

// Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Історія., 2001. – Вип. 52. – С. 32-45.; Томенко М. Вказ. праця. **12.** Громадська асамблея України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://gau.org.ua>, вільний. – Заголовок з екрану. **13.** Експертна підтримка конституційного процесу в Україні [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.spa.ukma.kiev.ua/konst/>, вільний. – Заголовок з екрану. – Мова: укр.

УДК 328.123

ПОШУКИ УКРАЇНСЬКОЇ МОДЕЛІ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ОПОЗИЦІЇ*

І. Зварич, Ж. Дутчак

Досліджується процес створення вітчизняної моделі парламентської опозиції в контексті сучасних тенденцій розвитку української політичної системи за парламентсько-президентської форми державного правління. Підкреслюється проблема визначення та узгодження функцій парламентських інституцій - коаліції та опозиції; розглядається співвідношення форми державного правління та партійної системи

Ключові слова: парламентська опозиція, елементи політичної системи, форми державного правління, структура парламенту.

The process of forming of domestic model of parliamentary opposition is researched in the context of modern tendencies of the development of Ukrainian political system during the parliamentary-presidential form of state government. The author accentuates the problem of determining and coordination of the functions of parliamentary institutions – coalition and opposition. The correlation of a form of state government and party system is reviewed.

Keywords: parliamentary opposition, the elements of political system, the forms of state government, structure of the Parliament.

* За матеріалами виступу на Всеукраїнській науковій конференції «Народний Рух України у новітньому українському державотворенні та розбудові громадянського суспільства» (29 жовтня 2009 року, Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, м. Івано-Франківськ)

За вісімнадцять років незалежності в українській політичній системі вже тричі змінювалася форма правління держави. Пройдено шлях від президентської через президентсько-парламентську до парламентсько-президентської республіки. Враховуючи тенденції, котрі вже встигли сформуватися за цей короткий час, можна припустити, що через 6-7 років Україна поповнить лави парламентських країн. Проте, це лише нічим не підтвержені уявні перспективи, тому доцільно повернутися до політичних реалій сьогодення.

Події 2004 року, серед яких і прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (№ 2222-IV), котрим передбачено нові підходи до побудови влади, зумовили зростання ролі опозиції у функціонуванні парламентаризму. У зв'язку з цим виникає потреба пошуку найбільш оптимальної теоретичної моделі вітчизняної парламентської опозиції, яка б відповідала сучасним напрямкам розвитку української політичної системи (саме за парламентсько-президентської форми державного правління) та могла б забезпечити максимальну ефективність і результативність опозиційної діяльності.

Форма державного правління – це та складова, яка не тільки служить основою для визначення поняття парламентської опозиції, а й розкриває суть та спрямованість її діяльності. Тому, здійснюючи будь-які зміни щодо варіативності форм державного правління, ми повинні не забувати про це. При кожному із його видів роль, статус і значення парламентської опозиції будуть різними. Адже вона (парламентська опозиція) – це передусім інститут парламенту, а його становище (обсяг повноважень, структура тощо) безпосередньо залежить від якісного наповнення й опозиційності у парламенті.

Український дослідник В. Бабкін свого часу недаремно зазначав, що президентська та парламентська системи правління (а, відповідно, і їх різновиди: президентсько-парламентська та парламентсько-президентська - *авт.*) створюють різні умови для розвитку опозиційної діяльності [9, с. 16].

Звісно, до інших чинників впливу на її зміст можна віднести: характер партійної та виборчої систем, структуру парламенту, політичну культуру і традиції та ін. Всі вони у сукупності сприяють формуванню конкретної моделі парламентської опозиції та обранню відповідних шляхів вирішення таких основних питань, як умови її утворення і специфіка й кількість суб'єктів, котрі беруть у цьому участь.

Слід зауважити, що ця, так би мовити, аксіома не завжди спрацьовує, особливо у країнах перехідної демократії, де нова інституційна база політичної системи розбудовується за принципом хаотичної, а не системної селекції. Йдеться про те, що авторитарні держави, здійснюючи транзит у напрямку демократії, стикаються з проблемою впровадження раніше невідомих для них політичних інститутів (опозиції, виборчої та партійної систем тощо) і зазвичай вирішують її шляхом копіюванням найкращих зарубіжних здобутків. На жаль, саме тому дуже часто нехтується факт існування тісної взаємозалежності між усіма імплементаваними елементами. Зокрема, не варто сподіватися на велику ефективність запровадження пропорційної системи поруч із двопартійністю чи навпаки. Адже, як відомо, ще Моріс Дюверже наголошував на тому, що пропорційна виборча система в більшості випадків породжує багатопартійність, тоді як мажоритарна вимагає двопартійності. Така ж ситуація і з інститутом парламентської опозиції.

Тепер спробуймо з'ясувати, чому зазначені питання (умови утворення парламентської опозиції, специфіку та кількість її суб'єктів) треба вважати визначальними. Якщо бути лаконічними, то відповідь прозвучить так: тому що простежується пряма залежність між їх вирішенням і характером організації та функціонуванням інституту опозиції у вищому представницькому органі держави.

На сьогодні світова практика пропонує два основні підходи до їх розв'язання, різниця між якими і полягає у визначенні того, яку політичну силу можна вважати опозицією у межах парламенту. За першим, що представлений вестмінстерською моделлю, статус політичної опозиції отримує лише найбільша партія з тих, що пройшли до законодавчого органу і не є партією влади. Згідно з другим, мова йде про створення опозиційного блоку з кількох партій, опозиційних до уряду. Який з варіантів обрала Україна, можна з'ясувати, тільки провівши дослідження нормативно-правової бази, котра регламентує відносини у цій сфері.

Для того, щоб наші пошуки мали системний характер, пропонується, по-перше, зробити стислий аналіз спроб правового врегулювання опозиційної діяльності і, по-друге, розглянути Регламент Верховної Ради України як основний документ, де за парламентською опозицією закріплено низку конкретних норм, зокрема і щодо визначення специфіки та кількості її безпосередніх суб'єктів.

Доцільність обраного нами підходу пояснюється насамперед тим, що він дозволить простежити та порівняти еволюцію поглядів на цю проблему протягом усього періоду незалежності і на цій підставі окреслити основні тенденції щодо можливого варіанту нормативного закріплення статусу опозиції.

Дослідження процесу пошуку української моделі парламентської опозиції у Верховній Раді України пропонується розділити на два періоди: до і після вступу в дію конституційної реформи (2006 рік). У зв'язку з цим зазначимо, що питання інституціоналізації парламентської опозиції обговорювалось у вітчизняних політичних та експертних колах протягом тривалого часу. У період з 1998 до 2006 року на розгляд Верховної Ради України було подано 14 законопроектів про опозицію. Проте більшість із них завершили свій шлях, так його і не розпочавши. Період після 2006 року знаменувався реєстрацією 4 законопроектів. Один з них – «Про парламентську опозицію» (реєстр. № 2885 від 12. 01. 2007 р.) пройшов перше читання, але через дострокове припинення Президентом України у квітні 2007 року повноважень Верховної Ради України V скликання так і не потрапив на друге. При цьому з початком роботи Ради VI скликання його було знову (але вже під реєстраційним номером 0886) внесено для подальшого розгляду, де він залишається і донині.

Порівняльний аналіз усіх цих законопроектів дозволяє прослідкувати досить суттєву різницю в уявленнях їх авторів про принципи формування, організаційну структуру, зрештою і про саму модель вітчизняної опозиції. Так, у проекті закону «Про парламентську більшість і парламентську опозицію» (реєстр. № 2214 від 19.09. 2002 р.) зазначається: «Парламентська опозиція може бути утворена за ініціативою депутатських фракцій (груп), народних депутатів України, що не ввійшли до складу парламентської більшості, шляхом укладання Угоди про парламентську опозицію, за умови підписання її більш ніж двома третинами народних депутатів України, які становлять парламентську меншість, але не менше однієї п'ятої від конституційного складу Верховної Ради України. Народний депутат України може в будь-який час відкликати свій підпис під Угодою про парламентську опозицію, про що оголошується головуючим шляхом оприлюднення відповідної заяви на наступному після дня реєстрації пленарному засіданні Верховної Ради України» [3]. Такий варіант не може бути прийнятним, тому що, по-перше, тут пропонується інститут

об'єднаної опозиції (Загальні збори парламентської опозиції), що за відсутності двопартійної системи може призвести до виникнення додаткових ускладнень, зокрема:

- можлива несумісність програмних засад політичних сил, які переходять у парламентську опозицію;

- імовірне встановлення в опозиційному таборі гегемонії однієї з фракцій, якщо її чисельність становитиме більше половини усіх членів парламентської опозиції. Право виключення із її складу окремих народних депутатів за рішенням парламентської опозиції (частина 4 статті 8) практично дозволяє послаблювати вплив інших опозиційних фракцій;

- по суті, позбавляються прав ті політичні сили, які не приєднуються до коаліції депутатських фракцій, але водночас не знайдуть спільної мови з де-факто об'єднаною опозицією [1].

За цих умов доцільною буде відмова від саме такої моделі інституту об'єднаної парламентської опозиції за обов'язкового натомість утворення її керівних органів та спільного прийняття рішень, як це, наприклад, запропоновано у проекті №2007-1 від 16.05.2005 року: «Вищим керівним органом об'єднаної парламентської опозиції є Координаційна рада, до складу якої входять керівники депутатських фракцій, що створили об'єднану парламентську опозицію. Організаційні принципи діяльності та функції Координаційної ради, права та обов'язки членів, повноваження її керівника визначаються відповідним Положенням, узгодженим керівними органами політичних партій, фракції яких увійшли до складу об'єднаної парламентської опозиції» [4].

По-друге, сумнівною є і пропозиція щодо підписання Угоди більш ніж двома третинами народних депутатів України, котрі становлять парламентську меншість, та не менше ніж однією п'ятою від конституційного складу Верховної Ради України. Уявімо ситуацію, що ми отримали парламентську меншість кількістю 89 народних депутатів, де до обов'язкової 1/5 не вистачає тільки одного представника. Який же буде розвиток подій за таких умов?

На наш погляд, досить цікавий підхід подано у законопроекті № 1011-1 від 04.09.2006 року: «У Верховній Раді України може існувати кілька парламентських опозицій, які мають рівні права. При цьому, утворювати опозиційний уряд може виключно парламентська опозиція, яка складається з політичної партії (блоку), що набрала найбільшу кількість голосів на виборах. Інші фракції політичних партій (блоків), що заявили про свою опозиційність

до офіційного політичного та соціально-економічного курсу, можуть входити до складу опозиційного уряду на пропорційній основі» [5]. Спірною тут, звичайно, залишається новела щодо пропорційного представництва у складі опозиційного уряду, адже такий крок передбачає створення тієї ж таки об'єднаної опозиції з виключним правом у ній найбільшої фракції. Хоча, якщо врахувати, що справжня, а не позірна доцільність саме такого Уряду існує лише в умовах двопартійної парламентської системи (коли в результаті прорахунків у формуванні та здійсненні державної політики партія більшості програє на виборах і її команду (склад чинного уряду) змінює команда партії, яка перебувала в опозиції, тобто опозиційний уряд), а не за багатопартійності, як у нас, то питання може вирішитися саме собою. Адже в Україні навіть протягом одного скликання Верховної Ради України конфігурація парламентської опозиції змінюється настільки часто, що можливість того, аби створений саме нею «опозиційний уряд» з певною альтернативною програмою прийшов на заміну діючому, по суті дорівнює нулю. Звичайно, можна було б просто наділити кожну опозиційну парламентську фракцію або міжфракційне об'єднання формальним правом створювати власні «опозиційні уряди», і при цьому участь їх представників у засіданнях Кабінету Міністрів України обмежити правом фізичної присутності, але і це жаданої результативності цьому напрямку діяльності парламентської опозиції через неприродність інституту «тіньового Уряду» в умовах багатопартійності також не забезпечить.

Заслуговує на увагу і проект № 2885 від 12.01.2007 року, у статті 4 якого пропонується такий варіант створення парламентської опозиції: «1. До парламентської опозиції входять депутатські фракції, добровільні об'єднання депутатських фракцій, окремі народні депутати України... 2. Порядок індивідуального входження народного депутата України до складу парламентської опозиції встановлюється статтею 8 цього Закону» [6]. Йдеться й про таке: «Парламентська опозиція може прийняти до свого складу народного депутата України, який є членом відповідної депутатської фракції на підставі його особистої заяви. Народний депутат України не може одночасно входити до складу парламентської більшості і до складу парламентської опозиції. Народний депутат України, який входить до складу парламентської більшості, може подати заяву про перехід в парламентську опозицію лише після відкликання свого підпису під угодою про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді

України». Тут, на відміну від попередніх пропозицій, дискусійним залишається саме питання щодо визначення суб'єктів права на опозиційну діяльність.

На нашу думку, найбільш оптимальною є визначена Конституцією України модель формування парламентської коаліції, у якій єдиним первинним складником визнана депутатська фракція. Отже, принцип індивідуального членства в опозиції не узгоджується з колективним членством у коаліції депутатських фракцій. Тому запропоноване у зазначеному законопроекті право входження до опозиції в індивідуальному порядку окремих народних депутатів є загалом не конституційним. До того ж, запровадження норми про приєднання до опозиції депутатів, які належать до фракцій коаліції, спричинило б зміни у розстановці політичних сил у Верховній Раді України та формування парламентської більшості, опозиційної до Кабінету Міністрів України. Зрештою, це буде суперечити і статті 81 Конституції України, де зазначено, що у разі «невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції» його повноваження мають припинятися достроково [2, с. 19].

Детальніше зупинимось на законопроекті № 0886, який знаходиться у Верховній Раді України та готується до другого читання. Якщо виходити з його положень буквально, то встановити кількість допустимих ним опозиційних об'єднань у парламенті важко, адже про це тут не згадується взагалі. Немає обмеження і щодо самого кількісного складу такого утворення. Проте із нього все ж випливає, що у вищому представницькому органі України допускається формування тільки однієї парламентської опозиції, про що, хоч і не прямо, йдеться у третьому підпункті статті 4 цього документа: «Окремі депутатські фракції, народні депутати, що не увійшли до складу парламентської більшості та не заявили про входження до парламентської опозиції, не визнаються учасниками опозиційної діяльності. Такі фракції та народні депутати України беруть участь в діяльності Верховної Ради України на загальних засадах, визначених Конституцією та законами України. При цьому заміщення посад в комітетах, слідчих комісіях Верховної Ради України здійснюється цими фракціями та народними депутатами після розподілу цих посад між парламентською більшістю і парламентською опозицією» [7]. Цікаво, як можна буде врегулювати

ситуацію, коли хоча б дві депутатські фракції, що не увійшли до коаліції, захочуть створити парламентську опозицію? Яким чином це вирішуватиметься, кому з них буде надане таке право? Можливо, олімпійським шляхом – хто швидше зробить заяву про наміри?

Частково цю проблему врегульовано у Регламенті Верховної Ради України, де зазначено, що «депутатська фракція, 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, є опозиційною депутатською фракцією» [8, с. 68]. Аналогічна ситуація – і щодо об'єднання депутатських фракцій. Отже, у цьому випадку встановлюється кількісна вимога – «більш ніж половина народних депутатів, які не увійшли до складу коаліції».

Але уявімо ситуацію, що та «більш ніж половина народних депутатів» (наприклад, 113) не хочуть оголошувати себе парламентською опозицією, а інша частина, яку можна назвати «менш ніж половина народних депутатів, які не увійшли до складу коаліції» (це відповідно 111) мають таке бажання. У результаті їхні наміри залишаться нереалізованими як такі, що суперечать Регламенту. Як висновок, можемо зазначити, що запропоновані як у законопроекті № 0886, так і у Регламенті підходи можуть стати ефективними для країн з двопартійною політичною системою. Тому, на нашу думку, для вітчизняного варіанту найбільш прийнятною є ситуація, коли кількість інститутів парламентської опозиції обмеженою не буде. А для того, щоб процес її формування не набув хаотичного характеру, можна встановити певні вимоги щодо суб'єктів, які вправі брати участь у цьому. Зокрема, визначити, що тільки фракція чи об'єднання фракцій, котрі не увійшли до коаліції, незалежно від їх кількісного складу і від того, скільки офіційних утворень парламентської опозиції вже є у Верховній Раді України, можуть подати заяву про перехід в опозицію та користуватися поруч з іншими такими ж утвореннями всіма належними їм правами, які вони одержать зразу ж після набуття відповідного статусу.

Підбиваючи підсумки, слід наголосити на такому. Протягом усього періоду незалежності України велася робота над творенням власного бачення інституту опозиції у представницькому органі, яка ще і досі не завершена. Невдачі всіх законодавчих спроб, які були зроблені парламентарями у цих пошуках, пов'язані перш за все з

тим, що у більшості з них автори намагалися скопіювати елементи британського досвіду та перенести їх на вітчизняне політичне підґрунтя без врахування особливостей і вагомих відмінностей між двома політичними системами. Запровадження у практику запропонованого у цій статті нового підходу щодо визначення умов та суб'єктів формування парламентської опозиції (відмова від «моноопозиційності») дозволить сформувати її власну модель (відмінну від тих, що пропонуються нам світовою практикою), яка, на переконання авторів, у перспективі зможе стати основою для забезпечення максимальної ефективності й результативності вітчизняної опозиційної діяльності та закріплення в її межах за опозицією такого обсягу прав та можливостей, який би відповідав сучасним тенденціям розвитку не тільки українського інституту парламентаризму, але і всієї політичної системи України.

1. Інституціоналізація вітчизняної моделі парламентської опозиції // <http://www.niss.gov.ua/Monitor/august08/04.htm>. **2.** Конституція України: із змінами і доповненнями, внесеними згідно із Законом України від 08.12. 2004 р. № 2222-IV. – К.: Велес, 2008. – 48 с. **3.** Проект Закону України «Про парламентську більшість та парламентську опозицію» (реєстр. № 2214 від 01.09. 2004 р.), внесений народним депутатом України Р. М. Зваричем // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. <http://www.rada.gov.ua:8080/pls/zweb/webproc34?id=&pf3511=13113&pf35401=5586>. **4.** Проект Закону України «Про опозиційну політичну діяльність» (реєстр. № 2007-1 від 16.05. 2005 р.), внесений народними депутатами України Т.В.Чорновом, М.С.Комаром // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. http://gska2.rada.gov.ua:7777/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=2007-1&skl=5. **5.** Проект Закону України «Про парламентську опозицію» (реєстр. № 1011-1 від 04.09. 2006 р.), внесений народним депутатом України Ю.В.Тимошенко // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – http://www.rada.gov.ua:8080/pls/zweb/webproc4_1?id=&pf3511=27810. **6.** Проект Закону України «Про парламентську опозицію» (реєстр. №2885 від 12.01. 2007 р.), внесений народними депутатами України В.С.Ковалем, М. С. Комаром, Ю. В. Тимошенко // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=29240. **7.** Проект Закону України «Про парламентську опозицію» (реєстр. № 0886 від 23.11. 2007 р.),

внесений народним депутатом України В. С. Ковалем, М.С. Комаром, Ю.В. Тимошенко // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30781.
8. Регламент Верховної Ради України. – К.: Видавничий дім «Скіф», 2009. – 165 с. **9.** Совгіря О. В. Правовий статус парламентської опозиції: Навч. посібник. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 246 с.

УДК 328.1

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ПОЛІТИЧНОГО РЕФОРМУВАННЯ

В. Звіркowska

Проаналізовано місце парламенту України в системі органів державної влади та його роль у здійсненні політичного реформування суспільства. Автор підкреслює, що парламентаризм – це інституціоналізація представницької влади, в якій зосереджується система функцій – від законодавчих і контрольних до конституційних і установчих

Ключові слова: *політична система, державна влада, політична реформа, парламентаризм, функції парламенту, принцип поділу влади.*

The author analyses the place of Ukrainian parliament in the system of state power institutions and its role in providing the political reform of society. The author accentuates that the parliamentarism is an institutionalization of representative power that concentrates a system of functions – from legislative and control to constitutional and constituent.

Keywords: *political system, state power, political reform, parliamentarism, the functions of the Parliament, the rule of division of power.*

Зміни в державно-політичному житті українського суспільства, які відбуваються протягом останніх років за умов глибоких протиріч і конфліктів між структурними елементами політичної