

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ОПОЗИЦІЇ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті висвітлюються актуальні проблеми правового регулювання політичної структури парламенту. Досліджується питання конституціоналізації та інституціоналізації статусу парламентської опозиції. Аналізуються проблемні аспекти правового статусу зазначеного суб'єкта.

Ключові слова: парламент, парламентська меншість, парламентська опозиція.



**Совгіря Ольга
Володимирівна,**

доктор юридичних
наук, доцент
доцент кафедри
конституційного
права юридичного
факультету Київ-
ського національного
університету імені
Тараса Шевченка

Постановою Верховної Ради України від 22 лютого 2014 р. № 750-VII визнано такими, що є чинними на території України, положення Конституції України, прийнятої на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI, від 19 вересня 2013 р. № 586-VII.

У зв'язку з цим знову актуальним стало питання щодо дослідження конституційно-правового статусу парламентської коаліції (більшості) в Україні, а також щодо доцільності та проблем правового регулювання статусу іншої частини парламенту – парламентської опозиції.

10 квітня 2014 р. Верховна Рада України прийняла постанову про прийняття за основу проекту Закону України про парламентську опозицію (реєстр. № 4494).

У зв'язку з цим слід визначитися з найбільш актуальними питаннями правового регулювання статусу парламентської опозиції в Україні, зокрема в розрізі світового досвіду діяльності зазначеного суб'єкта та регулювання його статусу.

Питання правового та політичного статусу опозиції в Україні досліджувалися в численних дисертаційних працях таких авторів, як І. Берназюк, С. Бондар, Н. Вінничук, Д. Зубрицька, В. Веренько, І. Зарицька, К. Ірха, О. Кукуруз, Н. Піскарьова, Т. Ткаченко тощо.

Однак сучасні особливості державотворчого процесу вимагають повернення до дослідження поставленої проблеми з метою визначення особливостей правового регулювання статусу парламентської опозиції, виходячи з новітніх тенденцій правового регулювання статусу єдиного органу законодавчої влади в Україні.

Першочергово в контексті цієї проблеми потребує з'ясування питання щодо доцільності правового регулювання статусу парламентської опозиції. Схарактеризуємо коротко світовий досвід вирішення цієї проблеми.

Так, описуючи функціонування опозиції в британському Парламенті в цілому, без виділення особливостей такого функціонування у Палатах, слід зазначити, що відносини опозиції та урядової більшості в Парламенті підпорядковуються певному неписаному кодексу поведінки [1, с. 552].

Щодо правової регламентації діяльності парламентської опозиції в цій державі, то слід зазначити, що вона характеризується епізодичністю, оскільки передбачає регулювання лише окремих аспектів такої діяльності (тоді як усі інші питання регулюються парламентськими традиціями). Так, скажімо, окремі положення, що стосуються регулювання правового статусу парламентської опозиції, містить Регламент Палати громад [2, с. 123].

На думку автора, В. Кампо слушно відносить наявний у Великій Британії порядок регулювання статусу парламентської більшості та парламентської меншості в нижній палаті Парламенту до англо-саксон-

ського типу такого регулювання. Цей тип, на думку дослідника, характеризується регламентуванням статусу парламентської більшості та парламентської меншості конвенційними нормами, освяченими політичними традиціями. В окремих випадках додержання цих норм забезпечується судами, що діють на підставі права справедливості (прецедентного права) [3, с. 3].

Парламентська опозиція належить до основоположних категорій державного права ФРН. Щодо законодавчих засад функціонування опозиції в парламенті Німеччини, то, як зазначає Б. Шлоєр, сьогодні Німеччина має міцну конституційну основу створення як більшості, так і меншості в парламенті. Так, відповідно до ст. 38 Основного Закону Німеччини депутати – незалежні, «є представниками всього народу, не пов'язані наказами чи вказівками і підкоряються лише своїй совісті» [4, с. 122]. У той же час Г. Кречмер зазначає, що Основний Закон не регулює правового становища опозиції. Він також не містить особливих прав опозиції, що належать тільки їй, а також іншій меншості, яка могла б утворитися з членів урядових фракцій.

Майже всі земельні конституції й регламенти народних представництв старих федеральних земель не розглядають опозиції. Виняток становить конституція Вільного та Ганзейського міста Гамбург. Через зміну в Конституції від 18 лютого 1971 р. до гамбурзької конституції було введено ст. 23а. Вона проголошує: «(1) Опозиція є важливою складовою частиною парламентської демократії. (2) Її

постійним завданням є публічна критика урядової програми в принципі та в деталях. Вона є політичною альтернативою урядовій більшості». Також як виняток Г. Кречмер наводить положення з нової конституції землі Шлезвіг-Гольштайн від 13 червня 1990 р., відповідно до ст. 12 якої «(1) Парламентська опозиція є важливою складовою частиною парламентської демократії. Завданням опозиції є контроль і критика програм і рішень уряду. Вона протистоїть як альтернатива депутатам і фракціям, на яких спирається уряд. Тож вона має право на політичну рівність шансів. (2) Голова найчисельнішої неурядової фракції є лідером опозиції». У землях Райнланд-Пфальц та Шлезвіг-Гольштайн раніше роль опозиції підкреслювалася тим, що лідерів опозиції було затверджено підвищене грошове утримання. Ці регулювання було скасовано так званим вироком Федерального Конституційного Суду про грошові утримання, який прийняв рішення, що додаткові відшкодування можуть надаватися лише тим депутатам, які виконують функції для всього парламенту [5, с. 114–116].

Тим не менше, дії опозиції в Німеччині надійно захищені насамперед конституційними принципами. Про це зокрема свідчить висновок Федерального Конституційного Суду Німеччини про порушення урядом прав опозиції. У ньому підкреслюється, що Федеральний уряд використовує свої матеріальні та фінансові ресурси у боротьбі з опозицією. Однак, на думку фахівців Федерального Конституційного Суду Німеччини, влада повинна бути нейтральною,

інакше вона порушує конституційний принцип рівності. Конкретно Федеральний Конституційний Суд Німеччини підкреслив, що уряд не має права боротися з опозицією, у будь-якій формі висловлювати негативне або презирливе ставлення до неї (Рішення Федерального Конституційного Суду Німеччини, т. 44, ст. 125, 145) [4, с. 125]. Узагалі ж Федеральний Конституційний Суд Німеччини багаторазово визначав опозицію як інститут конституційний [6, с. 174].

У регламенті Бундестагу також не вживається поняття опозиції. У своєму тексті він формально не відділяє урядову фракцію від опозиційної. Але фактично це розділення можна простежити в таких положеннях: правило 12: Розподіл посад між фракціями. (1) Склад Ради старійшин і комітетів Бундестагу, а також розподіл посад голів цих комітетів визначається і здійснюється пропорційно до чисельності різних фракцій. Цей же принцип застосовується під час обрання членів інших органів Бундестагу; правило 13 регламенту Бундестагу, відповідно до якого: у тому, що стосується їхніх промов, дій, а також участі в голосуванні та виборах, члени Бундестагу діють відповідно до своїх переконань і сумнінь; правило 19: Пленарні засідання на пропозицію однієї десятої від численного складу депутатів ... можуть бути закритими...; правило 28: визначає, що Президент при визначенні порядку промовців повинен серед іншого таким чином дбати про належне виконання й доцільність формування й обговорення, щоб урахувалися різні партійні напрямки, промова,

контрпромова й чисельність фракцій. Перший промовець у своєму виступі не повинен належати до фракції подавача; правило 30: щодо заяв з приводу дебатов, то перш за все Голова (мається на увазі Бундестагу) (примітка авт. – О.С.) може надати слово для заперечень; правило 76: депутати можуть виносити на розгляд Бундестагу будь-яке питання, якщо відповідний запит підписаний фракцією або п'ятьма відсотками від загальної кількості депутатів. Крім того, меншості у вигляді парламентських фракцій, або 5% членів Бундестагу (а отже й опозиції, якщо вона утворила фракцію або її склад становить не менше 5% членів Бундестагу) (примітка авт. – О.С.) гарантовано такі права, як вносити на обговорення законопроекти та пропозиції; пропонувати поправки до законопроектів у третьому читанні; клопотатися про відкладення питань порядку денного або ведення засідань; піддавати сумніву наявність на пленарному засіданні кворуму; вимагати зареєстрованого голосування; вимагати обговорення злободенного питання; вимагати створення експертних комісій або комітетів з розслідування [7]. З моменту заснування Бундестагу стало правилом, що опозиція нараховує таку кількість прибічників, яка надає можливість використовувати право внесення пропозицій [6].

Таким чином, фактично регламент Бундестагу регулює правовий статус парламентської опозиції через закріплення елементів правового статусу меншості, не встановлюючи спеціальних прав або обов'язків для опозиції.

У Франції офіційне визнання опозиції відсутнє. Але фактично вона функціонує, використовуючи окремі правові норми. Так, на конституційному рівні (ст. 61 Конституції 1958 р.) у Франції закріплено право групи парламентарів запитувати орган конституційного контролю про відповідність Основному Закону акта, прийнятого центральною представницькою установою. Відповідно до зазначеної статті право на такий запит мають 60 депутатів Національних зборів або 60 сенаторів, тобто, враховуючи те, що до складу Національних зборів входить 577 депутатів, а до складу Сенату – 321 сенатор, Конституція закріплює право меншості, а отже й опозиції як її складової у багатьох випадках, на здійснення такого права.

Окремі механізми, які парламентська опозиція може використовувати для здійснення своєї діяльності, закріплені на рівні парламентських актів, зокрема в Регламенті Національних Зборів.

Чинний порядок регулювання правового статусу парламентської більшості та парламентської меншості в Італії В. Кампо відносить до континентального європейського типу, визначаючи такі його характерні ознаки, як законодавче регулювання за допомогою регламенту парламенту (його нижньої палати), інших правових актів; парламентська практика при цьому має невелике значення, а тому статус більшості та опозиції змінюється дуже повільно [3, с. 4].

Елементи правового статусу парламентської опозиції визначено на рівні Конституції Португалії. Так,

відповідно до ст. 40 Конституції цієї країни парламентська опозиція має право на ефірний час на державних радіо і телебаченні пропорційно кількості мандатів, право на відповідь і політичні заперечення на політичні заяви уряду, причому це право надається опозиційним партіям на рівних підставах з урядовими, тобто вони мають однаковий ефірний час і однаковий обсяг публікацій. Відповідно до ч. 3 ст. 117 опозиційні партії мають право на регулярне отримання від уряду інформації з проблем, що становлять суспільний інтерес. Стаття 179 при складанні порядку денного зобов'язує враховувати думки партій опозиції і партій, що не входять до складу уряду. Щодо цієї статті Конституції, то фактично у ній проведено дуже важливе і принципове розмежування між парламентською меншістю та парламентською опозицією, що практично не зустрічається в законодавстві зарубіжних країн). Разом із тим Ю. Юдін слушно зауважує, що слід відзначити певну неузгодженість між положеннями португальської конституції з питання регулювання правового статусу парламентської опозиції. Так, з одного боку, у ст. 117 визнається право меншин на демократичну опозицію, а з іншого – при встановленні конкретних прав опозиційних партій маються на увазі тільки ті партії, що представлені в парламенті, але не входять до складу уряду, тобто парламентська опозиція (ст. 40, ч. 3 ст. 117) [8, с. 59].

Відповідно до статті 197 Конституції Португалії встановлюється, що 1/4 депутатів Асамблеї Республіки або будь-яка парламентська група

може ініціювати винесення резолюції осуду уряду з питання здійснення ним своєї програми або з питання, що становить суспільний інтерес. Тобто на рівні конституції закріплено важливе право і гарантію діяльності парламентської меншості, зокрема опозиції.

Діяльність опозиції в Португалії врегульовано також на рівні спеціального Закону про політичні партії. Також опозиція в Португалії може користуватися всіма актами парламенту нарівні з членами і групами [8, с. 58].

Тенденція до конституційного закріплення правового статусу опозиційних політичних партій чітко простежується у країнах Тропічної Африки, що виявляється і в особливому статусі їх парламентських фракцій. У цьому сенсі значний інтерес мають вимоги до регламентів палат національного парламенту ПАР, що містяться в новій Конституції 1996 р. (ст.ст. 57 та 70). Національним зборам (нижній палаті) і Національній раді провінцій (верхній палаті) приписується прийняти регламенти, які повинні передбачати участь у діяльності палат і їх комітетів партій меншості способом, що «відповідає вимогам демократії» [8, с. 58].

Відповідно до статті 83 нині чинної Конституції України, зі змінами 2004 р., встановлюється, що у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Зважаючи на те, що в Україні статус парламентської більшості регулюється Основним Законом, симетричного законодавчого регулювання потребує і статус парламентської опозиції. Разом із тим безпосередня конституціоналізація парламентської опозиції видається недоцільною у зв'язку з тим, що, як було показано вище, у цілому такий підхід не притаманний для зарубіжних країн, в яких модель регулювання статусу парламентської опозиції ґрунтується переважно на формулі, відповідно до якої опозиція у своїй діяльності керується нормами Основного Закону, що визначають загальні засади політичної діяльності, а також статус парламентської меншості.

Щодо доцільності законодавчого регулювання статусу парламентської опозиції, то, з нашого погляду, такий захід може вважатися перспективним у державах із відсутністю або слабкою розвиненістю парламентських традицій.

У зв'язку з цим постає питання про форму законодавчого регулювання статусу парламентської опозиції: може йтися про закон, присвячений статусу політичної опозиції в цілому або статусу лише парламентської опозиції, або статус зазначеного суб'єкта може бути врегульовано на рівні закону про регламент парламенту.

З нашого погляду, у такому разі питання про вид закону не є суттєвим, оскільки процедура його прийняття буде ідентичною. Разом із тим із позицій комплексності законодавчого регулювання та недопущення виникнення колізій між положеннями нормативних актів вважаємо за до-

цільне регулювати статус парламентської опозиції в Україні на рівні закону про регламент парламенту.

На сьогодні прямого регулювання порядку діяльності парламентської опозиції чинний Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р., зі змінами, не містить. Натомість завуальовано ми можемо простежити елементи такого регулювання в окремих його нормах. За таким критерієм, як можливість їх віднесення до тих, що регулюють правовий статус парламентської опозиції, автор виділяє чотири групи норм: 1) ті, що встановлюють меншу, ніж половину, кількість голів народних депутатів України, необхідних для ініціювання розгляду або прийняття певного рішення; 2) ті, які закріплюють можливість урахування різних пропозицій при обговоренні питань і прийнятті рішень та встановлюють можливість подання таких пропозицій і висловлювання думок народними депутатами України, що є членами фракцій різних політичних партій; 3) ті, які встановлюють можливість подання народними депутатами України альтернативних пропозицій, законопроектів тощо; 4) ті, які встановлюють принцип пропорційного представництва депутатських фракцій в органах Верховної Ради та офіційних парламентських делегаціях.

Як ми відзначили вище, в Україні активізувалися дії щодо законодавчого регулювання статусу парламентської опозиції. Зупинимосся на найбільш принципових моментах щодо регулювання статусу зазначеного суб'єкта.

По-перше, слід визначитися із принциповим питанням щодо того, кого вважати суб'єктом парламентської опозиційної діяльності. Так, відповідно до вже згаданого на початку законопроекту № 4494 парламентську опозицію пропонується визначати як добровільне депутатське об'єднання депутатських фракцій (депутатської фракції) у Верховній Раді України та/або народних депутатів України, що не увійшли до парламентської більшості, подали заяви про перехід в опозицію і які не погоджуються з офіційним політичним курсом парламентської більшості і Кабінету Міністрів України та (або) способом його реалізації, здійснюють контроль за діяльністю парламентської більшості і Кабінету Міністрів України, критикують їх діяльність і пропонують альтернативну програму розвитку України та шляхи її реалізації.

Позитивом такого визначення є відображення в ньому т.зв. «тріади дій опозиції», яка окреслює функції парламентської опозиції як суб'єкта політичної діяльності й передбачає здійснення нею контролю, критики та пропонування альтернативи офіційному політичному курсу парламентської більшості. Однак зазначене визначення містить і серйозний недолік: у ньому не враховано таку розстановку політичних сил у парламенті, за якої парламентська опозиція може формуватися щодо Президента України. Зокрема така ситуація можлива за умови, коли парламентська більшість і глава держави є представниками різних політичних сил. З нашого погляду, більш точно сутність

політичної та правової природи парламентської опозиції відбиває визначення, згідно з яким парламентська опозиція – це добровільне об'єднання депутатів парламенту, які не підтримують офіційний політичний курс парламентської більшості, Уряду України та / або Президента України і на основі Конституції України та законів України здійснюють діяльність, спрямовану на контроль та критику діяльності Президента України та / або Уряду України, пропонують альтернативну програму розвитку України та шляхи її реалізації.

Не можна погодитися із закріпленням у законопроекті № 4494 положенням, згідно з яким передбачається можливість невходження окремих народних депутатів України як до складу парламентської більшості, так і до складу парламентської опозиції (ч. 3 ст. 4 законопроекту). З нашого погляду, це призведе до відсутності чіткої політичної структури парламенту і, як наслідок, – до його неорганізованості та непрогнозованості діяльності.

Низка положень законопроекту № 4494 мають політичний характер, а тому доцільність їх включення до тексту майбутнього закону є сумнівною. Так, до кола цих положень ми відносимо такі:

– парламентська опозиція не пізніше як через місяць з дня її утворення зобов'язана опублікувати в газеті «Голос України» свою альтернативну програму розвитку України (ч. 5 ст. 6 законопроекту). Однак юридичні наслідки такого неопублікування в законопроекті не передбачено;

– те ж зауваження актуальне і щодо включення до законопроекту статті про організаційно-правові засади діяльності парламентської опозиції (стаття 7 законопроекту). Вважаємо, що зазначене питання є внутрішньою політичною справою парламентської опозиції і не підлягає правовому регулюванню;

– до внутрішніх організаційних питань слід, з нашого погляду, відносити і право парламентської опозиції на утворення опозиційного уряду (ст. 14 законопроекту). Отже, таке право парламентської опозиції не повинно бути предметом правового регулювання;

– як декларативні та здебільшого політичні сформульовано й обов'язки парламентської опозиції (ст. 23 законопроекту). Зважаючи на те, що парламентська опозиція не є суб'єктом юридичної (конституційно-правової) відповідальності, потреба у їх правовому закріпленні відсутня.

Актуальним є і питання щодо доцільності участі парламентської опозиції в розподілі керівних посад у парламенті (так, за змістом законопроекту № 4494 пропонується наділити парламентську опозицію правом на головування в низці комітетів, а також на отримання посад перших заступників усіх комітетів, крім тих, які очолюються представниками парламентської опозиції; також за законопроектом гарантується право на заміщення народними депутатами України, що входять до її складу, посади Першого заступника Голови Верховної Ради України), а також права парламентської опозиції на участь у формуванні персонального складу органів державної влади.

Отже, нами окреслено загальні тенденції та проблеми регулювання статусу парламентської опозиції в Україні та зарубіжних країнах. Спираючись на проведені дослідження, вважаємо, що слід позитивно оцінювати кроки суб'єктів законодавчої ініціативи щодо необхідності врегулювання статусу парламентської опозиції, однак висловлюємося за необхідність більш виваженого підходу в питаннях вибору акта, в якому відбуватиметься таке законодавче закріплення, та обсягу прав, яким наділятиметься зазначений суб'єкт.

Список використаних джерел:

1. Сравнительное конституционное право / ред. коллегия: А. И. Ковлер, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин. – М.: Издательская фирма «Манускрипт», 1996. – 729 с.
2. Витяг з Регламенту Палати громад (Великобританія) / Светова С. Практика парламентаризму. – К.: Заповіт, 1997. – С. 121–123.
3. Кампо В. Проблеми правового регулювання статусу парламентської більшості та парламентської опозиції у Верховній Раді України / Кампо В. // Політичний календар. Інформаційно-аналітичний огляд. – 2003. – № 5(63). – С. 3–6.
4. Шлоер Б. Про більшість і меншість у парламенті ФРН / Шлоер Б. // Парламентаризм в Україні: теорія та практика : матеріали міжн. наук.-практ. конф., присвяченої 10-й річниці з дня проголошення незалежності України та 5-й річниці з дня прийняття Конституції України. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 122–126.
5. Кречмер Г. Фракції. Партії в парламенті / Кречмер Г. – К.: Заповіт, 1999. – 299 с.
6. Государственное право Германии: пер с нем.: [в 2 т.]. / под ред. Й. Изензее, П. Крихофф. – М.: Институт государства и права РАН, 1994. – Т. 1. – 311 с.

7. Регламент Бундестага от 28 січня 1952 г. // Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты: [пер. с нем.]/подред. Ю. П. Урьяса. – М.: Прогресс, 1991. – С. 213–251.

8. Юдин Ю. А. Политические партии и право в современном государстве / Юдин Ю. А. – М.: Издательская группа «ФОРУМ-ИНФРА-М», 1998. – 288 с.

Совгиря О. В. Правовое регулирование статуса парламентской оппозиции в Украине на современном этапе: проблемы и перспективы.

В статье освещаются актуальные проблемы правового регулирования политической структуры парламента. Исследуется вопрос конституционализации и институционализации статуса парламентской оппозиции, анализируются проблемные аспекты конституционно-правового статуса указанного субъекта.

Ключевые слова: парламент, парламентское меньшинство, парламентская оппозиция.

Sovgiria O. V. Right's status of the parliamentary opposition in Ukraine today: problems and prospects.

The article highlights the urgent problems of legal regulation of the political structure of Parliament. We investigate the question of institutionalization status of the parliamentary opposition; analyze problematic aspects of the constitutional and legal status of this entity.

It is noted that the relevant question was to research the constitutional and legal status of the coalition (majority) in Ukraine, as well as the feasibility and problems of legal regulation of the status of the rest of the Parliament - parliamentary opposition. Primarily in the context of this issue questions regarding the appropriateness of the legal regulation of the status of the parliamentary opposition require clarification. Given that Ukraine has a parliamentary majority status and is governed by the Basic Law, symmetric legislative regulation needs and status of the parliamentary opposition. However, direct institutionalization parliamentary opposition seems inappropriate due to the fact that, as shown above, this approach is generally irresponsible to foreign countries where the model regulation status of the parliamentary opposition is based primarily on the formula whereby the opposition is guided by the rules of the Basic Law, which determines the general principles of political activity and the status of the parliamentary minority.

Regarding the appropriateness of legal regulation of the status of the parliamentary opposition, then, from our point of view, such measure can be considered promising in the countries with no or undeveloped parliamentary traditions. Therefore, the question arises as to the form of legal regulation of the status of the parliamentary opposition. There may be a law dedicated to the status of political opposition as a whole or only the status of the parliamentary opposition or the status of this subject may be regulated by the law on the regulation of Parliament.

In our view, the type of law is irrelevant in this issue, because the procedure of its adoption is identical. However, the position of the complexity of the legislative and preventing collisions between the provisions of the regulations, we believe it is appropriate to regulate the status of political opposition in Ukraine at the level of law rules of Parliament.

Key words: Parliament, the parliamentary minority parliamentary opposition.

Стаття надійшла до редакції 14.06.2014