іншими суб'єктами в інших органах державної влади. Хоча варто відзначити, що в реальній політичній практиці як парламентська, так і позапарламентська опозиція, здійснюється найчастіше, одними й тими самими політичними силами.

Парламентська опозиція – це парламентська (депутатська) група/фракція представленої у парламенті політичної партії або коаліція партій, які не згодні з політичним курсом виконавчої влади та/або глави держави й виступають проти діяльності уряду/глави держави з принципових питань державної політики [9]. Визначаючи сутність поняття "парламентська опозиція", необхідно наголосити на тому, що її суб'єкти можуть не погоджуватись як із політичним курсом уряду, так і з курсом глави держави. Позиція парламентської опозиційності не передбачає представництва у виконавчих структурах та участі у формуванні уряду.

Отже, діяльність парламентської опозиції спрямована на контроль за діяльністю уряду та/або глави держави; представлення альтернативних позицій; зміну офіційного політичного курсу глави держави та/або уряду; легальне усунення з посади глави держави або окремих членів уряду. В умовах демократичного суспільства основою опозиційної діяльності є наявність конструктивної альтернативної програми розвитку держави та наявність фахівців-професіоналів, здатних втілювати у життя цю програму.

Вперше опозиція (як "опозиція Його/Її Величності") виникла в англійському парламенті у 1826 році. Її представники – група депутатів – висловлювали офіційну незгоду з позицією правлячої більшості.

Суб'єктами парламентської опозиції в сучасних демократичних країнах можуть бути: окремі депутати; парламентські (депутатські) групи чи фракції представленої у парламенті партії; коаліції (об'єднання, блоки) парламентських партій. Залежно від партійної та виборчої систем, що склались в процесі політичного розвитку держави, парламентська опозиція може бути представлена або фракцією-"монополістом", що становить парламентську меншість, або фракцією-лідером парламентської меншості, або коаліцією рівноправних фракцій парламентської меншості [14, с. 43].

Основними завданнями (цілями) парламентської опозиції є: обстоювання та захист інтересів суб'єктів опозиційної діяльності шляхом забезпечення участі у здійсненні парламентського контролю; критичний аналіз дій правлячої більшості; виявлення та викриття недоліків у державній політиці; оприлюднення та обґрунтування критичних оцінок діяльності глави держави /або уряду; вироблення альтернативи офіційному політичному курсу; розроблення і внесення на розгляд парламенту (або його палат) альтернативних рішень щодо соціально-економічного та політичного життя суспільства; забезпечення стабільності соціальних відносин через виявлення та відстоювання інтересів тієї частини виборців, що знаходиться у меншості.

Відповідно до вказаних цілей можемо визначити *функції парламентської опозиції*: розроблення альтернатив політиці правлячих сил з метою забезпечення балансу влади; здійснення контролю над урядом і керованими ним органами управління; критика урядової програми; формування "тіньового кабінету" на випадок заміни уряду чи інших відповідних політичних структур; мобілізація на свій бік громадської думки певних прошарків населення; інформування виборців про свою діяльність і перебіг політичного процесу; підготовка та добір кадрів, їх презентація у парламенті [14, с. 53].

Функції опозиції можна поділити на *основні* та *додаткові*. До основних функцій належать критика уряду і правлячої більшості у парламенті, здійснення контролю за діяльністю уряду або глави держави; висунення політичних альтернатив. Додаткові функції реалізуються за умов, якщо уряд не має у парламенті стійкої більшості. У такому разі перед опозицією відкриваються можливості "торгу" з урядом за надання умовної підтримки або здійснення перегрупування сил всередині парламенту з метою створення нової правлячої коаліції зі своєю участю [14, с. 53].

Статус парламентської опозиції визначається через її *права*. Розглядаючи права парламентської опозиції, складно визначити загальний, універсальний обсяг прав безвідносно до

конкретної країни її функціонування. Однак варто зазначити, що фактично в жодній країні світу парламентська меншість (опозиція) не наділена "всеохопними" кадровими та контрольними повноваженнями. Обсяг прав парламентської опозиції зводиться до: внесення інтерпеляцій та запитів до представників виконавчої влади; внесення альтернативних пропозицій з питань суспільного розвитку; участь у роботі комітетів, комісій та інших органів парламенту; виступи на пленарних засіданнях парламенту; вплив на формування порядку денного парламенту (не в усіх країнах); подання законопроектів та внесення поправок; проведення парламентських дебатів під час внесення поправок до законопроектів; ініціювання відповідальності уряду (яке, зазвичай, не має жодних наслідків); оприлюднення інформації про діяльність урядової адміністрації в ЗМІ (за результатами роботи парламентських слідчих комісій або на підставі отриманої безпосередньо від уряду інформації); висвітлення результатів власної діяльності, поглядів та позицій на ключові питання суспільно-політичного життя у друкованих та аудіовізуальних ЗМІ; використання загальнодержавних ЗМІ на засадах паритетності з урядовими фракціями.

Визначальним правом парламентської опозиції в межах реалізації функції парламентського контролю є право на формування опозиційного "Тіньового уряду (Кабінету Міністрів)" – утворення, що складається з депутатів, які мають протистояти своїм "візаві" – міністрам від партії парламентської більшості і в перспективі за результатами можливої перемоги на виборах, посідають їхні місця [14, с. 61]. Варто наголосити, що утворення "тіньового Кабінету Міністрів" є ефективним у країнах з парламентською формою правління, де уряд формується парламентом і є чіткий поділ парламенту на правлячу більшість та опозицію. У країнах із президентською або президентсько-парламентською формою правління для опозиції є сенс лише у боротьбі за посаду президента країни, оскільки саме він визначає діяльність виконавчої гілки влади [16].

Вперше опозиційний тіньовий Кабінет Міністрів був сформований у 1937 р. в Англії, після прийняття «Акту про міністрів Корони». У 1960 р. опозиційний Кабінет Міністрів був сформований у ФРН, у 1981 р. – у Франції. В Іспанії опозиційний уряд був сформований Народною партією у квітні 2008 р., в Чехії – у 2006 р. Соціал-демократичною партією, в Італії – у 2008 р. Партією демократів. Діяльність опозиційного Кабінету Міністрів здійснюється паралельно із діяльністю офіційного уряду та спрямована на перспективу завоювання влади.

Особливості функціонування парламентської опозиції, її статус, характер впливу на уряд зумовлюється формою правління, що існує у конкретній державі. Президентська і парламентська системи правління створюють різні умови для розвитку опозиції та різний характер взаємодії уряду та опозиції. Так, за умов парламентської або парламентсько-президентської форми правління, коли уряд формується фракціями, що мають більшість у парламенті, парламентська опозиція здійснює функції критики та контролю за діяльністю виконавчої влади. Найбільша партія, яка виступає проти правлячої партії, називається "офіційною", або "лояльною" опозицією. Її основна мета – контролювати уряд та пропонувати програмні альтернативи політиці партії влади. "Офіційна" парламентська опозиція створює альтернативний "тіньовий" уряд, до складу якого входять вищі посадові особи опозиційної партії, які дублюють кожного окремого члена урядового кабінету. "Тіньовий кабінет" критикує дії чинного уряду та його законодавчі ініціативи, пропонує поправки до законодавства. Керівник "тіньового кабінету", який найчастіше очолює найбільшу опозиційну партію, вважається альтернативним прем'єр-міністром. У такому статусі він обіймає офіційну посаду у парламенті та отримує заробітну плату із бюджету [15]. Парламентська опозиція має право звертатись з усними чи письмовими запитом до представників виконавчої влади.

За президентської форми правління, в основу якої покладено принцип стримувань і противаг, не виникає потреби жорсткого розмежування на більшість та опозицію; формально парламентська більшість не причетна до формування уряду; функції парламентського контролю здійснюються парламентом загалом; усім фракціям парламенту надається однаковий правовий статус, незалежно від того, яка партія перемогла на виборах до парламенту. У президентських республіках політична

влада чітко розподіляється, а не контролюється однією групою (парламент не втручається у справи уряду, і навпаки).

За умов президентської і напівпрезидентської форми правління важливе значення має політична належність президента і більшості депутатів парламенту. Р. Павленко [7, с. 8] зазначає, що якщо вона збігається, то виконавча і законодавча влади перебувають у відносинах "контролю і противаг". Парламент має не допустити узурпації влади з боку президента, підтримати його ефективні кроки, виправити чи удосконалити ініціативи, які не збігаються з інтересами кіл, представлених у парламенті. Якщо – ні, то фактично виникає ситуація, коли у відносинах опозиційності можуть перебувати президент і парламентська більшість [14, с. 15]. Виникає так зване "розділене правління". Про "розділене правління" можна говорити і у випадках, коли в парламентських республіках до складу уряду парламентської більшості вводяться кілька міністрів від опозиції. Такий крок здійснюється в ситуаціях загальнонаціональної кризи, війни з метою забезпечення єдності дій різних політичних сил у критичній ситуації [16, с. 122].

У країнах із змішаною формою правління відзначається чітке розмежування статусу більшості та опозиції. У сфері парламентського контролю над урядом та у законодавчому процесі парламентська опозиція наділена широкими повноваженнями, які чітко визначені у законах, в Регламенті Парламенту або інших нормативно-правових актах. Наприклад, у Литві до прав опозиції належить – обрання заступників спікера із числа опозиціонерів, позачерговий розгляд законопроектів, поданих від опозиції, призначення представника опозиції головою Бюджетного комітету; право отримати посаду голови парламентського Комітету з питань бюджету та фінансів, право лідера опозиції на першочергову доповідь під час розгляду програми уряду на засіданні Сейму. Лідер опозиції має право пропонувати розгляд законопроектів та рішень Сейму в терміновому порядку; лідер опозиції входить до правління Сейму, основним завданням якого є вирішення організаційних питань роботи Сейму [15].

Змішана форма правління у Франції, яку ще називають французькою напівпрезидентською моделлю, на відміну від класичних змішаних республік, не передбачає чіткого розмежування статусу більшості та опозиції. Більшість та опозиція нормативно не розмежовані, що зумовлює відсутність реальної можливості парламентської опозиції впливати на діяльність уряду. Хоча існує право ініціювання та ухвалення вотуму недовіри уряду представниками опозиції.

На основі таких критеріїв, як рівень формальної інституціоналізації опозиції (визначає ступінь включення опозиційних партій у діяльність парламенту та його органів), рівень законодавчого впливу (визначає роль меншості у законодавчому процесі), можна виокремити *моделі парламентської опозиції: вестмінстерську, французьку напівпрезидентську, німецьку та скандинавську* [13, с. 8]. Специфіка кожної моделі зумовлює принципи діяльності та особливості функціонування парламентської опозиції.

За *Вестмінстерської моделі* (Великобританія, Ірландія, Канада, Австралія, Нова Зеландія, Індія) формалізована інституційна роль опозиції доволі висока. Опозиція є постійною, чітко окресленою, інституціоналізованою законодавством, і представлена найчастіше однією партією. Парламентська опозиція виконує функції парламентського контролю (крім вотуму недовіри, який ухвалює парламент загалом), який реалізується через роботу в кабінетах, подання усних і письмових запитів представникам виконавчої влади, проведення парламентських дебатів під час внесення поправок до законопроектів. Тобто за вестмінстерської моделі опозиція виконує роль так званої «функціональної тріади» – контроль, критика, альтернатива.

Вестмінстерська модель парламентської опозиції якнайповніше реалізується у Великобританії. Сьогодні у Великобританії партія, яка має хоча б два місця у парламенті, отримує статус офіційної парламентської опозиції і державне фінансування для свого функціонування. Щороку у палаті громад виділяється мінімум 20 робочих днів, коли опозиційні фракції, а не правляча більшість, формують порядок денний, визначаючи коло питань для обговорення. У Великобританії також вперше було запроваджено інститут лідера опозиції як посадової особи. Лідером опозиції законодавчо визначений провідник групи членів нижньої палати, яка фактично репрезентує

політичну партію, що є другою за кількістю місць у палаті. В інших країнах лідера опозиції формально призначає, як правило, генерал-губернатор [13].

Юридичне визнання опозиції у Великобританії передбачає формування опозиційного (тіньового) уряду (тіньового Кабінету Міністрів), який має доволі широке коло прав та повноважень.

У класичному вигляді «тіньовий уряд» визнається на рівні держави тільки у Великобританії, як особливість англосаксонської двопартійної системи. У більшості європейських країн практика правового гарантування діяльності інституту опозиційного уряду відсутня.

За *Французької напівпрезидентської моделі* роль опозиції є інституційно слабкою, особливо у законодавчій сфері. Парламентська опозиція майже не впливає на політичні процеси. Коло її повноважень зводиться до забезпечення пропорційного представництва усіх парламентських фракцій у складі керівництва парламентом, забезпеченні ефективної діяльності тимчасових слідчих комісій з метою збору та надання Парламенту інформації про певні факти або події. Опозиція наділена правами надсилати усні та письмові запити членам уряду, вступати в дебати із представниками уряду; звертатись до Конституційної Ради з метою контролю конституційності законів [13; 8].

Парламентська опозиція *німецької моделі* (Німеччина, Австрія) має право впливати на визначення порядку денного парламенту; призначати значну частину керівних посад у постійних комітетах; накладати вето на законопроекти, ініційовані урядом. Крім того, 1/3 депутатів Бундестагу можуть оскаржити будь-який закон у Конституційному суді, що, на їхню думку, суперечить Конституції.

Скандинавська модель (Данія, Норвегія, Швеція) передбачає участь парламентської опозиції у діяльності законодавчих комітетів та її залученість до процедури ухвалення порядку денного. Варто відзначити, що у системах із німецькою та скандинавською моделями формальна роль опозиції не настільки інституціоналізована, але неформальні правила та звичаї дають змогу меншості впливати на законодавчу діяльність парламенту [див. 13; 7].

Політико-правовий статус парламентської опозиції, особливості взаємодії між коаліцією та опозицією, ступінь впливу парламентської опозиції на виконавчу владу та на здійснення державної політики загалом зумовлюють виокремлення таких *різновидів* парламентської опозиції, як: «класична» (або «британська»), «континентальна» багатопартійна, «скандинавська», «швейцарська» [7, с. 4–9].

«Класична» (або «британська») опозиція формується в умовах функціонування двох провідних партій, які змагаються на виборах та у парламенті. Опозиція за такої моделі є чітко ідентифікована. «Континентальна» багатопартійна передбачає репрезентацію опозиції кількома політичними партіями, які прагнуть впливати на формування уряду через збільшення кількості депутатських мандатів та отримання додаткових преференцій і можливостей під час коаліційних переговорів. За такої моделі змагальність та протистояння між коаліцією та опозицією слабо виражені. «Скандинавський» тип парламентської опозиції ґрунтується на використанні механізмів соціального партнерства в процесі створення коаліції та формування виконавчої влади. «Швейцарська» опозиція функціонує за умов відсутності яскраво вираженого протистояння між опозицією та урядом, децентралізованості політичних партій та їх слабкої внутрішньої організації.

Парламентська опозиція, як різновид політичної опозиції, може бути *лояльною і нелояльною; конструктивною або деструктивною*.

Діяльність та функціонування парламентської опозиції, її статус та взаємодію з урядом, значною мірою зумовлюють *тип уряду* (однопартійний, або коаліційний, уряд більшості або меншості) та *характер партійної системи*. За цим критерієм науковець А. Романюк [13, с. 150–153] виділяє *три групи країн з різним політико-правовим статусом опозиції*. Перша група – країни, де встановлюються *однопартійні уряди більшості*. Друга група – країни, де діють *коаліційні уряди*

більшості. До третьої групи варто зарахувати країни, де переважають *однопартійні та коаліційні уряди меншості*.

Як зазначає А. Романюк [13, с. 150–153], до *першої* групи належить опозиція Великобританії. Право на опозицію має друга за кількістю депутатів у Палаті громад політична партія. Представники цієї партії мають право створити "тіньовий кабінет" – "Опозицію її Королівської Величності". Лідер опозиції та деякі депутати від опозиційної партії мають титул Таємних Радників, що дає їм право отримувати конфіденційну інформацію від уряду за умови збереження її таємниці. Як зазначає А. Романюк, таке залучення лідера опозиції до вироблення урядового курсу сприяє досягненню міжпартійного консенсусу з окремих державно-політичних питань та поділу відповідальності за прийняті з опозицією рішення. Найчастіше лідера опозиції залучають до консультацій під час гострих міжнародних і внутрішньополітичних криз. «Тіньовий уряд» має право на доступ до офіційної документації та на регулярне отримання інформації від чинного Кабінету Міністрів щодо найважливіших питань у сфері внутрішньої та зовнішньої політики [13, с. 151].

Другу групу становлять країни з багатопартійною системою, коли партії, що становлять більшість у парламенті, – формують уряд, а депутати усіх інших партій формально можуть становити опозицію [13, с. 151]. У кількісному вимірі опозиція становить меншість щодо урядової більшості. Як наголошує А. Романюк, функціонування опозиції у цьому випадку зумовлюється потенціалом найбільшої неурядової партії у парламенті; кількістю політичних партій, з яких формуватиметься опозиція; ідеологічною дистанцією, яка існуватиме між неурядовими партіями. Прикладом, коли уряду протистоїть потужна політична партія в опозиції, є Німеччина, Австрія, Іспанія, Греція, Ірландія, Нідерланди. Потужна контрурядова партія має змогу проводити ефективну антиурядову діяльність, а у разі, якщо в неурядовій меншості є кілька політичних партій, з яких жодна не домінує над рештою, то успішна опозиційна діяльність залежатиме від ідеологічної сумісності цих партій [13, с. 151].

Третю групу становлять парламенти, де традиційною є ситуація формування урядів меншості. В результаті уряду протистоїть у парламенті вже більшість неурядових партій. Уряд меншості під час прийняття рішень змушений постійно враховувати пропозиції неурядових партій, щоб мати потрібну підтримку у парламенті. Внаслідок цього у країнах із урядами меншості встановлюється система співпраці уряду і партій, формально зарахованих до опозиції [13, с. 153]. Наслідком неможливості співпраці стає зміна уряду. Така ситуація характерна для Данії, Норвегії, Швеції.

У Швейцарії, де усі основні партії входять до складу уряду, парламентська опозиція відсутня.

В Україні, як демократичній державі, право на створення парламентської опозиції гарантується Конституцією, а втручання у її діяльність органів державної влади та їх посадових осіб забороняється.

Україна має певний досвід функціонування опозиції та діяльності «опозиційних урядів». Перший опозиційний уряд в історії України був створений у 1997 р. після відставки П. Лазаренка з посади Прем'єр-Міністра України на основі партії «Громада». «Тіньовим» Прем'єр-Міністром стала Ю.В. Тимошенко.

У грудні 2007 р., після відставки В. Януковича, було утворено опозиційний уряд на основі опозиційної партії – «Партії регіонів» та на чолі із її лідером. «Тіньовий уряд» оприлюднив власну концепцію державних реформ, представив інформаційний сайт в мережі Інтернет, здійснював контроль за діяльністю уряду.

Активно діяв і опозиційний «тіньовий уряд», створений у 2010 р. «Блоком Ю. Тимошенко» після перемоги на президентських виборах В. Януковича. Був очолюваний «тіньовим прем'єром» С. Соболєвим.

Варто відзначити, що інститут парламентської опозиції в Україні ще знаходиться у процесі становлення. Його функціонування істотно ускладнюється через відсутність нормативно-правового забезпечення. Окремі аспекти діяльності парламентської опозиції регулюються на рівні

міжнародно-правових актів, Конституції України, Регламенту Верховної Ради України, законів України "Про статус народного депутата України", "Про політичні партії України".

В Україні було представлено на розгляд кілька законопроектів про політичну опозицію, однак жоден із них не був прийнятий. Зокрема, варто відзначити такі правові документи, як: проект закону України «Про політичну опозицію у Верховній Раді України» (№5101-1 від 28.02.2000 р., поданий В. Ковалем, О. Карповим та В. Медведчуком), а також проект закону України «Про парламентську опозицію» (№ 1011-1 від 04.09.2006 р., внесений до Верховної Ради України М. Томенком, О. Турчиновим, Ю. Тимошенко) [11; 12].

У згаданих законопроектах парламентська опозиція розглядається як добровільне депутатське об'єднання депутатських фракцій (депутатської фракції) у Верховній Раді України та (або) народних депутатів України, що не увійшли до парламентської більшості, не погоджуються з офіційним політичним курсом парламентської більшості, Кабінету Міністрів України або Президента; здійснюють контроль за діяльністю парламентської більшості і Кабінету Міністрів України, критикують їх діяльність і пропонують альтернативну програму розвитку України та шляхи її реалізації.

Законопроекти №5101-1 від 28.02.2000 р. та № 1011-1 від 04.09.2006 р. визначають права парламентської опозиції у Верховній Раді України. Зокрема, парламентська опозиція має право на: представництво у керівництві Верховної Ради України та її органів; участь у здійсненні парламентського контролю за діяльністю парламентської більшості, Кабінету Міністрів України, органів державної влади (крім судів), їх посадових осіб, а також на щорічну доповідь про результати здійснення парламентського контролю. Як зазначено у законопроектах, парламентський контроль може здійснюватись парламентською опозицією шляхом створення тимчасових слідчих комісій; представництва у комітетах та тимчасових спеціальних комісіях Верховної Ради України; звернення народного депутата України, що входить до складу парламентської опозиції, із запитом до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України; внесення пропозиції про розгляд Верховною Радою України питання про відповідальність Кабінету Міністрів України; звернення до Конституційного Суду України щодо вирішення питань про відповідність Конституції України законів та інших правових актів.

У більшості законопроектів значна увага зосереджувалась на регламентуванні діяльності опозиційного Кабінету Міністрів («тіньового уряду»), визначенні його функцій та напрямів діяльності. У згаданих законопроектах опозиційний Кабінет Міністрів («тіньовий уряд») визначається як постійно-діючий консультативно-допоміжний орган політичної опозиції, кількісний та персональний склад якого визначається учасниками парламентської опозиції.

У законопроектах №5101-1 від 28.02.2000р.) [див. 11] та № 1011-1 від 04.09.2006 р. [12] при визначенні засад функціонування опозиційного уряду, враховується досвід й особливості «вестмінстерської» моделі опозиції із широкими повноваженнями контролю критики і представлення альтернатив. Зокрема, до повноважень опозиційного уряду належить: здійснення постійного моніторингу діяльності Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, їх посадових осіб; здійснення контролю за розробкою проекту Державного бюджету України та за виконанням Державного бюджету України в межах парламентського контролю; підготовка матеріалів для доповідей (співдоповідей) від парламентської опозиції з питань, що стосуються діяльності Кабінету Міністрів України інших органів виконавчої влади та оприлюднення їх під час обговорення у Верховній раді України, виступах перед виборцями, поширення у ЗМІ; підготовка альтернативних пропозицій щодо програми діяльності Кабінету Міністрів України, актів Кабміну та подання їх у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України; підготовка програми своєї діяльності, яка затверджується парламентською опозицією; розроблення альтернативних

законодавчих пропозицій, які вносяться на розгляд Верховної Ради України суб'єктами законодавчої ініціативи.

Здійснюючи свою діяльність, реалізуючи права і повноваження, парламентська опозиція повинна діяти відповідно до Конституції, законів України та з урахуванням інтересів громадян Української держави.

Для ефективної діяльності парламентської опозиції в Україні вкрай необхідне законодавче закріплення її правового статусу та гарантій функціонування. Вивчення, осмислення та впровадження зарубіжного досвіду функціонування парламентської опозиції необхідно здійснювати з урахуванням особливостей історичного розвитку політико-правової системи України та специфіки сучасної вітчизняної партійної системи.

Отже, інститут парламентської опозиції у демократичних країнах світу є невід'ємною складовою політичної системи. Через функціонування парламентської опозиції та сформований нею опозиційний уряд реалізується функція парламентського контролю. Незважаючи на різний політико-правовий статус, характер впливу на уряд, рівень формальної інституціоналізації та рівень законодавчого впливу, парламентська опозиція забезпечує демократичний розвиток суспільства, стабільність політичної системи, сприяє ефективному функціонуванню представницьких та виконавчих інституцій.

В Україні інституціоналізація парламентської опозиції є важливим завданням для подальшого демократичного розвитку держави і передбачає врахування практики діяльності опозиції в інших європейських країнах; формування нормативно-правової бази її функціонування, що інституційно закріплюватиме політико-правовий статус парламентської опозиції у таких питаннях, як: доступ до керівних посад у представницьких органах влади; доступ до засобів масової інформації; можливість впроваджувати альтернативні політичні рішення, та надаватиме відповідні гарантії її діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Грушанська Н.І. Парламентська опозиція / Н.І. Грушанська // В кн.: Юридична енциклопедія: в 6-ти т. [редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін.] – К.: Укр. енцикл., 2002. – Т.4. – С. 437.
2. Колодій А.Ф. Політичний спектр посткомуністичних держав і проблема формування лояльної опозиції (приклад України) / А.Ф. Колодій // Політична опозиція: теорія та історія, світовий досвід та українська практика. – К.: Навч.-метод. каб. вищ. освіти України, 1996. – С. 142–147.
3. Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт / А.П. Любимов. – М.: Ин-т государства і права РАН, 1998. – 255 с.
4. Михальченко М. Взаємодія політичної влади і опозиції як політологічна проблема / М. Михальченко // Сучасна українська політика: і політологи про неї / [редкол.: І. Курас, М.І. Михальченко, Ф.М. Рудич, В.П. Горбатенко, В.П. Андрущенко, І.О. Кресіна]. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. – С. 20–33.
5. Обушний М.І. Політологія: Довідник / М.І. Обушний, А.А. Коваленко, О.І. Ткач / [за ред. М.І. Обушного]. – К.: Довіра, 2004. – 599 с.
6. Опозиція в Україні: загальна характеристика: аналітична доповідь // Національна безпека і оборона. – 2002. – № 7 (31). – С. 3–43.
7. Павленко Р. Опозиція: права та повноваження / Р. Павленко // Людина і політика. – 2002. – № 4. – С. 3–10.
8. Політична опозиція: теорія та історія, світовий досвід та українська практика. – К.: Навч.-метод. каб. вищ. освіти Мін. освіти і науки України, 1996. – 124 с.
9. Політична наука: Словник: категорії, поняття і терміни / Б. Кухта, А. Романюк, Л. Старецька, Л. Угрин, О. Красівський, Г. Ткаченко / [за ред. Б. Кухти]. – Львів: Кальварія, 2003. – 500 с.
10. Політологія: підручник для курсантів вищих військових навчальних закладів Збройних сил України / [за заг. ред. В.Ф. Смолянюка]. – Вінниця: Нова книга, 2002. – 446 с.
11. Проект закону України "Про парламентську опозицію" №5101-1 від 28.02.2000 р. – [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.rada.kiev.ua/zakon/PR1/TXT1/5100/p5101/htm>.
12. Проект закону України "Про парламентську опозицію" № 1011-1 від 04.09.2006 р. – [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.rada.kiev.ua/zakon/PR1/TXT1/5100/p5101/htm>.
13. Романюк А. Порівняльний аналіз політичних систем країн Західної Європи: інституційний вимір /

А. Романюк. – Львів: Тріада плюс, 2004. – 392 с. 14. Совгіря О.В. Правовий статус парламентської опозиції / [навч. посіб.] / О.В. Совгіря. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 264 с. 15. Статус опозиції в Україні: зміст та межі правого регулювання: [матеріали до круглого столу]; м. Київ, 26 вересня 2006 р. – К.: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2006. 16. Шляхтун П.П. Парламентаризм: Словник-довідник / П.П. Шляхтун. – К.: Парламентське вид-во, 2003. 17. Якушик В.М. Деякі теоретичні засади аналізу політико-правового статусу політичної опозиції / В.М. Якушик // Політична опозиція: теорія та історія, світовий досвід та українська практика.– К.: Навч.-метод. каб. вищ. освіти Мін. освіти і науки України, 1996. – С. 178–181.

УДК: 342

Ольга Кравчук

Чорноморський державний університет ім. П. Могили, м. Миколаїв

ОСОБЛИВОСТІ ПОЛІТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

© Кравчук О., 2011

Вперше здійснено системне дослідження політичної сфери національної безпеки України. Подано концептуальні засади політичної безпеки як цілісної системи політичних інтересів особи, суспільства, держави. Розглянуто загрози політичній безпеці України, місце і роль у системі національної безпеки країни.

Ключові слова: політична безпека, державна влада, національна безпека, система інтересів, політичні загрози.

Olga Kravchuk

THE SPECIALITY OF NATIONAL SAFETY OF UKRAINE

System research of political sphere of national safety of Ukraine is first carried out in the article. Conceptual principles of political safety are given as an integral system of political interests of person, society, state. Threats political safety of Ukraine, place and role, are considered, in the system of national safety.

Keywords: political safety, state power, national safety, system of interests, political threats.

Політична безпека – складова частина, головна ланка, основа національної безпеки. Нинішні і перспективні інтереси України вимагають серйозної уваги до цієї області державного і суспільного розвитку. Саме цим зумовлена актуальність цієї теми, ажде життєспроможність суспільства і держави залежить від рівня їх безпеки. У роботі використані праці І. Циганова «Політична безпека і безпечна політика. Складові, ознаки, стан, тенденції» [9] В. Тертого «Пошуки і шляхи роз'язання політичної безпеки» [8] тощо, в яких розглядається питання стану політичної безпеки України, її концептуальних засад та небезпек, які здатні підірвати владу, правовий порядок держави.

Мета роботи – довести значущість політичної безпеки в системі національної безпеки для подальшого демократичного розвитку держави.

Суть політичної безпеки трактується по-різному. Одні розуміють її як збереження існуючого конституційного ладу, політичної і соціальної стабільності. Інші – як відстоювання демократичних цінностей, народовладдя. Треті – як невикористання насильства в політичних цілях. Кожне з цих трактувань прийнятне, але не усяка конституція, політичний устрій і стабільність гідні збереження,