

Програма сприяння парламенту України II

Матеріали круглого столу

**«Проблеми подальшої інституціоналізації
коаліції та опозиції у Верховній Раді України»**

12 червня 2008 року

ББК 67.9(4УКР)400.6

М 34

Матеріали круглого столу «Проблеми подальшої інституціоналізації коаліції та опозиції у Верховній Раді України» 12 червня 2008 року – К.: «К.І.С.», 2009. – 72 с.

ISBN 978-966-7048-99-0

Учасники круглого столу, народні депутати, правознавці та політологи висловили бачення політичних та правових засад існування та взаємодії правлячих та опозиційних сил у владних структурах нашої держави. Не відкидаючи загально вживаних підходів до проблем інституціоналізації коаліції та опозиції, спеціалісти, що взяли участь в обговоренні, намагалися виявити особливості здійснення цього процесу в умовах українських реалій.

Слушність їх рекомендацій до певної міри підтвердилася змістовним наповненням останніх змін до Регламенту Верховної Ради України, котрі було прийнято під час другої сесії парламенту шостого скликання. Проте, багато пропозицій ще чекають свого втілення в нашому законодавстві.

ББК 67.9(4УКР)400.6

Програма сприяння Парламенту України II (ПСП II) за підтримки USAID спрямовує свою діяльність на досягнення трьох основних цілей:

- Досягнення більшої ефективності та відкритості виконавчої та законодавчої гілок влади у законодавчому процесі та прийнятті рішень із питань формування політики;
- Інституціоналізація спроможності розвитку персоналу та організаційного потенціалу Парламенту, Секретаріату Президента та Кабінету Міністрів;
- Розширення та підвищення змістовності доступу громадськості до законодавчого процесу.

ПСП II сприяє Парламенту у досягненні більшої прозорості його роботи та покращенні доступу громадян до законотворчого процесу, зокрема - шляхом співпраці з управліннями апарату та секретаріатами комітетів Верховної Ради України, Секретаріатом Президента України та окремими міністерствами.



Ця публікація здійснена за підтримки, наданої Відділом демократії і врядування Місії USAID в Україні, Молдові та Білорусі відповідно до умов гранту №121-A-00-03-00008-00. Думки і твердження, висловлені в цій публікації, відображають особисту позицію авторів і можуть не співпадати з позицією USAID.

ISBN 978-966-7048-99-0

© Крижанівський В.П, Рахімкулов Е. Р., 2009

© Видавництво «К.І.С.», 2009

ЗМІСТ

Вступ	4
Список учасників круглого столу	7
Стенограма круглого столу	8
Аналітично-довідкові матеріали до проблематики круглого столу	33
Створення коаліційних урядів: моделі ведення переговорів та співпраці у багатопартійних парламентських демократіях	34
Права та обов'язки опозиційних партій у демократичних країнах	42
Статус опозиції: вітчизняний та зарубіжний досвід і рекомендації.	51

ВСТУП

На сьогодні в українському політикумі не напрацьовано базових підходів до питань інституціоналізації існування коаліції та опозиції. Безперечно, є надзвичайно розмаїтий спектр позицій різних політичних сил, та навіть окремих політиків всередині цих течій у ставленні до цього питання – від повного несприйняття будь-якого унормування цієї проблеми до гранично заформалізованих конструкцій правового регулювання двох сторін політичного процесу у нашій державі. Саме тому проведення круглого столу у Комітеті Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України мало на меті виявлення методів вирішення цього питання в умовах традицій і реалій сучасного українського політичного життя. Діяльну участь у підготовці і проведенні круглого столу брала Програма сприяння Парламенту університету Індіани, яка має давні і усталені зв'язки із Комітетом.

Участь у заході взяли народні депутати України, що представляли як опозицію, так і одну із фракцій чинної на той час парламентської коаліції – Блок Юлії Тимошенко. Найбільша опозиційна політична сила – Партія регіонів була представлена трьома народними обранцями. Серед учасників був ряд відомих українських політологів та політичних експертів, представників громадських організацій. На успіх заходу працювало й те, що вони не є близькими до будь-яких політичних сил і мають імідж нейтрально орієнтованих фахівців. Слід зазначити, що серед учасників, зокрема, був відомий правознавець, у минулому заступник Голови Верховної Ради України і народний депутат України попередніх скликань В. Л. Мусіяка.

У своїх виступах учасники торкалися більш широкого кола проблем, про те загалом було почуто багато цікавих спостережень і думок, які розкривали проблему з різних сторін. Цікаво, що бачення представників різних політичних сил не були заангажованими. Це, на нашу думку, свідчить про те, що проблема є нагальною і відчувається потреба вирішення її в оптимальному, збалансованому вигляді.

Насамперед, це стосується питання про те, чи потрібна формалізація і деталізація існування інституцій, що формують біполярну систему у парламентському житті. Спектр підходів до питання інституціоналізації коаліції та опозиції був різним, але більшість учасників у своїх висновках схилилася до думки про можливість найбільш м'якої форми унормування діяльності опонуючих сил у нашому законодавчому органі. У полеміці щодо цих питань яскраво відбилася світоглядна плутанина щодо розуміння засад демократії у політичному житті України.

На круглому столі багатьма відзначалося, що єдиною правовою новелою, що описує права коаліції у парламенті, має бути унормування процедури призначення Прем'єр-міністра України, адже у сучасних умовах дуалістичний підхід до формування Уряду – Головою Уряду і Президентом – призводить до багатьох суперечок щодо повноважень Прем'єр-міністра і Глави держави. Чинна редакція Основного Закону хибує певною несистемністю і багато у чому програє першій редакції Конституції (1996 р.).

Учасники також відзначали кричуще низьку правову культуру головних гравців на політичному полі України, у діях яких проявляється банальне нерозуміння багатьох правових норм, що закладені у Конституції. Підкреслювалося, що неможливо передбачити всі можливі варіанти прочитань норм Конституції, особливо, коли робляться просто неймовірні припущення стосовно змісту окремих конституційних положень у випадку практично граничної простоти деяких із них.

У ході обговорення була запропонована досить цікава ініціатива щодо виходу з практично тупикової ситуації з голосуваннями у Парламенті останнього скликання: перейти від абсолютної більшості до відносної більшості при визначенні того, прийнято чи не прийнято відповідне рішення на пленарному засіданні. Часто за окремі рішення голосує менше 226 народних депутатів, тоді як проти голосує ще менше. Отже, було б доцільно встановити певний рівень кворуму для легітимності прийняття рішень: наприклад, 226 або 300 народних депутатів, які мають взяти участь у голосуванні або ж бути зареєстрованими у сесійній залі. Після встановлення такого правила рішення могло б визнаватися прийнятним, якщо за нього проголосувала щонайменше половина від визначеного кворуму плюс один голос, тобто 124 або 151 народних депутатів. Доцільніше, звісно, встановити більш високу межу кворуму, адже число 300 відповідає визначеній в Основному Законі конституційній більшості. Таке нововведення дозволило б зняти масу проблем і сприяло б виходу з перманентного стану клінчу між політичними силами.

Схожа практика існує в європейських парламентах. Тому ця ідея варта того, щоб до неї була привернута увага нашого політикуму. Це не означає, що вона повинна використовуватися для всіх без винятку випадків: внесення змін до Конституції, голосування щодо вотуму довіри Уряду тощо мають проходити за більш суворими правилами.

Повертаючись до розмови про унормування роботи коаліції та опозиції, на круглому столі переважала думка, що того обсягу правового регулювання, який стосується діяльності коаліції, цілком достатньо. Єдине, мабуть, що ці положення варто було б переглянути у бік більшої чіткості, аби не створювати тих колізій, які виникають у Парламенті мало не щотижня.

Існує точка зору, що законодавчо регламентуватися може виключно правовий статус коаліції. Що ж до опозиційних фракцій, то вони можуть або об'єднуватися, або працювати автономно, лише ситуативно створюючи альянси при голосуванні. Дійсно, у світовій парламентській практиці практично відсутні законодавчі акти, що визначають права і обов'язки опозиції у парламенті. Один із винятків – Португалія, де після фашистської диктатури Салазара законодавці таким способом прагнули захистити свою молоду демократію.

Схожа мотивація і у тих, хто прагне створити певну перепону проявам авторитаризму і утиску парламентських свобод в Україні, інституціоналізувавши меншість у законодавчому органі держави. На круглому столі також зазначалося, що деякі політичні сили намагалися надати опозиції роль своєрідної парламентської прокуратури. Але й тут це швидше має бути підпорядковано принципам суспільної моралі та етики, аніж нормам регламенту або закону.

Учасники не заперечували необхідності вироблення прийнятого механізму захисту прав опозиції. Але тут є та проблема, що фракції, які не беруть участі

у створенні правлячої коаліції, можуть сповідувати дуже різні світоглядні ідеали, що жодним чином не сприяє процесу їх об'єднання в єдине формування.

Розглядалася також ідея надання фракціям меншості певний встановлений набір преференцій щодо посад у комітетах Верховної Ради, передбачити певні регламентні пільги для них тощо. Дещо дивною є пропозиція віддати фракціям меншості право на обіймання їх представниками посад Голови Рахункової палати і Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. По-перше, ці посадовці обираються на семирічний термін. По-друге, світовий досвід свідчить, що схожі органи в інших країнах мають незалежний статус, а не заангажовані будь-якою із політичних сил або об'єднань.

Більшість із тих, хто брав участь у круглому столі, погоджувалися, що опозиції має бути надано певні обґрунтовані преференції і визначено термін, протягом якого всі фракції, що не беруть участі у коаліції, розподілили б їх між собою. Можливо, варто було б встановити певні рамкові критерії такого розподілу, щоб найбільша фракція меншості не «підім'яла» під себе всі інші фракції. Іншими словами, створити своєрідні «комфортні умови» для меншості у парламентській меншості.

Вбачається, що найліпше зосередити такі положення у Регламенті Верховної Ради, проте зробити це у загальних рисах. Такий підхід дозволить кожному новому скликанню вносити свої корективи у нього, які, при цьому, не будуть руйнувати каркас демократичних засад існування меншості у Парламенті.

Підсумовуючи хід обговорення, ми можемо зробити висновок, що ідея подальшого удосконалення реформи у нашому Парламенті повинна бути втілена у вигляді певних змін до Регламенту Верховної Ради. Але таких змін, які не будуть протирічити процесу розбудови громадянського суспільства у державі. Побіжно підкреслимо точку зору багатьох учасників круглого столу стосовно якнайшвидшої розробки змін до виборчого законодавства, які б зняли ті негативи, що є наслідком системи закритих списків кандидатів від партій та блоків.

СПИСОК УЧАСНИКІВ КРУГЛОГО СТОЛУ

Верховна Рада України

Демидко Володимир Миколайович, член фракції Партії регіонів, голова підкомітету з питань Регламенту Верховної Ради України Комітету Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України;

Зарубінський Олег Олександрович, член фракції «Блок Литвина», секретар Комітету Верховної Ради України з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки;

Каплієнко Володимир Володимирович, член фракції «Блок Юлії Тимошенко», член Комітету Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України;

Комар Микола Степанович, член фракції Партії Регіонів, голова підкомітету з питань законодавства про статус народного депутата України Комітету Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України;

Мірошниченко Юрій Романович, член фракції Партії регіонів, голова підкомітету з питань організації та діяльності органів юстиції, нотаріату, адвокатських об'єднань та надання правової допомоги громадянам Комітету Верховної Ради України з питань правової політики.

Експерти

Дергачов Олександр Петрович, к. іст. н.; Інститут політичних і етнонаціональних досліджень НАНУ, пров. н. п. (з 10.1997); головний редактор аналітичного видання «Прозора політика» (з 12.2003); доцент кафедри історії та політології Національного університету «Кієво-Могилянська Академія»;

Бондаренко Костянтин Петрович, к. іст. н., директор Інституту проблем управління ім. Горшеніна;

Ковриженко Денис Сергійович, експерт громадської організації «Лабораторія законодавчих ініціатив»;

Когут Ігор Олегович, голова Ради громадської організації «Лабораторія законодавчих ініціатив»;

Коліушко Ігор Борисович, голова Центру політико-правових реформ; народний депутат України другого і третього скликань;

Матвієнко Костянтин Степанович, корпорація стратегічного консалтингу «Гардарика»;

Мусяка Віктор Лаврентійович, к. юрид. н., проф., член Громадської ради при Службі безпеки України; народний депутат України другого та четвертого скликань;

Палій Олександр Андрійович, к. політ. н., експерт Інституту зовнішньої політики Дипломатичної академії при МЗС України.

Програма сприяння Парламенту України університету Індіани

Елеонора Валентайн, директор Програми;

Крижанівський Володимир Петрович, координатор Програми з питань Регламенту та організації роботи Парламенту; народний депутат України першого скликання.

СТЕНОГРАМА КРУГЛОГО СТОЛУ

Головуючий (Демидко В.М.): Ряд фахівців, народних депутатів, зателефонували, що хтось запізнюється, хтось під'їде дещо пізніше, хтось із певних причин не зможе взяти участь. Але всі головні гості, яких ми хотіли з організаторами бачити, прибули на засідання круглого столу, тому я оголошую про відкриття круглого столу на тему: «Проблеми подальшої інституціоналізації коаліції та опозиції у Верховній Раді України». Організаторами цього круглого столу є Комітет Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України за участі і підтримки Програми сприяння Парламенту України університету, яку представляє сьогодні її керівник пані Елеонора Валентайн.

До участі у круглому столі ми запрошували, по-перше, людей, які відомі в експертному середовищі України, по-друге, народних депутатів від усіх фракцій Парламенту і, по-третє, людей, які протягом своєї правової чи політичної діяльності досить суттєво й плідно працювали над цією тематикою у політикумі України.

Я хочу порадитися з вами стосовно регламенту ведення круглого столу. Вступне слово – до 5 хвилин. Виступи всіх присутніх – до 7 хвилин. Закінчимо роботу круглого столу за півтори-дві години. Можемо продовжити, якщо буде бажання, з перервою на чай та каву. Також хочу порадитися, чи є необхідність представляти персонально учасників нашого круглого столу? Усі люди відомі, тому, якщо ви не заперечуєте, перейдемо до обговорення цієї теми.

Наша сьогоднішня зустріч присвячена обговоренню дуже актуального питання, яке час від часу стає предметом дуже емоційних, ефектних, але, на превеликий жаль, не завжди ефективних політичних дискусій.

Сьогодні ми будемо говорити про перспективи законодавчого врегулювання відносин між владою та опозицією, між парламентською більшістю та меншістю. Я нагадаю, що більше десяти років український політикум намагається нормативно врегулювати відносини між владою та опозицією, сформулювати прозорі та зрозумілі, прийнятні для всіх правила політичної поведінки в нашій країні. Хоч як це не прикро, але практично кожного разу з тих чи інших причин розпочата справа не була доведена до свого логічного завершення і на сьогоднішній час правовим чином не врегульовані питання опозиції ані в Конституції, ані в законодавстві України.

На жаль, якщо раніше прийняття необхідних нормативних актів було справою тільки окремих політичних сил, а саме тих, які перебували на той час в опозиції до діючої влади, то сьогодні, після внесення змін до Конституції, які набули чинності у 2006 році, і особливо після запровадження нової пропорційної виборчої системи та принципово нових механізмів формування органів влади це питання вже набуло суто державної ваги і значення.

Слід погодитися з тим, що це є своєрідним іспитом для українського політикуму, іспит на політичну зрілість, спроможність до ефективної самоорганізації і на вірність загальнодемократичним цінностям. Нам усім треба знайти в собі сили, політичну волю і перейти від загального декларування своєї «європейськості» до реальних кроків щодо її підтвердження. Слід нарешті розпочати поступове вдосконалення політичної системи і приведення її до високих

стандартів європейської демократії. Ми сподіваємося на те, що наша дискусія не перетвориться на тривіальну політичну полеміку. Хотілося б, щоб ми дистанціювалися від поточної політичної кон'юнктури і вийшли б на дещо інший рівень спілкування, оперували б не політичними, а виключно нормотворчими категоріями.

Я надаю слово керівнику Програми сприяння Парламенту України пані Елеонорі Валентайн.

Е. Валентайн. Дякую. Шановний пане Голово, шановні народні депутати, шановні колеги! Від імені Програми сприяння Парламенту, яка працює за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) вітаю вас на засіданні сьогоднішнього круглого столу. Пан головуючий уже сказав: «Це є чи не найбільш ключове питання, що стосується ефективної роботи Парламенту». І я думаю, як і всі присутні сьогодні, що немає єдиного вирішення цього питання. Я думаю, що сьогоднішня дискусія може дати нове світло, новий погляд на те, який може бути шлях України щодо вирішення цієї проблеми. Дуже важливе правове вирішення. Я хотіла б лише сказати, що деякі матеріали, які знаходяться у вас на руках сьогодні, можуть дати різну точку зору на те, яким було вирішення цієї проблеми в інших країнах, в інші часи, і думаю, що вони можуть вам бути в пригоді в подальшій роботі над цією дуже важливою темою. Один технічний момент: я б хотіла повідомити, що Програма має намір разом із Комітетом з питань Регламенту видати звіт нашої сьогоднішньої дискусії. Тому ми будемо проводити запис цієї розмови. Я дуже вдячна вам і сподіваюся на дуже плідне і цікаве спілкування.

Головуючий. Я хочу висловити щире вдячність пані Елеонорі Валентайн і організаторам, зокрема Володимирі Петровичу Крижанівському, які багато попрацювали для того, щоб і необхідні матеріали, і необхідний рівень присутності були у нас сьогодні на круглому столі. Пані Елеонора пропонує опублікувати нашу дискусію з тим, щоб з нею могли ознайомитись і експерти, й інші комітети Верховної Ради. Дуже важливим і принциповим є те, щоб тексти, які будуть потім надруковані і «підуть в люди», були узгоджені авторами сьогоднішніх виступів. З цим ми не тільки погоджуємось, але й будемо вітати такий підхід.

Шановні друзі! Перед нами – попередній перелік експертів, а також народних депутатів, які побажали виступити сьогодні на нашому круглому столі. Якщо ви не заперечуєте, народні депутати просили в першу чергу висловити свої думки. Ми поважаємо наших колег, тому, якщо ви не заперечуєте, з вашого дозволу переходимо до дискусії. Слово надається Зарубінському Олегу Олександровичу.

Зарубінський О.О. Спершу я хотів би послухати експертів, а потім висловити свою позицію – по-перше, а по-друге, це не зовсім коректно було б стосовно моїх колег, які є «стовпами» опозиції і коаліції, народних депутатів, щоб я перед ними виступив. Очевидно, я попрошу слово пізніше. Дуже дякую.

Головуючий. Тоді давайте надавати слово за абеткою, щоб не було запитань.

Дергачов О. П. В мене немає жодних аргументів, щоб ухилитися. Але тоді Вам же ж буде гірше, оскільки я мабуть одразу зроблю такий собі широкий крок убік від того формулювання, яке є. Воно актуальне, безумовно, воно має новий вимір сьогодні, і за останні кілька місяців, принаймні, ми маємо дещо нову

ситуацію, яка просто змушує по-новому дивитися на те, як діють більшість і меншість, коаліція і опозиція.

Перш за все я хочу сказати таке: у нас – базові, первинні проблеми, які є доволі серйозними. Вони пов'язані зі становленням суспільства, становленням політичної еліти, політичної системи загалом, політичної культури в країні. Ці проблеми не дозволяють сподіватися на те що, коли ми винайдемо якісь нові закони, гарні формулювання в Регламенті, у Конституції, у великому наборі певних правових актів, ми не будемо гарантовані від чергових проблем і неефективності всієї цієї системи.

Я передовсім маю на увазі два аспекти. Перший – це ненормально висока цінність влади. У порівнянні з іншими державами у нас надзвичайно завищена цінність влади. Звідси особливе ставлення до її виборювання, відстоювання тощо. Що має статися, щоб було краще, ніж зараз? Це одне із завдань політичної реформи, конституційної реформи, але навіть ширше.

Що я маю на увазі? Найбільш примітивний крок – це розбудова так званої «легкої» держави. Держави, яка не переобтяжена функціями, повноваженнями і відповідальністю. Перш за все – повноваженнями. Отже, необхідна переорієнтація функцій керування країною, суспільством. По-перше, через децентралізацію на місцевий рівень. По-друге, від держави до громадянського суспільства. І просто до права, щоб діяли норми, а не чиновники, які коментують і застосовують ці норми. Бізнес також повинен мати більшу свободу, але й більшу відповідальність, свободу від держави, від бюрократа. І громадянське суспільство, безумовно, має мати більшу свободу і більше ресурсів, аби вирішувати ці питання.

В інший спосіб має формуватися політична еліта. Вона у нас переважним чином охоплює тих, хто при владі – чи безпосередньо, чи на черзі до неї. Хоча насправді політична еліта не обов'язково і навіть, в першу чергу, не має бути пов'язана з посадами, а мати інші функції. А саме, артикулювання національних інтересів, ведення дискусій, підготовка стратегій, які потім можуть реалізовуватися через певні політичні технології виконавцями. Має бути інше співвідношення людей самодостатніх і захищених від будь-якого свавілля, які не можуть бути примушені тільки шукати захисту на посадах.

У нас багато що змінилося у цьому сенсі, і сьогодні я навіть ризикну стверджувати, що опозиція менш, ніж раніше, менш ніж в авторитарних жорстких режимах реалізує свої можливості заради власної безпеки, заради того, щоб зберегти певний статус-кво. Вона прагне повернути привілеї, пов'язані з владою. Сьогодні менше випадків того, що якщо ти не при владі, то тебе переслідують. Є ще в нас і брудні капітали, але відбувається певна цивілізація цієї ситуації. Менше у нас стало тих, хто просто боїться закону.

Але, на жаль, система привілеїв, яка безпосередньо прив'язана до влади, є все ще надзвичайно розвиненою. І опозиція дуже нудьгує за цим. Немає сенсу займатися політичною боротьбою і перебувати в опозиції. Безперечно, їм потрібна влада в тій чи іншій формі, не обов'язково навіть у публічній. Боротьба за владу пов'язана саме з надзвичайно високою цінністю влади і нівелюванням інших цінностей, пов'язаних і з політичним лідерством, і з духовним лідерством, і з творчими функціями суспільного масштабу.

Другий аспект – це брак національного консенсусу, брак тієї національної ідеї, щодо якої не було дискусії. Ми бачимо розмежованість еліт – надзвичайно велику дистанцію між різними підрозділами політичної еліти, яка опиняється

то при владі, то в опозиції. Розбіжності поглядів настільки суттєві, що не залишається місця для узгодженого загальнонаціонального дискурсу щодо стратегії національного розвитку. Позиції щодо стратегічних питань є зазвичай взаємовиключними.

Таким чином, ми маємо ситуацію, коли або при владі, або в опозиції маємо такі сили, які не можуть порозумітися між собою, коли йдеться про державний курс. Вони можуть порозумітися щодо бізнес-інтересів, кадрових рішень, навіть при реструктуруванні коаліції. Але що стосується публічних, загальнонаціональних орієнтирів, вони є досить далекими одна від одної. Це загострює відносини між владою й опозицією, і робить гострим питання про статус опозиції.

Це питання нелегко вирішити, однієї політичної реформи тут недостатньо. Потрібен прискорений суспільний розвиток і потрібно, щоб влада цьому сприяла, а не заважала. Щоб боротьба за владу не спотворювала цей процес, який в нас є досить інтенсивним, принаймні після «помаранчевої революції».

Ми можемо швидше пройти ту відстань, яка нас відділяє від Європи, де деякі країни взагалі не мають писаної Конституції, а ефективно функціонують. Сьогодні ми приречені практично все регламентувати. А коли з'являється новий набір документів, ми бачимо, що там є лакуни, що можна щось обійти. І знову треба писати нові закони і нові інструкції. Поки немає нормальної політичної культури, поки немає нормальної, європейського гатунку, національної еліти, жодні закони не допоможуть.

Отже, сьогодні треба напрацювати програму-мінімум і її запропонувати. Справді, Регламент треба вдосконалювати і формування депутатського корпусу треба серйозно переглядати. Це, вочевидь, наблизить нас до нових рішень, але все ж таки це – програма- мінімум. Щоб досягти стратегічних переваг, треба розглядати більш широкі проблеми і ставити перед собою більш серйозні завдання. Дякую.

Головуючий. Дякуємо. Мабуть, питань зараз не будемо задавати? Спочатку вислухаємо, а потім, якщо буде необхідність обговорення, ми це зробимо. Наступний виступ – Когут Ігор Олегович. Будь ласка, до слова.

Когут І. О. Я хочу продовжити розмову про політично ціннісну орієнтацію, яку згадав Олександр Петрович, але спочатку зазначу наші специфічні проблеми. Очевидно, коли ми говоримо про інституціоналізацію коаліції і опозиції, ми повинні розуміти, що, на жаль, це є першорядним питанням в ситуації, коли в країні взагалі немає політичного процесу.

Політика стала віртуальною і ми сьогодні є свідками серйозної політичної інфляції, коли те, що відбувається у Верховній Раді чи поза нею, навряд чи можна назвати політикою у сенсі політики як боротьби за певні повноваження для реалізації певної програми. Ми не можемо також це назвати політикою в сенсі *policy* – процесу ухвалення рішень.

Сьогодні єдиним виявом політичної конкуренції є вибори, але це швидше конкуренція таких корпоративних угруповань, котрі камуфлюються під політичні партії. З цієї позиції я переходжу до ключової проблеми. Для того, щоб говорити про інституціоналізацію і певні правила гри в парламенті і поза парламентом, в Уряді і поза Урядом, треба говорити про політичні партії. Чи є в Україні щось, що хоча би здалеку нагадує політичну партію, модераторів чи

медіаторів, провідників, які є зв'язковими між соціальними групами, виборцями і політичною елітою, політиками, владою?

У цієї проблеми багато складових. У першу чергу, це – фінансування, потім – питання імперативного мандату, питання формування коаліції, розпаду коаліції тощо. Не слід забувати також питання політичної відповідальності не тільки окремих політиків – членів парламенту чи Уряду, а й відповідальності власне політичних партій.

Партії, використовуючи особливості нашої виборчої системи – закриті списки, – повинні пропонувати гідні кандидатури, а не список місць, де все куплено, за все заплачено, і де немає лояльності не тільки до керівництва, але й до загального курсу, загальної програми партії, немає спільного розуміння і бачення цієї програми. Відсутня і дискусія, завдяки якій формується позиція партії. Тому що можуть бути незадоволені, але їхні інтереси можуть бути або в партії враховані, або принаймні аргументовано пояснені, чому їхні інтереси не співпадають з тією чи іншою позицією, з директивами партії. Отже, коли ми говоримо про більшість, опозицію чи коаліцію, ми повинні говорити про те, що парламент повинні формувати справжні політичні партії.

Друга позиція. Я вже згадав про процедуру ухвалення рішень. У нас сьогодні взагалі не існує більш-менш зрозумілої процедури, політичної процедури, підготовки й ухвалення рішень, консультацій тощо. Я можу це сказати на прикладі відносин між коаліцією і опозицією у контексті тих законопроектів, котрі розглядалися. Свого часу, у 2000 році, ми долучилися до написання першого такого проекту. Відтоді стала побутувати думка, що опозиція має бути інституціоналізована, що в неї повинні бути певні комітети, сторінка в газеті і все.

З тих пір нічого не вдосконалено, за виключенням одного, що останні проекти, особливо це стосується блоку Юлії Тимошенко, взагалі опозицію перетворювали на своєрідну прокуратуру. А насправді опозиція, особливо якщо ми говоримо про таке утворення як опозиційний уряд, повинна бути справжнім урядом, котрий формулює альтернативні погляди.

Олександр Петрович говорив, що ми маємо дуже розділену політичну еліту, але треба зрозуміти, що попри всі дискусії про те, хто в опозиції, хто *не* в опозиції, група людей незалежно від того, чи вони в опозиції, чи вони у владі, все ж таки складає еліту. І це повинно їх об'єднувати, формувати спільне стратегічне бачення. Незалежно від того, чи ти сьогодні в опозиції, чи в коаліції, у владі або в Уряді, але повинно бути певне стратегічне бачення, заради якого слід працювати і формувати національну стратегію.

Третя позиція. Коли ми говоримо про інституціоналізацію коаліції, треба зрозуміти, що опозиція – це не орган, а інструмент. Тому я, наприклад, виступаю проти закону про опозицію. Для цього є Регламент. Щодо коаліції, це також інструмент, котрий існує тільки для того, щоб сформувати Уряд. А далі Уряд повинен шукати не тільки підтримку серед своїх і пояснювати логіку своїх дій не тільки іншим політичним угрупованням, а й так само дискутувати і дебатовати в своєму середовищі.

Уряд завжди повинен працювати на здобуття підтримки. Я вважаю, що і в Конституції, а особливо в Регламенті, повинні бути прописані процедури і всі аспекти, як формування так і розформування коаліції. Але ще раз скажу, нам потрібно, коли будемо це виписувати, зрозуміти, що нам достатньо фракцій у

парламенті як депутатських, партійних і програмових об'єднань. Коаліція формується виключно для того, щоб сформувати Уряд і надати йому легітимізацію на певний період. Вона не може бути сталим, статичним утворенням. Вона може змінюватись.

І тут є одна дуже важлива позиція, це – імперативний мандат. Він є величезним відступом від будь-яких принципів парламентської демократії. Мені здається, що якщо ми хочемо бачити політику відповідальною, хочемо бачити політичні партії, політиків відповідальними, ми повинні все ж таки дати їм свободу вибору. А вже інша справа, чи візьме інше політичне середовище чи те саме політичне середовище людину, котра один раз вже відступилася, тим більше неаргументовано. Якщо ми будемо писати норму в Регламенті, чи у законі, слід передбачити, що якщо людина виходить із фракції чи з коаліції, вона повинна принаймні пояснити, надати політичні аргументи, чому вона не погоджується з тією чи іншою позицією або дією.

У нас формується коаліція і додається список депутатів. А також програма спільної дії. Але доволі часто трапляється, що Уряд не дотримується цієї програми. Тому є абсолютно логічні передумови для того, щоб принциповий політик міг не погоджуватися. А ми йому не даємо можливості це робити імперативним мандатом і принципами формування діяльності і розформування коаліції. Тому я просив би на таких аспектах зосередити увагу при написанні нових правових норм, при подальших спробах інституціоналізації коаліції і опозиції. Але я вважаю, що це в першу чергу справа Регламенту і тому дуже приємно і зрозуміло, що власне цей комітет займається цією темою, і сьогодні ініціює цю розмову. Дякую.

Головуючий. Дякую. Власне, так воно і є. Закон прийнятий у першому читанні, в тимчасовому Регламенті є ціла глава про діяльність опозиції в парламенті. Наші слухання спрямовані на те, щоб експертне середовище і народні депутати мали змогу висловитись до того, як проект буде готовий до другого читання, щоб ми могли врахувати те чи інше зауваження експертного середовища.

Когут І. О. Ми підготували цілий список пропозицій про статус опозиції до цього проекту закону.

Комар М. С. Перш ніж говорити про закон і Регламент, я хотів би поговорити про те, що, можливо, дасть нам змогу орієнтуватися в напрямі, який ми повинні виробити і більш цілеспрямовано підійти до цієї проблеми. Хто пам'ятає, попередній круглий стіл з цієї ж тематики проводив Комітет з питань місцевого самоврядування. Тоді вважалося, що повинен бути закон про опозицію. На засіданні круглого столу ми визначилися гуртом, що все ж краще вносити зміни до Регламенту, а не писати закон про опозицію у Верховній Раді.

Трохи про історію питання. Ви знаєте, що такі проекти у нас пишуться дуже давно. Вони писалися починаючи з другого скликання і реєструвалися у Верховній Раді. Останній – той, який прийнятий у першому читанні і про який говорив Володимир Миколайович, – був написаний тоді, коли Турчинов умовляв Партію регіонів готуватися до роботи в опозиції. І Партія регіонів написала такий законопроект.

Але у вересні виявилось, що Турчинов в опозиції. І тоді вони з Юлею Володимирівною написали інший проект закону. Звичайно, ні той, ні інший

проекти не мали шансів бути прийнятими у сесійній залі, тому розпорядженням Мороза – тодішнього Голови парламенту – була створена комісія, яка узгодила ці два проекти. Робота йшла дуже довго, десь більше місяця. Але нарешті був прийнятий у першому читанні законопроект, який був не без недоліків, але виключив багато негативних моментів. Бо ці дві партії по різному бачать, що таке опозиція і робота в опозиції. Хотів би підкреслити, що з авторів законопроекту, який було тоді прийнято у першому читанні, я лишився мабуть один. Бо Богатирьова, ви знаєте, працює у Раді національної безпеки і оборони. В Уряді працюють Тимошенко і Турчинов.

Я вважаю, що той законопроект, який був прийнятий у першому читанні має недоліки і навряд чи у такому вигляді може бути прийнятий у другому читанні. Чому? У світі існує чотири моделі – англійська, німецька, французька і скандинавська. Мабуть, усі погодяться, що скандинавська модель не підходить сьогодні для України, бо вона була створена в специфічному просторі і часі і має специфічні характеристики, бо між опозицією і більшістю практично немає різниці. І не обов'язково партія, яка має більшість у парламенті, формує Уряд. Вона може сформувати Уряд, але в парламенті може бути більшість. Мабуть, французька система нам теж не годиться, бо ми зараз її спостерігаємо в роботі Президента і Прем'єра. Французи мають протывагу Уряду в Президенті. Зараз ми таку протывагу маємо і бачимо, що для України це не годиться. Тобто, для нас вибір залишається між двома системами – англійською і німецькою, але це стосується лише парламенту.

Коли я проаналізував усі недоліки того проекту, який ми проголосували у першому читанні, то я змушений був написати ще один проект закону. Закон цей я назвав «Про конструктивну опозицію». Для того, щоб підкреслити, навіть взагалі в Україні потрібна опозиція. Минула коаліція складалася із двохсот сорока із хвостиком депутатів, ця коаліція вже розділила Верховну Раду практично навпіл. І суспільство поділилось навпіл.

Краще не буде, доки ми не змінимо систему виборів. Систему виборів треба змінювати – це перше. Друге, ми зробили вибори за пропорційною системою в обласних і районних радах. Це призвело до того, що той не порядок, що в нас відбувається в парламенті, до чого ми вже потихеньку починаємо зводити, перенісся на обласні й районні ради. Це теж не зможе покращити ситуацію в країні. Тому мій проект закону написано з урахуванням усіх видів опозиційної діяльності. В тому числі не обов'язково у владі, не обов'язково в районній або сільській раді, а і в громадських організаціях.

У кожній країні може бути людина, яка має іншу точку зору. Вона має право на цю точку зору, вона має право її реалізувати. Неможливо унормувати все, але працювати над цим нам потрібно. І писати ці закони необхідно. Мене зворушує те, що тут зібралися люди, яким ця проблема достатньо цікава. Моя думка, і я її висловлював на минулому круглому столі – треба це унормувати у законі. Зараз я її підтверджую. Верховна Рада має працювати за Регламентом, Регламент повинен скеровувати роботу всіх депутатів: опозиційних і не опозиційних. Але закони нам треба створювати. Чому? Тому що у нас є ради на місцях, у нас крім рад є багато громадських організацій. Є люди, які мають іншу точку зору, і вони повинні мати право на цю точку зору, і право на її реалізацію. Дякую.

Головуючий. Дякуємо, Микола Степановичу. Слово надається Палію Олександрю Андрійовичу. Будь-ласка.

Палій О. А. На моє переконання, закон про опозицію потрібен. Він потрібен у зв'язку з тим, що Регламент, як ми знаємо, може дуже швидко і дуже радикально змінюватися, абсолютно не проходячи жодної процедури. Депутати постійно, так би мовити, матимуть спокусу позбавити опозицію певних повноважень чи надати їй ці повноваження. Із законом трішечки складніше. І, крім того, всі ці процедури виписані дуже детально, достатньо детально, які є і в Регламенті, і в проекті закону.

Все це прекрасно, але головне питання – це кадрове питання. Чи може бути надано опозиції визначене кадрове представництво в контролюючих органах державної влади? Наприклад, у Рахунковій палаті. Можливо, слід створювати певні наглядові ради за діяльністю органів державної влади. Тоді, якщо буде і контроль правоохоронців і контроль з боку опозиції, це буде значно посилювати і вагу опозиції, і, крім того, зменшувати корупцію в органах державної влади.

Стосовно взаємодії всередині самої опозиції і її представництв на загальнодержавному рівні. Те, що ми сьогодні бачимо в Україні з діяльністю опозиції і коаліції, зумовлено низькою політичною культурою наших депутатів і суспільства в цілому.

Процес покращення якості депутатського корпусу є дуже складним. Необхідно створити таку конституційну модель, яка б цьому сприяла, оскільки лише косметичними засобами такі речі не виправити. Конституційну модель, яка б працювала на те, щоб відбувався природний відбір і в опозиції, і в коаліції, і у владі загалом, яка б відсіювала таких діячів, які потрапляють до списку невідомо як, а потім нібито представляють суспільство. Хоча насправді нікого із тих, хто за той список голосував, вони не представляють.

Отже, тут є насправді досить велика проблема. Стосовно оптимальної моделі, яка б могла забезпечити максимальний контроль за державною владою і максимальне представництво, зокрема, і опозиції, то, на моє переконання, звичайно, це ідеальна модель. Це модель, до якої можна йти дуже довго. Це був би двопалатний парламент в Україні. Причому одна палата обиралася б за пропорційною системою, щоб не руйнувати той порядок, до якого вже звикло населення. А друга палата обиралася б за мажоритарною, у два тури, тобто абсолютною більшістю. Такі округи було б достатньо важко купити. І обрані таким чином люди, ставши депутатами, щоб залишитися на тій посаді, дуже ретельно ставилися б до своїх округів і до свого, власне кажучи, реноме і авторитету в суспільстві, а не так, як це є сьогодні.

Аналогічно можна було б запровадити дуже просту систему відкритих виборчих списків. Адже такі системи діють сьогодні в багатьох державах і є дуже багато всіляких інших схем, але мені здається, що для України системи мають бути найпростішими для того, щоб суспільство зрозуміло ці речі. От наприклад, людина бере бюлетені і обирає умовно кажучи п'ять людей, які їй подобаються, з того списку. Потім ці всі дані підсумовуються і в результаті ми отримуємо кількість депутатів, кількість голосів за одну людину, кількість голосів за іншу людину. Це, звичайно, тривалий підрахунок. Але, тим не менше, це стимулювало б політичні партії ставити до свого списку не якихось темних конячок, а людей, які справді користуються підтримкою в суспільстві. Тоді б ми рано чи пізно мали якісний прорив у політичній еліті. Але це все поки що тільки теорія, вона могла б стати практикою у зв'язку з тим, що, як так розумію, Партія регіонів

зацікавлена певною мірою в двопалатному парламенті. Їм здається, що у них багато бізнесменів, які могли б виграти в багатьох округах. І Президент може бути зацікавлений, а блок Юлії Тимошенко може бути зацікавлений в інших речах. Хоча, якби ці політичні сили сіли за стіл і тверезо поговорили про перспективи майбутнього і про те, де брати тих триста голосів на хорошу Конституцію для України, яка буде працювати довгі роки, до речі, і в сенсі опозиційної діяльності, я думаю, що це було б найбільше їхнє досягнення. Дякую.

Головуючий. Слово надається Коліушці Ігорю Борисовичу.

Коліушко І. Б. Я вибрав кілька питань, які мені здаються актуальними до теми, яка є разом з тим достатньо широка. Попередні виступи, мені здається, не зовсім сфокусували нас на якихось одних проблемах, тому я продовжу цей перелік, частково зупинюся і на тому, що вже було сказано.

Перше, чого хочеться торкнутися, це те, що на сьогодні є актуальним стосовно тлумачення Конституції щодо того, чи є коаліція сьогодні, чи її немає. Я б хотів би звернути увагу на те, що у цьому випадку нас остаточно розсудити може тільки офіційне тлумачення Конституційного суду.

З тих тлумачень, які є сьогодні, особливо покажемо таке. Я думаю, всі читають «Дзеркало тижня». У «Дзеркалі тижня» журналісти дуже люблять уявляти себе конституціоналістами та безпечливо давати доктринальні тлумачення. Зокрема, в останньому номері Юлія Мостова побудувала це тлумачення на формі слова «яка» чи «які», де говориться про те, що коаліція має більше половини від складу народних депутатів. Тобто, якби було слово «які», тобто фракції, тоді все в порядку, пише вона. А от оскільки в Конституції написано «яка», тобто коаліція, то це означає, що коаліції тепер немає. Такий спосіб тлумачення права, мені видається, м'яко кажучи, аматорським і його не можна брати серйозно до уваги. Але, тим не менше, є виступи політиків з цього приводу.

Справа в тому, що відповідні норми дуже недосконало виписані в Конституції. Те, що записали в 2004 році про «коаліцію» – це своєрідна спроба вигадати те, чого насправді немає. Дуже невдала спроба. Насправді Конституція повинна регулювати порядок формування Уряду, а не штучні утворення, такі як коаліція. Крім того, вона навіть не називається урядовою коаліцією.

В результаті цього журналісти сьогодні оперують увесь час протиставленням коаліція-опозиція. І настільки тривким є цей термінологічний ряд, що в Законі про Кабінет Міністрів, у попередній редакції, навіть було записано, що коли Президент не вносить кандидатури на посаду, то її вносить коаліція. А тоді у Верховній Раді було дві коаліції. Була коаліція відповідно до ст. 83, і була угода про опозиційну коаліцію, тільки вони не оперували терміном коаліція, але це не має значення. Це слова в українській мові є повністю тотожним слову «об'єднання».

Тому сьогодні, на мою думку, коректним тлумаченням ситуації було б таке, що вихід із коаліції можливий лише шляхом виходу із фракції. Я б на місці цих фракцій приймав рішення про виключення їх із позбавленням депутатських повноважень і хай вони тоді оскаржують це в суді. Тут дійсно ситуація не врегульована законодавством. Дивно, коли протилежне тлумачення сьогодні можна почути від представників політичних сил, близьких до Президента Ющенка. Він же в минулому році мав діаметрально протилежний погляд, що в коаліцію не можна ні входити, ні виходити на персональній основі.

Сьогодні ж, виявляється, щось змінилося. Я не чув виступів самого Президента Ющенка, але виступи політиків, які вважаються близькими до його позиції, на цю тему чув. І, звичайно, зовсім нічого спільного немає з існуванням чи неіснуванням коаліції, відповідно до ст. 83 Конституції, голосування у Верховній Раді.

Якщо говорити про зміни до Конституції, то з Конституції треба було, на моє глибоке переконання, вилучити взагалі поняття утворення коаліції. Це – не конституційне питання. Як я вже казав, Конституція повинна регулювати процедуру формування Уряду. Інакше у нас завжди траплятимуться казуси, і ми гадатимемо на кавовій гущі, є у нас коаліція чи немає. Хоча насправді тут немає ніякої колізії, тому що Уряд є. Для держави і для конституційного права важливо, щоб був Уряд і відповідна процедура його утворення. Після цього потрібно врегулювати процедуру припинення повноважень Уряду, а не коаліції.

У попередньому виступі прозвучало, що французька модель нам категорично не підходить. Я міг би довго аргументувати, чому нам не підходить ніяка інша чиста модель, у першу чергу парламентська чи президентська. Але це не тема сьогоднішнього круглого столу, тому я це просто задекларую і, якщо є бажання, якось про це можна поспілкуватися.

Проблема законодавчого врегулювання опозиції. У моєму розумінні, немає значення, чи в окремому законі чи в Регламенті, важливо, щоб на рівні закону було врегульовано основні права опозиції. У першу чергу, це – право на висловлення своєї позиції адекватними засобами і право на формування і функціонування тіньового Кабінету Міністрів.

Це є два основних атрибути, два основних інструменти опозиції, які мають бути гарантовані законом. Не постановою Верховної Ради, а законом. Як цей закон буде називатися, абсолютно не має значення, чи закон про Регламент Верховної Ради, чи закон про опозицію, чи закон про тіньовий Кабінет Міністрів, чи ще як завгодно.

Хочу ще раз наголосити на тому, про що говорив Ігор Когут: завдання опозиції – формулювати альтернативну державну політику. Коли наша опозиція це зрозуміє, тоді у нас таких проблем, які повторилися цього року, коли обговорювалася програма діяльності Уряду Тимошенко і виявилось, що за два тижні її так швиденько зіпили, не буде. У тій програмі в першій редакції положення одного розділу суперечили положенням другого. Вони ж були майже рік в опозиції, вони б мали ту програму вилізати, виписати до ідеалу. Але вони взагалі цим не займалися.

Ситуація, яка склалася у Верховній Раді сьогодні, може повторюватися і в майбутніх складах Парламенту, я маю на увазі незначну, у два голоси, перевагу більшості над опозицією. Наша чи не єдина в Європі система прийняття рішень абсолютною більшістю голосів, показує свою повну неспроможність. Я не знаю подібних прикладів, в усіх парламентах, про які я знаю, рішення завжди приймаються відносною більшістю голосів. Тоді парламент може працювати навіть якщо є перевага в один голос, тому що кожна делегація відповідно до Регламенту формується з рівного представництва більшості і опозиції. Ще раз наголошую, що рішення, зокрема й закони, приймає більшість. Не абсолютна, а відносна, коли «за» проголосували більше ніж «проти». Зрозуміло, що зміни до Конституції мають прийматися кваліфікованою у дві третини голосів більшістю. Можливо, треба виділити перелік законів, які приймаються абсолютною

більшістю голосів. Тоді, до речі, відкривається більша варіативність щодо подолання вето Президента тощо.

Якщо ми залишаємо положення Конституції про теперішню абсолютну більшість голосів в силі, ми не маємо жодних маневрів у відносинах між парламентом і Президентом, а парламент моментально паралізується, коли перевага усього в кілька голосів.

Стосовно зміни виборчого законодавства – це одне з найактуальніших сьогодні питань. Я не можу не зреагувати, я досі перебуваю під впливом сьогоднішнього ранкового інтерв'ю на радіо «Ера», коли два депутати, один від НУНСу, другий від Партії регіонів, впродовж сорока п'яти хвилин говорили про необхідність змін у виборчій системі. Ні один, ні другий, вибачте, нічого у цій проблемі не розуміють. Вони говорили такі речі, які взагалі не мають відношення ні до пропорційної системи, ні до мажоритарної.

Модифікувати пропорційну виборчу систему треба було б якнайшвидше, але, на жаль, прості варіанти виборчих систем мені здаються неможливими. Якщо ми хочемо все ж забезпечити вплив виборців на змінюваність політичної еліти, то жодна проста модель не досягне ефекту. Нам слід встановити регіональні виборчі округи, приймати рішення щодо розподілу мандатів у виборчих округах, а не так, як пропонував пан Ключковський на одному з круглих столів, що ми спочатку голосуємо, а потім на основі голосів в округах формуємо список у загальнонаціональному окрузі. Це призведе до того, що Україна миттєво поділиться на кілька частин. В одній частині буде одна партія, в іншій частині – інша. І партії не зможуть поширитися на інші частини. Слід запроваджувати преференції при голосуванні. Це складна, звичайно, модель, але іншого виходу немає. В Європі мені не відомі, знову ж таки, приклади пропорційної виборчої системи, такої як у нас. Схожі є тільки в Росії та Ізраїлі.

Головуючий. Слово надається Зарубінському Олегу Олександровичу.

Зарубінський О. О. Дякую Вам, дякую Комітету, дякую організаторам з Програми сприяння Парламенту за можливість поспілкуватися на таку актуальну тему.

Стосовно коаліції й опозиції, тут колега, пан Ігор, сказав, що треба норму про це виключити з Конституції. У мене виникає питання: от зараз намагаються регламентувати діяльність опозиції, а як це робити? В Конституції визначення опозиції немає, там згадується коаліція. Я пропоную бажаним зараз дуже швидко, терміново регламентувати діяльність опозиції, внести зміни до Конституції, внести туди термін «опозиція» і тоді на рівних працювати. Отже, сьогодні «коаліція» є, а «опозиції» немає.

Посилаюся знову на виступ шановного колеги. Він каже про дискусії з приводу того, є зараз коаліція чи немає. Ця дискусія є продуктом тієї ситуації, яку я зараз окреслив, щодо Конституції – наявності одного терміну і відсутності іншого. Учора на одній прес-конференції я почув, що в нас коаліція складається не з 227, а з 228 депутатів. Мені здається, що ця дискусія взагалі не є актуальною, тому що всі прекрасно розуміють, проблема не в тому, що з коаліції вийшло два депутати. Треба буде, через тиждень вийде ще п'ять, ви це прекрасно знаєте. Це не спонтанний вихід, це стратегія, розрахована на дезорганізацію цієї де-факто не існуючої вже давно, а де-юре існуючої коаліції. Тому, як на мене, в цьому випадку не праві ні одні, ні інші, як це часто буває.

Одні кажуть: «У нас коаліція залізобетонна. 228 осіб». У той же час у парламенті немає потрібної для голосування кількості голосів. Інші кажуть про те, що треба вже почати відраховувати місяць з часу розпаду коаліції. Теж неправильно; беремо статтю 66 тимчасового Регламенту, де сказано: [місяць відраховується] «з моменту оголошення головою на засіданні Верховної Ради». Ви ж прекрасно розумієте, що головою може це оголосити «після дощичка у четвер». Знову ж таки, не визначено, коли він має це робити.

В українському парламенті зараз буде мляво проходити процес невизначеності. Невизначеність, яка вигідна більшості сторін.

На 100 відсотків хочу погодитися із паном Дергачовим, що проблеми визначення того, що є коаліція і чи взагалі вона існує, пов'язані з абсолютно точним формулюванням – «гіперболізацією цінності влади». Відповідно до цього методика, способи, весь алгоритм приходу до влади і знищення всіх інших у нас дійшли до такого рівня, що влада стала повною самоцінністю для окремих людей і команд навколо цих людей з абсолютно меркантильними інтересами. Крім амбіцій там ще є й меркантильні інтереси.

Колега Коліушко говорив про тотожність понять? В парламенті більшість і коаліція – це тотожні фактично поняття. Чи є у коаліції сьогодні більшість у 226 людей, які вважають, що вони є членами коаліції? Немає. Ні людей, ні голосів. Таким чином, говорити сьогодні про коаліцію як більшість, а опозицію як меншість неправомірно, тому що вони фактично дорівнюють одна одній за кількісним складом.

З приводу низької політичної культури. Сьогодні тільки повний ледар не знущається із депутатів. Парламент є заручником своєї прозорості, як це не парадоксально, своєї відкритості. Я пропоную поширити гнів і критику на всі інститути української влади. Перш за все на суперзакритий Кабмін, причому не тільки нинішній, але і попередній суперзакритий Кабмін. А також суперзакритий Секретаріат Президента. Тоді ми будемо більш коректно оцінювати політичну культуру депутатів, політичну культуру працівників Секретаріату Президента, працівників Кабінету Міністрів. Я не хочу ставати на захист тих моїх колег, хто є абсолютними нездарами, але було б об'єктивно, якби ви також аналізували рівень політичної культури наших урядовців. Натомість жало критики, хоча й абсолютно справедливої, спрямоване виключно на депутатів.

З приводу двопалатного парламенту. У 2000 і 2001 роках я виступав проти цього публічно, хоча й перебував тоді у провладній фракції. Я вважав, що ця ініціатива поховає парламентаризм в Україні. Створення другої палати парламенту задумувалось як формування буферу між Президентом Кучмою і непокірною в деяких питаннях Верховною Радою, щоб до Президента ці іскри не долітали, щоб він займався не гасінням пожеж і не найманням антикризових чи кризових менеджерів. Давайте цю ідею відкинемо як не придатну для реальної української ситуації.

Друга палата – це повне нівелювання впливу парламенту на державні справи. В українських умовах створення другої, верхньої, Палати парламенту – це справа, націлена на реалізацію інтересів Президента України. Будь-якого президента. Таким чином, це – прокладка, яка навмисно створюється. На жаль, багато людей допомагають тим, хто хоче, щоб парламент не існував. А з приводу захисту парламенту я не тільки говорю, я це роблю з 2000 року при всіх президентах.

З приводу регіональних виборчих округів – це гарна ідея. У багатьох країнах є така практика, але у нас вона може привести до деяких негативів, які вже були у нас раніше. Наприклад, у 1998 році був народним депутатом пан Лешан, член Комуністичної партії, який мав незакінчену вищу освіту. За чотири роки він жодного разу не виступив. А пройшов він у парламент у першому мажоритарному округу в м. Сімферополі тому, що там у комуністів величезна підтримка. Керівництво партії з огляду на це і висунуло Лешана у цьому окрузі, щоб він стовідсотково пройшов. Ось до чого в нинішніх умовах можуть призвести регіональні виборчі округи, до можливості, за умови знання рейтингу тієї чи іншої партії у певній місцевості, «поставити» у парламент потрібну людину. Жодна із цих систем не є ідеальною, ба навіть оптимальною.

Я за представлений законопроект не голосував і, очевидно, голосувати не буду в другому читанні. Але хочу його авторам хочу поставити запитання, що стосується змін до тимчасового Регламенту. Скажіть будь-ласка, на сторінці 5 в тексті проекту говориться: «3. У Верховній Раді може бути лише одна опозиційна депутатська фракція чи одне опозиційне об'єднання депутатських фракцій, яка чи які є парламентською опозицією.» А чому?

Відповідь із залу. Тому що не може бути два опозиційних об'єднання чи дві опозиційні фракції.

Зарубінський О. О. А все ж таки, чому?

Відповідь із залу. Тому що природно, що коаліція і опозиція – це два різних органи. Тому що відповідні повноваження для об'єднаної опозиції чи в разі невиникнення об'єднаної опозиції депутатській фракції, яка перебуває в стані опозиції, надаються певні повноваження, права і обов'язки. У подальших статтях це описано. Неприродно, коли дві опозиційні фракції мають однакові права...

Зарубінський О. О. Я не можу це коментувати, тому що не отримав відповіді. Це порушення принципу детермінізму. Тут не причина на першому місці, а пояснення, що це буде неприродно, якщо вони ділитимуть повноваження і тому має бути визначена лиш одна фракція. Я вважаю, що це – неправильно.

Я маю ще одне зауваження. Блок Литвина, як ви знаєте, не входить до коаліції більшості, не має жодної владної посади. Але ми не вважаємо, що маємо бути в однозначній опозиції до цієї коаліції. А прописане вами положення забороняє таке існування фракції.

Головуючий. Народний депутат України Мірошніченко.

Мірошніченко Ю. Р. Дякую, колеги, за надану можливість висловитися. Дякую Комітету і організаторам в цілому, і тим, хто взяв участь у дискусії. Звичайно деякі емоції супроводжують це обговорення, але це природно, тому що всі ми – не байдужі люди. Якби ми були байдужими, нас би тут не було. Будь-яка думка, на мій погляд, має право на існування, і коли ми дискутуємо щодо цих думок і підходів, ми починаємо глибше розуміти проблему. Напрацьовуємо варіанти її вирішення у парламентському вимірі, у законотворчій діяльності. Я хочу висловити свою позицію щодо актуальних проблем цього круглого столу.

Спершу торкнуся питань опозиції, її правового статусу, визначення цього статусу, перспектив, форм діяльності тощо. Почну із запитання: навіщо державі такий інститут, як опозиція? Не з точки зору політиків, які хочуть отримати певні права, а з точки зору існування суспільства, його потреб та інтересів. На

мій погляд, існування опозиції обумовлено, в першу чергу, необхідністю забезпечення того принципу демократії, який передбачає конкурентність. Певна частина політиків, яка має більшу довіру населення, матеріалізована чи у більшій кількості мандатів, які вони отримали в тому чи іншому представницькому органі, зокрема, у Верховній Раді, чи в якийсь інший спосіб, формує певний державний курс і реалізує його. Вона бере на себе політичну відповідальність перед суспільством. Разом із цим слід врахувати, що будь-яка система, яка не має альтернативи всередині, не має конкуренції, може схитнути у ході реалізації цього курсу або, можливо, узурпувати владу.

Для того і потрібна альтернатива, яка буде, як правильно казали мої попередники, опонувати, тобто критикувати, вказувати на недоліки. Умовно кажучи: «ви задекларували одне, друге, третє, але ви цього не робите. Будь-ласка, поверніться до того, завдяки чому ви отримали цю владу». А також для того, щоб контролювати, щоб у процесі реалізації цієї влади не було корупції, не було порушень законодавства, не було того, що робить владу недемократичною або нелегітимною. І третя дуже важлива річ, це – формування альтернативного курсу.

Не в кожній країні опозиція має такий ступінь розвитку, щоб запропонувати альтернативний курс. Але з точки зору суспільства наявність альтернативного курсу – це можливість порівняти що є і що могло би бути. Тоді виборець на наступних виборах зможе реалізувати інститут політичної відповідальності, тобто сказати: цей курс виявився гіршим за той, що нам пропонує опозиція. Це веде до зміни влади.

Це були тези щодо змісту політичної діяльності опозиції. З огляду на це, на моє глибоке переконання, інститут опозиції державі потрібен. Його треба розвивати, йому, можливо, треба допомагати з тим, щоб він відбувся у максимальній повноті.

По-друге, що стосується правового статусу опозиції. Чи потрібен окремий правовий статус опозиції як сукупність прав і обов'язків? Враховуючи, що у нас правова система не англо-американська, а континентальна, ми маємо все гарантувати, чітко виписувати. Кожна норма повинна бути зафіксована і повинна діяти не як прецедент, а як чітко фіксована норма. Я вважаю, що було б доцільно цей правовий статус зафіксувати.

До цього є два підходи. На мій погляд, кожен з них має свою логіку і свої аргументи як «за», так і «проти». Перше, зафіксувати цей статус у законі. Власне, ми вже в першому читанні ухвалили закон і, можливо, за інших обставин на цій дискусії було би поставлено крапку, тому що шлях вже обраний. Але змінилися місцями ті політичні сили, які були в опозиції і які при владі і сьогодні чомусь виникла дискусія, яка передбачає перегляд цього шляху. Вже сьогодні наводиться більше аргументів щодо того, що слід зафіксувати права опозиції у Регламенті. Висловлю свою особисту точку зору, тому що ми у фракції не обговорювали цього питання і офіційного рішення Партії регіонів з цього приводу немає – я є прихильником ухвалення Закону. Окремий Закон може глибше розкрити всі аспекти діяльності опозиції. Мені імпонує така правова категорія, як «конструктивність». Безперечно, такий Закон повинен спонукати опозицію бути конструктивною.

Зміст правового регулювання, на мій погляд, повинен полягати в тому, щоб опозиція була корисною суспільству, щоб виконувала свою роль, викри-

ваючи недоліки чинної влади, спонукаючи цю владу бути більш ефективною, даючи виборцям можливість вибору альтернативного курсу. Саме це я називаю правовою категорією – конструктивність, це розуміння я вкладаю у поняття «конструктивність».

Інституційне забезпечення – це те, завдяки чому опозиція може реалізувати своє призначення. Однією із форм інституційного забезпечення контролю є ТСК – тимчасові спеціальні (слідчі) комісії. ТСК відіграють значну роль у виявленні недоліків і, я вважаю, інструмент ТСК повинен бути найбільш підконтрольним опозиції. Не слід обмежувати можливості влади реалізувати свій курс, але разом з цим слід максимально розширити повноваження ТСК, щоб вони не лише фіксували недоліки, але й могли зазирнути у глибину проблеми. Я брав участь у роботі декількох ТСК і знаю, що ставлення до них дуже неоднозначне.

Опозиція також повинна контролювати Рахункову палату. Щодо інституту омбудсмена: оскільки це – уповноважений Верховної Ради з прав людини і контролює дотримання прав і свобод людини і громадянина від імені парламенту, то я вважаю, що він також повинен бути підконтрольний опозиції. І, нарешті, «тіньовий» уряд – як розробник альтернативного курсу. Я є прихильником існування в Україні тіньового уряду тому, що він може не лише на рівні програм і загальних засад задекларувати альтернативу, але й оперативно реагувати на проблеми і аргументувати свої пропозиції.

Багато ще можна говорити і про гарантії діяльності опозиції, і про певні проблеми щодо недоторканності. Сьогодні навіть представники коаліції говорять, що поквапились ухвалити законопроект про внесення змін до Конституції про скасування недоторканності. Проте недоторканність – це невірне формулювання, краще сказати, що це – особливий порядок притягнення до кримінальної відповідальності. На цьому етапі розвитку української демократії інститут такого особливого порядку притягнення до відповідальності має бути збережений, тому ще він є гарантією діяльності опозиції.

Як нам найкраще побудувати правове поля для дієздатного існування двох інституцій – більшості і опозиції? На моє переконання, це має бути відповідно зафіксовано в Конституції. У цьому я погоджуюся з паном Зарубінським – що в наших умовах ці дві політичні інституції мають бути зафіксовані у Конституції.

Але, разом із цим, я є прихильником визначення прав, можливостей, порядку реалізації своїх прав і, можливо, певних обов'язків опозиції в окремому Законі. Адже опозиція не обмежується парламентом; інститути громадянського суспільства не повинні бути позбавлені права, а відповідно і захисту цього права, на опозиційну діяльність. Я вважаю, що опозиційна діяльність може здійснюватися і в місцевих радах.

Щодо поняття «третя сила». Мені здається, що категорія «третя сила», безперечно, існує, але як політична альтернатива. Що ж до діяльності парламенту, то, на мою думку, позбавляти будь-яку фракцію, яка не захотіла об'єднатися з іншою фракцією, статусу опозиційності було би недоцільно, нелогічно і недемократично. Всі депутати мають рівні права, в тому числі і на здійснення опозиційної діяльності. Тому я є прихильником того, що в парламенті, так само як і у будь-якому іншому представницькому органі може бути дві опозиційні сили. Вони мають право об'єднатися, вони мають право утворити опозиційний уряд. Вони мають право, але це право не може бути ніким обмежене.

Голос із залу. Можливо, не «третя сила», а «третій курс».

Мірошниченко Ю. Р. А чому б і ні? Ліва опозиція може мати свій альтернативний курс, а права опозиція – свій. Це є право і можливість вибору для громадян України. І це добре, коли є вибір. Це не суперечить доктрині демократії.

І, на завершення, – мені дуже прикро, що сталося так, що вийшли два депутати з коаліції. Разом з тим, твердження, що коаліція існує, на мій погляд, суперечить не тільки правовим категоріям, але й, у першу чергу, Конституції і просто здоровому глузду. Адже абсолютно вірно сказав пан Зарубінський: якщо коаліція – не більшість, чому тоді немає коаліції, наприклад, блоку Литвина і Партії регіонів? От, наприклад, ми зараз створюємо свою коаліцію і визначаємо свій Уряд. Чим ми тоді будемо відрізнятися від інших? І чим у нас менші права? А от щодо тридцяти днів, я вже свою публічну позицію сказав, що коаліції немає. Немає де-юре з точки зору Конституції, а Регламент говорить дещо по-іншому.

Не коментуватиму рішення Конституційного Суду, який сказав, що цей документ неконституційний. Ми маємо апелювати до Конституції безпосередньо. Але якщо навіть посилатися на статтю 66, у ній ідеться про оголошення Головою Верховної Ради про те, що коаліція припинила свою діяльність. Дехто із правників тлумачить заяву Яценюка (і тут ми можемо дискутувати) про вихід двох депутатів саме як таку заяву, про яку йде мова у статті 66 Регламенту. Сьогодні це питання тлумачення і залежить воно від Голови. Сьогодні він може запустити цей згаданий відлік тридцяти днів. Але я наголошую, що норма про тридцять днів – це не обов'язок, а право Президента достроково розпустити парламент.

Шановні колеги, нам не треба зараз підігрувати своїм лідерам. Ми зібralися в експертному середовищі і можемо говорити так, як воно є насправді. Ми всі розуміємо, що ситуація не є нормальною. Коаліції сьогодні треба думати не про те, як обґрунтувати те, що при фактичній відсутності коаліції вона існує. Адже коли була коаліція національної єдності, до якої входила в тому числі і Партія регіонів, ми теж могли стояти на позиції, що складення повноважень більше як 150 депутатами не є підставою для розпуску парламенту. Але ми не пішли на це, бо керувалися здоровим глуздом. Тож або поверніть цих людей, або переформатовуйте коаліцію, або йдіть на вибори. Ось три сценарії, які мають бути реалізовані.

Коліушко І. Б. Юрію Романовичу, одне речення відповідача. Таке тлумачення неможливе, тому що воно заводить у тупик. Точка зору, що вихід двох осіб з коаліції можливий без їх виходу із фракцій заводить нас у тупик. Інша частина парламенту нараховує 223 депутати. Вони не можуть вступити в інші фракції, тому що вони не вийшли з цих фракцій.

Матвієнко К. С. Шановні колеги, пані і панове, я говоритиму тезово з огляду на регламент. Нас запросили поговорити про подальшу інституціоналізацію опозиції і коаліції. Йдеться про правлячу, або проурядову коаліцію, а не про коаліцію взагалі. Чому цей процес перебуває в зародковому стані? Відповідь дуже проста. У нас немає політичних партій як інструменту представництва інтересів виборців. Існуючі політичні партії, в тому числі парламентські політичні партії, не представляють інтересів виборців. Чому?

По-перше, тому, що вони їх не вивчають і не знають. Всередині політичних партій немає майданчика, де б вони обговорювали стратегію країни, інтелектуальні дискусії не притаманні середовищу наших політичних партій. Вони не дають політичних імпульсів і не запрошують на обговорення.

По-друге, не представляючи і не знаючи інтересів своїх виборців, політичні партії намагаються їх підмінити дуже простим інтуїтивним способом. Вони постійно говорять про проблеми мови, НАТО, федерального чи якимось іншим чином устрою і таким чином створюють фанти політичних інтересів. Я, відкриваючи кожний раз програмну статтю Януковича або Лівочкіна, на правах реклами у газеті «Сьогодні», сподіваюся, що нарешті побачу ідеї щодо стратегії розвитку України. Але я кожного разу читаю, що «є така партія», що здатна взяти відповідальність на себе. Причому шляхи реалізації цієї відповідальності ці політики не пропонують.

Юлія Володимирівна була свято переконана у тому, що в інтересах київської громади треба змінити київську міську владу. Вона її не тільки не змінила, вона її посилити, при цьому послабивши свої позиції. От прямий результат того, що партії не вивчають інтересів виборців.

Черновецький зараз переконує, що він здатний, роздаючи гроші, реалізувати інтереси виборців, але від цього, на жаль, нове сміттєзвалище в Києві не побудується.

На превеликий жаль, виборці розуміють, що партії не представляють їхніх інтересів. А чому вони це зрозуміли? Бо вони брали участь в процесі свого підкупу, вони брали участь у процесі віддавання свого голосу за ті чи інші політичні партії. І нехай це 10-15 відсотків виборців, я маю на увазі останні вибори у Києві, але цього достатньо для розуміння того, що політичні партії не є легітимними з точки зору представництва. Але політичні партії формують владу і фактично вони самі пояснили виборцю, що в силу нелегітимності політичних партій є нелегітимною і та влада, яку вони формують.

Ми опинилися в ситуації кризи партійної системи, і не ми одні. Природним є процес кризи партійної системи, коли партії не представляють інтересів своїх виборців, і для Європи, і для Сполучених Штатів. Коли ми намагаємося в старі міхи партійної політичної системи формування влади налити нове вино, у нас не виходить. А суспільство випереджає політичні партії у своїй суб'єктності.

Наведу вам простий приклад. Ми сидимо в кондиціонованому приємному приміщенні, а за знаменитою київською адресою, Березняківська 12, вчора почали рубати дерева. Вибігли мешканці, прогнали силовиків і міліціонерів, і забудовників з Ізраїлю, і лиш наступного ранку терміново політичні партії демонстративно поставили свої намети. Але первинним суб'єктом виступило громадянське суспільство, і партії наздоганяють його. Партії намагаються показати, що вони разом із суспільством.

У ситуації кризи політичної системи суспільство постає перед необхідністю формування нових політичних суб'єктів. Це можуть не бути класичні в європейському розумінні, політичні партії. Україна має не наздоганяти Європейський Союз, який також опинився в кризі коаліційної політичної системи, Україна має зробити крок у розвитку. Існуючі політичні партії інтелектуально і організаційно не здатні виконати це завдання. Перед суспільством виникає завдання створити такий новий складний політичний суб'єкт.

Що це може бути? У суспільстві вже формується мережевий суб'єкт, формуються системи, прошарки. Між іншим, перемога Черновецького дуже показова, це – приклад кризи політичної системи, тієї, яка існує, і мережевої суб'єктності, але Черновецький об'єднує маргінальних виборців, він об'єднує тих, хто реалізує сьогоденні інтереси. Черновецький – це змова дуже багатих із дуже бідними проти, даруйте, «нормальних».

У суспільстві виникають і інші мережеві суб'єкти, які об'єднуються через Інтернет, через системи інтересів. Ця система багаторівневого маркетингу спрацьовує. Згадаймо ГАК (Громадянський актив Києва, під керівництвом Пабата) – це класичний багаторівневий маркетинг.

Хочу наголосити на тому, що політичні партії не здатні відреагувати на те, що суспільство розвивається в іншому, ніж вони бачать, напрямку. Вони не є лідерами розвитку суспільства, вони перебувають на узбіччі.

Громадські спільноти виникають як асоціації громадянського суспільства. У них повноцінна структура, яка здатна на системному рівні опиратися на будівництво. Жодна політична партія не взяла їх під своє крило. Чому? Тому що в кожній політичній партії присутні «дерібанщики» земель територіальних громад. Вони в цьому не зацікавлені. Але і без політичних партій такі організації розвиваються і діють, і за ними – політичне майбутнє.

Чи політичні партії і публічні політики зрозуміють це і почнуть повертатися обличчям до реальних інтересів суспільства? Це можливо тільки через вивчення цих інтересів, через програмування і прогнозування цих інтересів. В іншому випадку політичні партії опиняться на узбіччі і в нас наступить вакуум влади. Дякую.

Головуючий. Слово надається заступнику Голови Верховної Ради другого скликання і народному депутату України багатьох скликань панові Мусіяці Віктору Лаврентійовичу.

Мусіяка В. Л. Хочу погодитися з тезою, яка є основою для мене, і яку я хотів би проголосити і викласти, і стосується вона того, про що сказав Олександр Петрович Дергачов.

Будь-яка влада намагається включити в орбіту своїх інтересів всі ресурси – і духовні, і матеріальні, – які є в державі. Суть політики має бути у тому, щоб створювати і запроваджувати обмеження для влади. Обмеження влади і діячів, діячів влади, суб'єктів влади в тому, що б усі політичні маневри, які відбуваються, були у рамках оцих обмежень.

У нас часто говорять про парламентаризм. Але більшість дій останнім часом була спрямована на те, щоб знищити цього одного із основних суб'єктів влади – парламент, власне парламентаризм, щоб показати, який він недієздатний, що він не може нічого робити. Сьогодні це демонструється через виборчу систему виборчу.

Суб'єкти влади мають завжди діяти в рамках повноважень, на основі поваги до закону, верховенства права тощо. Що ми зараз бачимо? Влада собі дозволяє робити все, що завгодно.

Я погоджуюся із точкою зору Ігоря Борисовича Коліушка про те, як треба тлумачити нинішню ситуацію. Але хтось має сказати про те, як треба все розуміти. Арбітром у спорі між різними суб'єктами влади виказують має бути Конституційний Суд. Тільки на основі його рішення має прийматися остаточне рішення про *відлік* часу неіснування коаліції. Конституційний Суд повинен розтлумачити частину шосту статті вісімдесят третьої.

Коли йде мова про проблеми, пов'язані з організацією коаліції і забезпеченням діяльності опозиції, то мені вважається, що перше, що ми маємо зробити, це встановити нормальні рамки діяльності влади в цілому.

Абсолютно вірно сказав Олександр Петрович Дергачов, що опозиція нудьгує без влади. Вона не може не бути у владі і тому всіляко намагається вирватися

зі свого становища. Сьогодні опозиція, користуючись тим, що у владному таборі є два крила, одне – пропрезидентське, а інше – проурядове, намагається з обома окремо домовлятися. Це ж абсолютно ненормальна ситуація. Таку владу треба міняти, бо ми перебуваємо у тупику. Ми говоримо про можливі дострокові вибори, але на цьому виборчому Законі не можна робити жодних нових виборів.

Говорять, що у нас перебільшене значення влади. Але перебільшена, на мій погляд, надмірна персоналізація влади. Така персоналізація виключає можливість колегіально працювати.

Інтереси більшості (коаліції) мають бути чітко представлені, але так само представлена і врахована повинна бути і меншість.

Ми маємо зробити все для того, щоб завершити процес конституційної реформи і чітко розмежувати владні повноваження. На додаток до цього має бути реально унормована, працююча опозиція як форма контролю за владою. Треба створити реальні механізми контролю влади.

Ми зараз маємо продумати і запропонувати той механізм, який дасть можливість створення реальних підвалин для того, щоб ми врешті-решт отримали можливості руху до цивілізованого стану влади і опозиції. Все це повинно відбуватися не на фоні боротьби проти ворогів, а на фоні того, що в суспільстві є різні точки зору, представлені і владою, владними структурами в парламенті, і опозицією. Над цим ми маємо зараз працювати. Дякую.

Каплієнко В. В. Шановні колеги! Я розпочну з того, що ми повинні говорити за цим круглим столом не про опозицію і коаліцію, а про більш широкі поняття, такі як більшість і меншість. Я переконаний у тому, що ці поняття значно ширше надають пояснення і тлумачення всіх тих проблем, які ми обговорювали тут у нашій гострій дискусії.

Я почну із поняття демократії. Демократія – це лад, за якого громадяни вільно приймають рішення, але підпорядковують їх у відповідності до рішень більшості. Це природно і нормально. Меншість у цьому випадку сприймає такі рішення. Демократична Україна також повинна бути підпорядкована таким вимогам. Якщо ми кажемо про те, що в суспільстві є організована меншість або більшість, то треба знайти точки співвідношення цих інституцій.

Є система типових рішень. Руссо свого часу запровадив таку тезу: рішення більшості є обов'язковим для виконання меншістю. Чи подобається меншості це тлумачення зараз у Верховній Раді? Ні, не подобається. Чому? Тому що, коли ви розглянете якісний склад чинного парламенту, то будете дуже здивовані, коли з'ясується, що за поданням партійних осередків ми маємо у складі фракцій тільки 25 відсотків. Всі ж інші, шановні колеги, – це представники тих чи інших бізнесових кіл.

А Мілль, Констанс, Спенсер, Руссо чи Токвіль вимагали іншого: щоб волі більшості було поставлено межі, оскільки повне панування більшості – це шлях до гноблення або тиранії.

Україна є молодою державою. Прихована чи явна приватизація, інші чинники привели до того, що капіталізм у нас сформувався достатньо швидко. Люди ще не навчилися втрачати свій капітал, і думають так: якщо я маю гроші, то я маю все зробити задля того, щоб вплинути на будь-кого, зокрема, і на народного депутата України. А якщо не можна вплинути на законодавчий орган України, тоді що робити? Об'єднуватись. Так і виникає ситуація із 25 відсотками?

Ми замість того, щоб приймати, наприклад, зміни до законів України, Митного кодексу тощо приймаємо взагалі незрозуміло що, і це після вступу до СОТ!

Я зазначу ті проблеми, які виникають тільки з одного фактора поєднання капіталу та єдиного законодавчого органу. Це:

- суттєве зменшення частки депутатів, які б відповідали принципам представництва партійних еліт в парламенті – до 25%;
- суттєвий вплив фінансових еліт на позицію блоків та політичних партій, що, у свою чергу, часто приводить до необхідності вибору цієї політичної сили або за країну, або за спонсорів;
- відсутність іноді чіткої позиції опозиції (меншості) щодо подій і черговості внесення законопроектів в парламенті та зниження відповідальності перед країною взагалі;
- регіоналізований характер опозиції через поділ у електоральній підтримці в певних регіонах країни;
- зниження відповідальності парламентаріїв перед територіальними громадами за прийняті соціальні програми в цілому та темпи їх реалізації зокрема.
- віддалення точок розуміння між коаліцією та опозицією, що посилюється слабкою демократичною основою в країні взагалі.

На мій погляд, проблема стосунків між більшістю та меншістю носить системний характер. Культура стосунків як підґрунтя стосунків у парламенті є досить низькою.

Я вже говорив, що капіталістичне лобі в парламенті має певний вплив на ті чи інші рішення в цього законодавчого органу як такого.

Демократичне підґрунтя можна розділити на:

1. Можливість існування діалогу між більшістю та меншістю, якого до цього часу ще немає;
2. Спроможність системно прийняти інституції демократії, в тому числі і парламентаризму.
3. Культуру відносин у суспільстві.

Останнім чинником у цьому переліку, про який сьогодні говорили усі, – це законодавча підтримка. А для цього ми маємо три фактичні основи: Конституцію України, Регламент Верховної Ради України і закон про опозицію, який достатньо довго розробляли, ще з 1998 року, але так жодного й не прийняли.

Щодо впливу фракції на свій список і на право втручатися в подальше життя народного депутата чи депутата будь-якого рівня. Шановні колеги, я не розмежовую народного депутата і депутата місцевої ради чи Автономної Республіки Крим. На будь-якому рівні ми маємо одні й ті ж проблеми – імперативний мандат. Ми не знаємо, чи коректний він чи ні, але я хочу вам довести, що в авторитарних країнах є певні чинники впливу, які іноді бувають дуже болючими, але, можливо, для України воно є єдиним виходом.

По-перше, представникам політичних еліт слід об'єднати зусилля на прийняття комплексу першочергових законів, спрямованих на 4 пункти:

- Підвищення ефективності дій Уряду на впровадження визначеної ним програми дій та середньострокових планів розвитку країни. Якщо сьо-

годні – це Уряд Тимошенко, то ця програма – «український прорив». Якщо завтра поміняється формація в парламенті, то буде щось інше. Політичній еліті слід об'єднуватися задля того, щоб не жити на знищення свого опонента.

- Найбільш м'яке для українського господарства входження до міжнародних об'єднань. На сьогоднішній день ми маємо дві проблеми: СОТ і ЄС.
- Зниження рівня тривожних очікувань серед громадян України. Це – очікування високої інфляції, протистояння між більшістю і меншістю, гілками влади тощо.
- Відміна прив'язки української економіки до будь-якої іноземної валюти.

По-друге, представникам політичних еліт потрібно об'єднувати зусилля на формування демократичного підґрунтя для політичних відносин в Україні шляхом відмови від риторики федералізації, демонізації дій Уряду, безпідставної критики всіх гілок влади зокрема, органів місцевого самоврядування. Слід визначити політичну відповідальність політиків за введення в оману регіональних виборців через перекручення фактів, дозування інформації в засобах масової інформації та формування списків депутатів, політичної партії чи блоку.

По-третє, слід внести зміни до чинної або прийняти нову Конституцію України, в якій чітко визначити всього три пункти:

1. Нову форму проведення виборів народних депутатів України, депутатів місцевих рад, Автономної Республіки Крим, міських, селищних, сільських голів. Одночасно знизити відсотковий бар'єр входження до парламенту політичних сил. Я можу дати пояснення, якщо це потрібно.

2. Визначити поняття коаліції іншими законодавчими актами.

3. Визначити в Конституції баланс повноважень у трикутнику: Президент, парламент та Уряд.

По-четверте, слід прийняти Закон України про парламентську опозицію.

По-п'яте, слід законодавчо розширити право депутатських фракцій впливати на депутатів, які своїми діями компрометують політичну силу, що їх привела до парламенту або місцевої ради, або які вийшли зі складу фракції. Дякую.

Головуючий. Дякуємо. Слово надається Денису Сергійовичу Ковриженку.

Ковриженко Д. С. Дякую.

Перед тим, як говорити про опозицію та більшість, необхідно визначити декілька передумов, яких, на відміну від багатьох інших європейських країн, в Україні немає. По-перше, це дефектність партійної системи, про що вже говорилося, недостатній рівень прозорості діяльності органів влади. Такий стан справ суттєво ускладнює критику відповідної діяльності і вироблення певних альтернатив, оскільки рішення на рівнях Кабінету Міністрів, парламентських комітетів, Секретаріату Президента, місцевих рад приймаються в закритому режимі. Стенограми розгляду питань, голосування тощо для широкої публіки не оприлюднюються. Можливості для критики і контролю, таким чином, зужуються.

По-друге, це відсутність нормального розмежування як компетенції, так і влади в центрі і на місцях. Якщо ми візьмемо місцевий рівень, там відповідно є проблеми розмежованості і дисбалансу повноважень на рівні голів адміністрацій, мерів тощо.

У парламенті ця проблема виникає за рахунок того, що Президент прагне відігравати активну роль у формуванні державної політики. Верховна Рада не має розуміння поняття більшості і опозиції. Більшість може підтримувати Уряд і не підтримувати Президента. Опозиція орієнтується, наприклад, на опозиційність до Уряду і на підтримку президентського курсу. Внаслідок цих проблем категорії більшості і опозиції існують на папері у формально-юридичному вигляді (кількість підписів під певною заявою), хоча по суті ні більшості, ні опозиції в чітких межах на сьогодні немає.

Я погоджуюся з тезою, яку озвучи Ігор Коліушко і пан Зарубінський, що або включити поняття опозиції в Конституцію, або, і я більше схилиюся до цієї думки, виключити поняття коаліції з Конституції. Індикатором, чи має Уряд підтримку чи не має, є не стільки сам факт існування коаліції, а наявність вотуму підтримки чи не підтримки. Як це відбувається в інших демократичних країнах, якщо певний міністр незгоден з політичним курсом Уряду, він з нього виходить, а якщо Уряд прагне перевірити, наскільки його діяльність підтримується парламентом, він вносить певне питання на розгляд законодавчого органу і це є своєрідним вотумом довіри. Якщо питання не набирає необхідної кількості голосів, Уряд іде у відставку. Власне це є індикатором існування чи не існування більшості і меншості.

Щодо терміну «опозиційність». Я не погоджуюся з тим, що треба всіх загнати в одне опозиційне формування, якому надати певні права. Є більш коректна категорія – меншість. Вона використовується в практиці багатьох європейських країн. Тому слід говорити про певні права меншості, а не опозиції. А до меншості насамперед належать якраз ті фракції, які не зголосилися на участь у формуванні Уряду з тих чи інших причин, але які однозначно можуть чи підтримувати, чи не підтримувати його діяльність в силу тих чи інших політичних чинників.

Стосовно Регламенту. Документ щодо тимчасового Регламенту пропонується надати опозиції певні права, які і раніше можна було закріпити, тільки не за опозицією, а за фракціями. Наприклад, якщо ми розглянемо пропозиції щодо змін у ст. 67.2: «Опозиційна депутатська фракція чи опозиційне об'єднання має право першою вимагати скликання позачергової сесії Верховної Ради, якщо така вимога підтримана не менше як третьою депутатів». Чому не можна говорити про те, що просто третина народних депутатів вимагає певних дій, тобто скликає, вносить пропозиції до порядку денного тощо. Опозиція могла б користуватися цим правом. Тут іде прив'язка до певної кількості депутатів, а можна зробити прив'язку до фракцій, коли декілька фракцій наполягають включити певне питання до порядку денного.

Щодо прав і механізмів, які б дозволили опозиції або меншості ефективно здійснювати свою діяльність: це, по-перше, розширення тих прав, які на сьогодні закріплені за фракціями, окремими народними депутатами. Конкретизація певних форм парламентського контролю, розширення компетенції і впливовості тимчасових слідчих комісій як ефективного засобу парламентського контролю, зміцнення інституцій Рахункової Палати і омбудсмена. Я – не прихильник «прив'язки» керівництва Рахункової Палати чи Уповноваженого з прав людини виключно до опозиції, тому що в ряді країн цим інституціям гарантується певний рівень незалежності, щоб вони не були органами політичного контролю, і це є одним із стандартів демократії. Рахункова палата, за таким підходом, це

орган аудиту всіх публічних фінансів і не прив'язується до інтересів опозиції, яка постійно переформатовується, змінюється тощо, і тим самим зумовлює негативний вплив на діяльність цього органу.

Закон про Рахункову палату не переглядався з 1997 року. Там близько 25 положень було скасовано Конституційним Судом, були внесені зміни в 2004 році, але ці зміни не були відображені безпосередньо в Законі. Сьогодні діяльність Контрольно-ревізійного управління більш комплексно і якісніше регулюється, ніж діяльність Рахункової Палати, яка не має достатнього фінансування і достатніх контрольних, чітко виписаних повноважень для здійснення своїх функцій.

Омбудсмен багато говорить про необхідність створення регіональних представництв, створення декількох омбудсменів з питань преси, армії тощо. Це вимагає суттєвої законодавчої підтримки.

Власне, ці механізми, тимчасові слідчі комісії, посилення статусу Рахункової Палати, омбудсмена і конкретизація певних механізмів парламентського контролю, який може здійснюватися як безпосередньо народними депутатами, зокрема від опозиції, так і фракціями, в тому числі й опозиційними. Такі зміни встановили б більш надійний механізм реалізації опозицією своїх прав, ніж внесення змін до певних рамкових законів, реалізація положень яких у більшості випадків все одно залежить від більшості. Наприклад, рішення щодо голів комітетів, яких передбачається закріпити за опозицією, так чи інакше буде прийматися 226 депутатами. За певних умов такі зміни залишаться пустою декларацією. Дякую за увагу.

Головуючий. Шановні друзі, слово надається Костянтину Петровичу Бондаренку.

Бондаренко К. П. На мою думку, потрібно якось більш чітко пояснити права коаліції, права і обов'язки, насамперед, коаліції, тому що у нас про обов'язки чомусь дуже часто всі забувають. Також у нас дуже часто забувається те, про що ті чи інші політики говорили, скажімо, рік тому, чотири роки тому, п'ять років тому. Не так давно я підняв виступи Юлії Володимирівни Тимошенко, які вона робила в 2003 році, коли була в опозиції. Тоді вона говорила дуже цікаві речі про те, що опозиції потрібен закон про опозицію, потрібно, щоб опозиція мала дуже широкі контролюючі права. Зокрема, що опозиція повинна мати виключне право визначати Генерального прокурора, впливати на призначення голови Служби безпеки тощо. Відповідно до цього, цілий ряд силових функцій мали б належати опозиції.

Цікаво, чи Юлія Володимирівна готова зараз підписатися під цими словами 2003 року? Тому про нас можна сказати, що у нас дуже часто «точка зору визначається місцем сидіння». І, можливо, саме це не дає змоги вийти на єдиний закон, тому що надто часто у нас коаліція перетворюється на опозицію, більшість перетворюється в меншість, а меншість – навпаки – на більшість. І кожного разу змінюються підходи до того чи іншого закону, в тому числі й до Конституції.

Думаю, якщо у нас і потрібно вносити якісь зміни, якісь доповнення до Конституції, то я боюся, що ця Конституція не буде Конституцією Сполучених Штатів Америки, яка викладається мало не на одній сторінці, і до неї дуже рідко вносяться поправки. Якщо говорити про нашу Конституцію, то швидше за все вона буде таким собі товстеним талмудом, в якому будуть пояснені абсолютно

всі варіанти на всі випадки життя. Вочевидь, інакше, як показує досвід, у нас неможливо нічого зробити.

Наприклад, я є прихильником того, щоб у Верховній Раді пошукати 300 голосів для того, щоб скасувати Постанову від 8 грудня 2004 року і повернутися до варіанту Конституції 1996 року. Мені здається, вона була досконалою, оскільки базувалася на тих правах і на тих правилах поведінки, які склалися природним шляхом у цій країні. Вона не придумувала нічого нового, а тільки описувала, унормовувала те, що було. На жаль, починаючи саме з 2004 року в нас почалися негаразди. Ці негаразди носять не персоналізований, а саме інституціональний характер. Думаю, якщо ми повернулися би до попереднього статус-кво, тим більше, як показують соціологічні дослідження, більшість громадян України виступає за те, щоб була більш сильна президентська влада і більше схильні до тієї моделі влади, яка існувала в Україні до кінця 2005 року.

Головуючий. Шановні колеги, організатори висловлюють велику подяку всім народним депутатам, експертам, керівникам аналітичних структур, які взяли участь у проведенні цього круглого столу. Окрема подяка пані Елеонорі Валентайн, як очільнику структури, яка спрямована на підтримку українського парламенту, і сприяла тому, що круглий стіл пройшов сьогодні плідно і був наичений необхідними довідковими матеріалами. Ми сподіваємося, що результати сьогоднішнього столу теж будуть доведені до народних депутатів, як ми і домовлялися спочатку.

Усім – спасибі. Усі ті, хто виступив, висловлювали тезу про те, що статус опозиції треба врегулювати у будь-якому варіанті. Одні говорили, що це повинно бути в Регламенті, інші – в Законі, треті – в Конституції. Наш досвід свідчить про одне, що велике і світле одночасно не наступає. Це – велика робота. Десять років ми працювали над тими чи іншими постулатами, правовими позиціями, і тільки наступного четверга ми в другому читанні ставимо Регламент, в якому буде виписано хай не досконалі ще, але вже зафіксовані норми про діяльність опозиційних фракцій у парламенті.

Наш шлях далі легшим і швидшим не буде. Всі рішення визрівають у суспільстві, це – еволюційний шлях розвитку і ніякі революції сучасному суспільству нічого доброго не принесуть. Революція може тільки зламати, побудувати вона нічого не може. А після неї починається будівництво з урахуванням того досвіду, який ми набули за останні роки.

Далі слід думати про те, чи зовсім відмовлятися від цього інструментарію, коаліція-опозиція, чи викреслювати формулювання з Конституції і залишати на рівні традицій, чи, навпаки, вважаючи, що Україна – це країна молодого демократії, ці базові речі вписати в Конституцію. Коаліція є, додаємо опозицію, далі закон, а далі регламентні норми. Таким чином за декілька років ми чи наші наступники доведуть до логічного завершення цей процес. Якщо дивитися на це з такої точки зору, то тут є перспектива. Ми дивимося в майбутнє української опозиції, української влади. І вважаємо, що необхідні базові речі відбуваються. Від нас залежить те, щоб вони проходили якісніше і швидше.

Тому ще раз висловлюю усім щиро подяку. До побачення, до зустрічі на нових круглих парламентських столах та інших засіданнях. Дякую вам.

**АНАЛІТИЧНО-ДОВІДКОВІ
МАТЕРІАЛИ ДО ПРОБЛЕМАТИКИ
КРУГЛОГО СТОЛУ**

СТВОРЕННЯ КОАЛІЦІЙНИХ УРЯДІВ: МОДЕЛІ ВЕДЕННЯ ПЕРЕГОВОРІВ ТА СПІВПРАЦІ У БАГАТОПАРТІЙНИХ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ДЕМОКРАТІЯХ

Деніел Дж. БІРС,

*Програма сприяння Парламенту України
університету Індіани, Блумінгтон, США*

Вступ

Однією із найбільш цікавих особливостей процесів формування уряду в різних демократичних країнах із багатопартійною системою є практична відсутність серйозних відмінностей між ними. Незважаючи на те, що системи врядування в кожній із цих демократій різні, правила та традиції, якими послуговуються партнери по коаліції при веденні переговорів щодо формування уряду, надзвичайно подібні. Тож замість протиставлення різних моделей формування уряду ми розглянемо у цій праці найбільш важливі спільні риси процесу ведення переговорів щодо створення коаліційного уряду на прикладі країн із багатопартійною системою: Австрії, Бельгії, Данії, Фінляндії, Німеччини, Ірландії, Італії, Нідерландів, Румунії і Швеції.

Спочатку розглядаються спільні формальні риси процесу ведення переговорів у цих країнах. Після цього я закцентую увагу на різних моделях розподілу урядових посад між партнерами по коаліціях. Наприкінці дослідження я обговорю ефективні методи підтримання життєдіяльності багатопартійних коаліцій, зокрема методи збалансованого представництва партнерів по коаліції в уряді. У завершальній частині роботи я зроблю висновки на основі інформації про створення коаліцій і формування коаліційних урядів.

Формальні риси процесу ведення коаліційних переговорів про формування уряду

Практично в усіх країнах, які розглядаються у цьому дослідженні, процес формування уряду передбачає однакові кроки від етапу оголошення результатів виборів до етапу затвердження нового уряду. Ці кроки відповідають такій майже лінійній послідовності:

- 1) прийняття рішення про утворення коаліції;
- 2) затвердження політичної програми коаліції;
- 3) розподіл посад в уряді між партнерами по коаліції;
- 4) вибір кандидатур на посади міністрів, заступників міністрів та інших вищих урядовців по квотах партій.

Незважаючи на те, що партії можуть проводити неформальні коаліційні переговори і мати певні домовленості до парламентських виборів (як це зазвичай відбувається у Німеччині), формально процес формування уряду почи-

нається лише після оголошення результатів виборів. І лише після того, як голоси виборців підраховані і кількість місць у парламенті, отриманих партіями, відома, можна починати серйозні коаліційні переговори. Крім того, попередні неформальні переговори між лідерами партій, як правило, не стосуються розподілу посад між партнерами по коаліції або конкретного наповнення політичної програми коаліції. Отже, першим кроком після визначення результатів виборів є прийняття рішення про утворення коаліції. Головною метою цього кроку є визначення потенційних партнерів для формування дієвої коаліції, яка б мала більшість у парламенті та змогла сформувати новий уряд.

Наступний крок – проведення переговорів щодо політичної програми правлячої коаліції. У багатьох випадках учасники коаліції можуть розходитися у важливих програмних питаннях. Тому після проголошення коаліції наступним обов'язковим кроком є вибір політичної платформи, прийнятної для всіх партнерів по коаліції. Процес політичного узгодження є складним і нечасто задовольняє всіх учасників, вимагаючи компромісів та поступок у дискусійних питаннях. Однак цей етап є надзвичайно важливим для формування нового життєздатного уряду і ефективної співпраці уряду із законодавчим органом.

Третій крок формування уряду передбачає розподіл урядових посад та портфелів між партнерами по коаліції. На цьому етапі переговорів розподіляються важливі керівні посади в уряді, такі як посади Прем'єр-міністра, Міністра фінансів, Міністра закордонних справ тощо. Як буде детальніше показано нижче, переговори щодо ключових урядових посад часто проводяться за усталеними моделями та протоколами, які допомагають справедливо розподілити посади у Кабінеті між учасниками коаліції.

Після того, як найважливіші посади в уряді розподілені між партнерами по коаліції (квоти визначені), починається останній етап процесу формування уряду – вибір кандидатур від партій на ці посади. У багатьох випадках окремі партії мають широку свободу у виборі кандидатів на визначені посади (як в Ірландії або Італії). У інших випадках вибір окремих міністрів узгоджується з партнерами по коаліції (як у Німеччині). І дуже рідко такі призначення робить центральний орган державної влади, як, наприклад, призначення Прем'єр-міністра у Франції за результатами консультацій з відповідними партіями. Однак незалежно від конкретних процедур відбору, міністри майже завжди обираються серед тих політиків, які обіймають велику вагу у відповідних партіях. (Laver і Shepsle 1996, 249).

Чотири етапи, описані тут, є базовою моделлю формування коаліційного уряду у багатопартійних парламентських демократіях. Вони часто розглядаються як незалежні процеси, що проходять переважно у лінійній послідовності. Однак деякі аналітики застерігають, що процес формування уряду не завжди може відбуватися лінійно (Bergman 2000; De Winter et al. 2000); різні етапи можуть накладатися або зливатися один із одним, ускладнюючи спрощену чотирьохетапну модель.

Наприклад, перший етап прийняття рішення про створення коаліції часто на практиці співпадає із другим етапом напрацювання політичної програми коаліції. Це й зрозуміло, оскільки узгодженість політичних програм партій є важливою детермінантою життєздатності та ефективності коаліції. Крім того, другий етап може поєднуватися з етапом розподілу урядових посад. Бувають випадки, коли партнер по коаліції більш зацікавлений у забезпеченні своїх однопартійців портфелями, ніж у змістові політичної програми уряду. Тоді цей партнер може «обміняти» частину свого політичного впливу, який складається із досягнення певних політичних цілей урядовими засобами, на кращий розподіл посад.

Принципові засади розподілу портфелів

Враховуючи ситуацію, що склалася після парламентських виборів 2006 року в Україні, я в цьому дослідженні приділяю більше уваги порівняльному аналізу третього етапу формування коаліційного уряду – розподілу ключових урядових посад між партнерами по коаліції. У цьому розділі розглядаються кілька загальноновживаних принципів розподілу портфелів.

1) Посаду Прем'єр-міністра отримує партія, яка набрала найбільше голосів

Найбільш поширеною практикою створення коаліційного уряду є закріплення посади Прем'єр-міністра за найсильнішим партнером по коаліції: лідер партії із найвищою електоральною підтримкою зазвичай призначається Прем'єр-міністром нового уряду. Це не формальне правило, а радше неофіційна домовленість, якої, тим не менше, дотримуються у більшості країн із багатопартійною системою (Muller 2000).

2) Посаду віце-прем'єр-міністра або спікера нижньої палати парламенту отримує другий за силою партнер по коаліції

Призначення Прем'єр-міністром представника від найсильнішого коаліційного партнера не означає, що цій партії віддається абсолютна влада. Друга або третя за силою партія зазвичай отримує квоту на посаду віце-прем'єр-міністра або спікера нижньої палати парламенту. Це забезпечує неможливість концентрації влади в руках однієї політичної сили.

3) Найважливіші посади розподіляються між найсильнішими партнерами по коаліції

Всі ключові посади у коаліційному уряді розподіляються між найсильнішими учасниками коаліції. Зокрема, особлива увага звертається на розподіл таких важливих посад, як Міністр фінансів, Міністр закордонних справ, Міністр внутрішніх справ і Міністр оборони. У багатьох випадках проводяться окремі переговори щодо кожної конкретної посади. У деяких країнах чітких моделей розподілу урядових портфелів немає.

В Австрії, за традицією, вищі керівні посади у Міністерстві фінансів «закріплюються» за Канцлером. Це означає, що посади Канцлера і Міністра фінансів обіймають представники найсильнішої партії коаліції, тоді як друга за потужністю партія отримує посаду віце-Канцлера (Muller 2000). У Німеччині діють більш жорсткі традиції. У таблиці 1 наведено типовий розподіл вищих посад німецького уряду після 1949 року. У більшості випадків, найбільша коаліційна партія (ХДС або СДП) отримувала посади Федерального канцлера, Міністра фінансів і Міністра оборони, тоді як менші коаліційні партії отримували посади заступника Федерального канцлера, Міністра закордонних справ і Міністра економіки.

Таблиця 1: Розподіл портфелів у Німеччині

Ступінь важливості посади	Найбільша коаліційна партія	Інші учасники коаліції
1	Федеральний Канцлер	
2		заступник Федерального канцлера
3	Міністр фінансів	
4		Міністр закордонних справ
5		Міністр економіки
6	Міністр оборони	

Джерело: Saalfeld 2000, 67-70.

4) Менш важливі портфелі розподіляються пропорційно до електоральної підтримки партій; слабші партнери по коаліції зазвичай отримують дещо більше представництво

Решта урядових посад зазвичай розподіляється між коаліційними партнерами пропорційно до отриманої електоральної підтримки. Крім того, розподіл менш важливих портфелів дозволяє заохотити менші партії за їхню згоду співпрацювати із новим урядом. Враховуючи, що більша частина (якщо не всі) керівних урядових посад заповнюються членами найсильніших партій, менші коаліційні партії зазвичай отримують більшу частку посад «другого ешелону», що дає їм навіть більше представництво, ніж можна було розраховувати, виходячи з набраних голосів (Saalfeld 2000; Muller 2000; Mitchell 2000; Damgaard 2000). Ця модель є дуже популярною, а в політології використовують окремий термін для позначення її дії: «ефект відносної слабкості» (Browne 1973).

5) Розподіл портфелів зазвичай узгоджується із партійними інтересами

Крім пропорційності, при розподілі урядових портфелів зазвичай враховують конкретні політичні інтереси партій, які формують коаліцію. У результаті, якщо партія зацікавлена у конкретній сфері політики, то часто представника цієї партії призначають на певне міністерство. Фактично, практика розподілу портфелів за політичним значенням для партій, представлених в уряді, є дуже поширеною (Saalfeld 2000; Muller 2000; Bergman 2000; Damgaard 2000).

Наприклад, у Німеччині Християнсько-демократична (ХДС) та Соціал-демократична (СДП) партії очолюють Міністерства у справах сім'ї, соціальної політики та праці, оскільки ці партії особливу увагу приділяють соціальним питанням. А Вільна демократична партія (ВДП), яка тісно асоціюється із вільним економічним ринком, часто отримує в урядових коаліціях Міністерство економіки (Saalfeld 2000).

Так само, у Данії соціально-орієнтовані соціал-демократи часто керують Міністерством праці та Міністерством соціального забезпечення; ліберали, які мають міцні зв'язки із сільськогосподарським сектором, завжди отримують посаду Міністра сільського господарства, тоді як консерватори, тісно пов'язані із бізнес-середовищем, завжди очолюють Міністерство праці та промисловості (Damgaard 2000, 251-253).

6) Розподіл портфелів відображає прагнення збалансувати владу та представництво між партнерами по коаліції

Зрештою, як видно із вищенаведених моделей, процес розподілу урядових посад будується на принципі балансування або рівноправ'я сторін коаліції.

Це природне бажання будь-якої урядової коаліції, яка бажає зберегти єдність у своїх лавах. Члени коаліції повинні бачити, що їхній внесок цінують, що вони відіграють свою роль у процесі вироблення політики. Внаслідок цього було створено багато механізмів, крім уже описаних, для досягнення рівноваги між коаліційними партіями в уряді. Деякі із найбільш часто вживаних детально описані нижче.

Підтримання рівноваги між партнерами по коаліції

В останньому розділі цієї статті описуються різні механізми, які можуть використовувати коаліційні уряди для балансування влади та представництва в уряді між учасниками коаліції. Хоча один із найбільш логічних способів збалансувати урядову владу – це поділити урядові портфелі між різними партіями коаліції, він має очевидні обмеження. Кількість міністерських посад в уряді обмежена, тому для досягнення репрезентативного балансу цей інструмент не підходить.

З огляду на це були розроблені кілька більш витончених методів розподілу повноважень. Загалом, методи, описані нижче, передбачають поділ контролю над посадами – або шляхом створення додаткових посад у межах існуючих портфелів, або шляхом поділу традиційних сфер відповідальності на вузьчі сегменти. Такі підходи іноді іменуються «принципом гетерогенності», коли жоден коаліційний партнер не має виключного контролю над певною сферою (Saalfeld 2000).

1) Молодші міністри

Один із найпоширеніших механізмів забезпечення балансу між коаліційними партіями – це призначення молодших міністрів (державних секретарів, заступників міністрів із широкими повноваженнями) у важливі міністерства. Так, якщо Міністерство фінансів очолює представник партії А, то молодшими міністрами у межах цього Міністерства можуть бути представники партії Б та партії В. Одні молодші міністри можуть мати свою сферу відповідальності, й іноді виконувати широкі наглядові функції, тоді як інші закріплюються за конкретними напрямками політики у межах міністерства, на які вони справляють значний вплив. Крім того, у різних країнах процедура призначення молодших міністрів відрізняється. У багатьох країнах молодші міністри призначаються лише у конкретні важливі міністерства. Однак в інших випадках – наприклад, в Австрії, – кожен міністр отримує кількох молодших міністрів (по одній посаді для кожної коаліційної партії в кожному урядовому департаменті) (Muller 2000, 108-109).

У будь-якому випадку, використання молодших міністрів у ролі «противаги» характерне саме для парламентських демократій і має кілька важливих переваг. Це не тільки допомагає збалансувати розподіл урядового представництва між коаліційними партіями, але також надає «важливий механізм, за допомо-

гою якого коаліційні угоди виконуються в окремих міністерствах» (Muller and Strom 2000, 24-25).

Однак незважаючи на популярність методу коаліційного збалансування, слід відзначити, що не усі молодші міністри служать цій меті. У деяких випадках, як у Швеції та Бельгії, посади молодших міністрів взагалі не враховуються для збалансування повноважень у міністерствах. Їх призначають самі міністри, і вони представляють ту саму партію, що і повноцінні міністри. У Бельгії, де посади молодших міністрів були введені лише раз для збалансування представництва, було вирішено, що ця система призводить до зайвих конфліктів між міністерствами, і у 1991 р. від неї відмовилися (De Winter et al. 2000, 325-326).

2) Спільний контроль над міністерствами

Спільне обіймання міністерських посад – іще один важливий спосіб розподілу керівних посад в уряді між учасниками коаліції. Наприклад, у Швеції, де молодші міністри не виконують функцію «противаги», деякі важливі міністерські посади обіймають кілька повноцінних міністрів. Так, наприклад, було з Міністерством фінансів та бюджету в коаліційних урядах Швеції у 1976 та 1979 рр. (Bergman 2000, 217).

Іще один приклад – Бельгія, де взагалі немає молодших міністрів, але часто призначають двох міністрів від різних партій для «найважливіших міністерств». Кожен із цих міністрів отримує свою юрисдикцію у рамках відповідного міністерства, але не існує чітких ієрархічних відносин між міністрами (Nousiainen 2000, 283).

3) Міністри без портфелів

Третій механізм збалансування влади між учасниками коаліцій – створення посад міністрів без портфелів. Цей спосіб широко практикується у Швеції, де міністри часто відповідають за певну сферу політики, але не мають контролю над конкретним інституційним апаратом (Bergman 2000). Переваги такого підходу полягають у тому, що учасники переговорного процесу отримують більшу свободу у задоволенні інтересів коаліційних партій на етапі формування уряду. Однак очевидним недоліком цього методу є те, що міністри без портфелів часто стикаються зі значними труднощами у впровадженні своїх ініціатив, оскільки не мають інституційної підтримки, як у звичайних міністрів.

4) Створення нових міністерств, нових посад

Іще один механізм для досягнення представницького балансу – створення нових міністерств та нових урядових посад. У Данії, наприклад, кількість та юрисдикція основних урядових міністерств не фіксована. Вони можуть змінюватися (і змінюються) для врахування інтересів урядових партій. Так, під час формування коаліції сама структура уряду може бути предметом «торгів», що значно збільшує гнучкість процесу (Damgaard 2000, 250).

Менш радикальний приклад – Ірландія, де кількість та юрисдикція урядових міністерств закріплена конституційно. Під час переговорів про створення урядової коаліції у 1994 р. була створена посада «старшого молодшого міністра» спеціально для малої коаліційної партії, яка вимагала дві міністерських посади, хоча коаліція могла виділити лише одну (Mitchell 2000, 143).

5) Система балів

Зрештою, деякі парламентські демократії розробили досить складну систему балів, за допомогою якої кожна коаліційна партія отримує належне представництво у новому уряді. Така система використовувалась у Румунії, де коаліційні партнери узгодили своєрідний «обмінний курс» у 2004 році. За цією системою, одна повна міністерська посада відповідала трьом посадам державних секретарів (еквівалент молодших міністрів), і так далі.

Складніший приклад – Бельгія, де «правило підрахунку» для розподілу урядових посад використовується з 1980 року. (De Winters et al. 2000, 333). За цим правилом, кожна посада в уряді отримує питому вагу: три бали за прем'єр-міністра, два – за міністерську посаду, а також за посади спікерів Нижньої палати та Сенату, один бал – за посаду держсекретаря (молодшого міністра). Під час переговорів коаліційні партії спочатку визначають однакову кількість балів для фламандської та франкомовної громад (оскільки за Конституцією Бельгії вимагається забезпечення рівних прав для обох мов). Далі бали розподіляються між кожною партією на основі її електоральної підтримки, а керівники партій по черзі обирають портфелі, у яких вони зацікавлені (право першого вибору має найсильніша партія, останньою обирає партія з найменшою кількістю голосів). Зрештою, по завершенні процедури початкового відбору, починається другий раунд переговорів, під час якого партії можуть «обмінюватися» своїми портфелями. Збоку цей процес дуже нагадує процедуру відбору у професійну спортивну команду.

Висновок

Із моделей та механізмів формування уряду, описаних у цій статті, можна вивести кілька важливих уроків. По-перше, хоча існують певні відмінності, переважна більшість переговорів щодо формування урядів у парламентських демократіях світу проводиться за однією процедурою, що включає однакові базові етапи. Це: 1) прийняття рішення про утворення коаліції; 2) затвердження політичної програми коаліції; 3) розподіл посад в уряді між партнерами по коаліції; 4) вибір кандидатур на посади міністрів, заступників міністрів та інших вищих урядовців по квотах партій.

По-друге, розподіл посад у коаліційних урядах загалом відображає відносну вагу коаліційних партій. Згідно з базовим принципом у більшості коаліційних урядів посаду прем'єр-міністра отримує найсильніша партія коаліції. Так само, сильніша партія отримує вищі урядові посади, тоді як решта портфелів розподіляється пропорційно до кількості мандатів інших партнерів по коаліції.

По-третє, більшість коаліційних урядів намагаються досягти збалансованого представництва партій в уряді. Це можливо завдяки низці механізмів, включно із введенням посад молодших міністрів, міністрів без портфелів, спільного керівництва міністерствами тощо. Однак принцип поділу влади є спільним для коаліційних урядів у парламентських демократіях усього світу.

Джерела:

1. Bergman, Torbjorn. 2000. «Sweden: When Minority Cabinets are the Rule and Majority Coalitions the Exception.» In *Coalition Governments in Western Europe*, eds. Wolfgang C. Muller and Kaare Strom. Oxford: Oxford University Press.
2. Browne, Eric. 1973. *Coalition Theories: A Logical and Empirical Critique*. Beverly Hills, CA: Sage.
3. Damgaard, Erik. 2000. «Denmark: The Life and Death of Government Coalitions.» In *Coalition Governments in Western Europe*, eds. Wolfgang C. Muller and Kaare Strom. Oxford: Oxford University Press.
4. De Winter, Lieven, et al. 2000. «Belgium: On Government Agreements, Evangelists, Followers and Heretics.» In *Coalition Governments in Western Europe*, eds. Wolfgang C. Muller and Kaare Strom. Oxford: Oxford University Press.
5. Laver, Michael, and Kenneth A. Shepsle. 1996. *Making and Breaking Governments*. Cambridge: Cambridge University Press.
6. Mitchell, Paul. 2000. «Ireland: From Single-Party to Coalition Rule.» In *Coalition Governments in Western Europe*, eds. Wolfgang C. Muller and Kaare Strom. Oxford: Oxford University Press.
7. Muller, Wolfgang C. 2000. «Austria: Tight Coalitions and Stable Government.» In *Coalition Governments in Western Europe*, eds. Wolfgang C. Muller and Kaare Strom. Oxford: Oxford University Press.
8. Muller, Wolfgang C., and Kaare Strom. 2000. «Coalition Governance in Western Europe: An Introduction.» In *Coalition Governments in Western Europe*, eds. Wolfgang C. Muller and Kaare Strom. Oxford: Oxford University Press.
9. Norpoth, Helmut. 1982. «The German Federal Republic: Coalition Government at the Brink of Majority Rule.» In *Government Coalitions in Western Democracies*, eds. Eric C. Browne and John Dreijmanis. New York: Longman.
10. Nousiainen, Jaakko. 2000. «Finland: The Consolidation of Parliamentary Governance.» In *Coalition Governments in Western Europe*, eds. Wolfgang C. Muller and Kaare Strom. Oxford: Oxford University Press.
11. Saalfeld, Thomas. 2000. «Germany: Stable Parties, Chancellor Democracy, and the Art of Informal Settlement.» In *Coalition Governments in Western Europe*, eds. Wolfgang C. Muller and Kaare Strom. Oxford: Oxford University Press.
12. Thiebault, Jean-Louis. 2000. «France: Forming and Maintaining Government Coalitions in the Fifth Republic.» In *Coalition Governments in Western Europe*, eds. Wolfgang C. Muller and Kaare Strom. Oxford: Oxford University Press.
13. Timmermans, Arco, and Rudy B. Andweg. 2000. «The Netherlands: Still the Politics of Accommodation?» In *Coalition Governments in Western Europe*, eds. Wolfgang C. Muller and Kaare Strom. Oxford: Oxford University Press.
14. Verzichelli, Luca, and Maurizio Cotta. 2000. «Italy: From 'Constrained' Coalitions to Alternating Governments?» In *Coalition Governments in Western Europe*, eds. Wolfgang C. Muller and Kaare Strom. Oxford: Oxford University Press.
15. White, Graham. 2005. *Cabinets and First Ministers*. Vancouver: UBC Press

ПРАВА ТА ОБОВ'ЯЗКИ ОПОЗИЦІЙНИХ ПАРТІЙ У ДЕМОКРАТИЧНИХ КРАЇНАХ

Деніел Дж. БІРС,

*Програма сприяння Парламенту України
університету Індіани, Блумінгтон, США*

Вступ

У західних демократичних країнах дуже рідко права та обов'язки опозиції є чітко та послідовно сформульованими. Однак роль опозиції у цих парламентських системах часто добре визначена та формалізована. Це стало можливим завдяки поступовому мирному становленню ролі опозиції у більшості західних парламентських країн, яка еволюціонувала впродовж тривалого часу під впливом як формальних, так і неформальних правил та обмежень. Внаслідок цього права та обов'язки опозиції часто не зафіксовані у вигляді цілісного законодавства. Скоріше, існує кілька узагальнених моделей ролей опозиції, які з часом утвердилися у парламентських демократичних країнах. Зі свого боку, одна або більше з цих моделей можуть стати корисною основою для формування законодавства про опозицію в Україні.

У цій роботі розглядається чотири моделі роботи парламентської опозиції – вестмінстерська, німецька, французька напівпрезидентська та скандинавська – які розрізняються за двома базовими критеріями: рівнем формальної інституціоналізації, який описує ступінь включення опозиційних партій у формальні структури парламенту; та рівнем законодавчого впливу, який описує роль меншості у законодавчому процесі, встановлену за формальними та неформальними правилами та звичаями. У системах, які дотримуються вестмінстерської моделі, опозиція має високо формалізовану інституційну роль, але на практиці дуже мало впливає на вироблення політики. У системах із німецькою та скандинавською моделями формальна роль опозиції не настільки інституціоналізована, але неформальні правила та звичаї дозволяють меншості впливати на законодавчу діяльність парламенту. У французькій напівпрезидентській системі роль опозиції дуже слаба, як інституційно, так і у плані законодавчого впливу.

Нижче ці відмінності подані у вигляді таблиці:

Законодавчий вплив	Формальна інституціоналізація		
		Низька	Висока
	Низька	Французька напівпрезидентська	Вестмінстерська
Висока	Німецька та скандинавська		

Зрештою, хоча не можна навести певні загальні законодавчі положення, які регулюють роль опозиції, Відділ міжпарламентських зв'язків (IPU) запропонував загальні правила, які слід враховувати при розробці такого законодавства. Основні положення доповіді IPU співзвучні із розділом «Загальні рекомендації» цієї роботи, і відповідні витяги із доповіді наведені у Додатку.

Вестмінстерська модель

До парламентів, які дотримуються вестмінстерської моделі, належать, серед інших, парламенти Великобританії, Канади, Австралії, Ірландії, Індії та

Нової Зеландії. Опозиційні партії у цих парламентах мають високо формалізовані інституційні структури, що створює враження, ніби вони інтегровані у парламентський процес. Однак для партій, які опинилися поза урядом у вестмінстерській системі, рівень фактичного законодавчого впливу загалом є досить низьким.

Найяскравішими характеристиками вестмінстерської моделі є високий рівень формальної інституціоналізації опозиції. У вестмінстерській системі найбільша партія, яка виступає проти правлячої партії, називається «офіційною» або «лояльною» опозицією. Основна мета офіційної опозиції – пропонувати програмні альтернативи політиці партії влади. Таким чином, офіційна опозиція створює альтернативний уряд, який називається «тіньовим кабінетом». До тіньового кабінету входять вищі посадові особи опозиційної партії, які дублюють кожного окремого члена урядового кабінету. Тіньовий кабінет критикує дії чинного уряду та його законодавчі ініціативи, а також пропонує поправки до законодавства.

Керівник тіньового кабінету, який зазвичай очолює найбільшу опозиційну партію, вважається альтернативним прем'єр-міністром. У такій якості він обіймає офіційну посаду у парламенті та отримує зарплатню із державного бюджету. Якщо його / її партія проходить в новостворений уряд, лідер опозиції та члени тіньового кабінету зазвичай отримують офіційні урядові посади, які вони дублювали.

Таким чином, опозиція має високо інституціоналізовану роль у парламентах, які приймають вестмінстерську модель. Однак роль офіційної опозиції у реальному законодавчому процесі доволі обмежена. Внаслідок свого статусу як альтернативи правлячій партії, а не партнера або співробітника, опозиція часто виключена із законотворчої діяльності. Правляча партія зазвичай встановлює порядок денний парламенту, призначає членів парламентських комітетів, ініціює та розробляє законопроекти з мінімальною участю з боку опозиції. Опозиція навіть не може заблокувати прийняття урядових законопроектів, оскільки закони приймаються простою більшістю голосів, що іще більше скорочує вплив опозиції у законодавчому процесі.

Таким чином, правляча партія домінує на всіх етапах законодавчого процесу. Внаслідок цього, на відміну від інших парламентських систем, опозиція у вестмінстерській моделі не може висувати незалежні законодавчі ініціативи або вносити зміни до законодавчої програми уряду. Скоріше, опозиція відіграє роль пасивного спостерігача, виходячи з того, що «уряд краще відпустити на таку довжину мотузки, щоб він міг сам на ній повіситися» (Helms 2004).

У цілому, однією із найбільших переваг вестмінстерської моделі є «узаконення» ролі опозиції. Офіційний статус опозиції також дозволяє їй постійно критикувати урядову політику та заохочує формування політичних альтернатив. Однак очевидним недоліком системи є те, що опозиція не може перетворити цю критику на політичні альтернативи законодавчої дії. Скоріше, опозиція залишається на узбіччі, тоді як уряд визначає напрямки законодавчої роботи, не зважаючи на парламентську критику. Зі свого боку, деякі спостерігачі застерігають, що підхід, коли переможець отримує все, «може стати потенційним джерелом конфлікту у країнах із менш толерантною та демократично зрілою політичною культурою, ніж Великобританія» (Helms 2004).

Німецька модель

Німецька модель парламентської опозиції характерна для парламентів Німеччини, Австрії та кількох інших континентальних європейських держав. На відміну від вестмінстерської моделі, сила опозиції визначається не за формальними посадами. Опозиційні партії не мають офіційно визнаного статусу, а їхні члени не виконують інших формалізованих ролей, крім ролі депутатів парламенту. Іншими словами, роль опозиції у німецьких системах не така формалізована, як у вестмінстерській системі.

Однак опозиційні партії у німецькій моделі мають набагато більший вплив на законодавчий процес завдяки набагато ширшим повноваженням у парламенті. Наприклад, у Німеччині партії меншості беруть активну участь у визначенні порядку денного парламенту через Раду старійшин Бундестагу. Крім того, за членами меншості закріплюється значна частка керівних посад у постійних комітетах Бундестагу. Опозиційні партії також можуть накладати вето на законопроекти, ініційовані урядом, а будь-які конституційні поправки (які досить часто приймаються у Німеччині) має підтримати дві третини депутатів Бундестагу. Таким чином, опозиція має сильні інституційні важелі контролю над урядовою партією. Крім того, одна третина депутатів Бундестагу може оскаржити будь-який закон, що на їхню думку суперечить Основному закону, у Конституційному суді.

Внаслідок цього, комбінація низької формальної інституціоналізації та високого законодавчого впливу опозиції зумовлює набагато вищий рівень співпраці між опозицією та правлячими партіями, ніж у поляризованій вестмінстерській системі. Отже, німецька модель сприяє політичній інтеграції опозиції та дозволяє партіям меншості відігравати продуктивну та вагомую роль у законодавчому процесі.

Звичайно, ця модель має свої недоліки. Хоча вестмінстерська модель опозиції дає чітку альтернативу правлячій партії, німецька модель обмежує прозорість та підзвітність політичних рішень, оскільки часто складно визначити, як саме та якою мірою уряд або опозиція відповідає за конкретний законодавчий акт. Крім того, німецьку модель критикують за те, що вона обмежує спроможність уряду дотримуватися узгодженого законодавчого процесу або проводити політичні реформи, оскільки уряд має постійно враховувати думку опозиції. (Helms 2004).

Французька напівпрезидентська модель

Французька напівпрезидентська система є особливо слабкою моделлю для парламентської опозиції. Як у німецькій моделі, опозиція не має спеціального інституційного статусу. Члени опозиційних партій є просто депутатами парламенту, і не більше. Однак, як і у вестмінстерській моделі, французька система обмежує участь опозиційних партій у законодавчому процесі. Члени опозиції не можуть ініціювати більшість законопроектів, а також виключені із процесу встановлення порядку денного. За регламентом, кваліфікаційна більшість вимагається для незначної кількості документів, так що право вето опозиції також слабке. Експерти відзначають, що єдиною серйозною перевагою, яку має опозиція за французької системи, є право 60 депутатів або сенаторів оскаржувати

конституційність законопроекту – повноваження, яким можна скористатися лише у надзвичайних обставинах (Helms 2004).

Тому у французькій системі опозиція є вкрай маргіналізованою. Причина цього полягає у тому, що французька модель співвідноситься із напівпрезидентською системою розподілу влади, коли президент вважається основним джерелом опозиції до парламентського уряду. У свою чергу, багато повноважень опозиції, які зазвичай належать опозиційним партіям у парламенті, передаються секретаріату президента. Так, у французькій напівпрезидентській моделі роль парламентської опозиції ефективно виконує президент.

Тому не дивно, що ця система викликає численні проблеми. Насамперед, опозиційні партії у французькій системі не можуть ефективно виконувати наглядові функції у парламенті через обмеженість повноважень. Натомість, контрольні функції перебирає президент. Але у випадку, коли президент належить до тієї ж партії, що і правляча партія у парламенті, ефективність такого контролю суттєво знижується. Ще важливішим є застереження певних спостерігачів, які вважають, що слабкість опозиції у французькій системі підштовхує слабші партії позапарламентських форм опозиції, оскільки система не дає можливості опозиційним партіям належним чином представляти їх думку (Helms 2004).

Скандинавська модель

Остання модель парламентської опозиції, яка тут обговорюється – це скандинавська модель, притаманна парламентським системам Норвегії, Швеції та Данії. У багатьох відношеннях ця модель нагадує німецьку, оскільки опозиція в обох випадках не є формально інституціоналізованою, але все ж має широкий законодавчий вплив. Однак скандинавська система якісно відрізняється від німецької за структурою законодавчого процесу, який, у свою чергу, створює підґрунтя для законодавчого впливу опозиції.

Хоча опозиційні партії у німецькій моделі включені до законодавчого процесу через законодавчі комітети та процедури ухвалення порядку денного, скандинавський підхід передбачає більшу відчуженість. В силу природи партійних систем у скандинавських країнах – наявності великої кількості малих партій із чітко вираженою електоральною базою, які не бажають формувати коаліційні уряди – партія, представлена в уряді, часто сама є партією меншості, а опозиція (у сукупності) складає більшість у парламенті (Wiberg 1995). Внаслідок таких незвичайних обставин законодавчий процес у скандинавських країнах є неієрархічним, а тому відкритим для впливу опозиційних партій.

У скандинавській системі жодна партія або коаліція партій не домінує у законодавчому процесі, як у інших моделях, описаних у цій статті. Скоріше, правляча та опозиційна партії у скандинавській моделі співпрацюють більшою або меншою мірою, але жодна не користується перевагами парламентської більшості. Крім того, законодавчий процес у цих країнах характеризується незвично високим рівнем спеціалізації (Strom 1986). Тому система є надзвичайно відкритою для впливу опозиційних партій, які діють майже на рівних із правлячою партією.

Хоча ця модель працює у скандинавських країнах, вона має певні недоліки як узагальнена модель для парламентської опозиції. Насамперед, вона розвивалася в унікальних політичних та історичних обставинах скандинавських країн. Тому у країн з іншими обставинами можуть виникнути проблеми з наслідкуванням такої моделі – зокрема, у країнах із більш жорстким політичним розмежуванням та/або у країнах, де партії або коаліції партій можуть отримати більшість у законодавчому органі. За таких умов скандинавська модель, що базується на співпраці та взаємозв'язку між сторонами, навряд чи ефективно функціонуватиме.

Загальні рекомендації

Хоча вищевказані моделі описують, як саме опозиційні партії включаються у різні парламентські системи, вони не дають рекомендацій щодо розробки законодавства, яке визначає та захищає роль опозиції. Переважно ці системи розвивалися впродовж тривалого часу і тому базуються на усталеній практиці, а не законодавстві, що формально визначає права та обов'язки опозиції. Однак визнаючи, що нові демократичні країни можуть виграти від такого законодавства, Відділ міжпарламентських зв'язків – міжнародна організація парламентів 150 країн – опублікував ряд рекомендацій. Нижче наведені витяги з доповіді IPU за 1999 рік «Керівництво з прав та обов'язків опозиції».

Стосовно прав опозиції, IPU рекомендує:

- Члени опозиції повинні отримати доступ до демократичних процесів.
- Члени опозиції повинні отримати ті ж базові права та привілеї (наприклад, право на особисту безпеку, свободу вираження, доступ до інформації, доступ до ЗМІ, доступ до матеріальних та технічних ресурсів тощо), як і члени правлячої партії.
- Уряд має консультиватися із членами опозиції із важливих питань національної безпеки (наприклад, загроза громадянської війни, ризик іноземного вторгнення або війни, військові операції за кордоном тощо).
- Членів опозиції не можна позбавляти керівних посад, посад у комітетах тощо. Ці посади слід розподіляти пропорційно до політичного складу парламенту.
- Усі парламентарії повинні мати рівні права у поданні законопроектів та поправок.
- Не допускається дискримінація членів опозиції за часом виступу під час парламентських дебатів та усних запитань; вони повинні впливати на процес визначення порядку денного.

Стосовно обов'язків опозиції, IPU рекомендує:

- Опозиція має запропонувати альтернативну програму урядової політики.
- Опозиція має діяти відповідально, із урахуванням державних інтересів. Вона має конструктивно критикувати урядову політику, але не може безпідставно заважати роботі уряду.
- Опозиція має утриматися від пропаганди насилля як засобу політичного вираження. Вона має діяти у дусі взаємоповаги.

Загалом, вищевказані рекомендації передають сутність німецької та вестмінстерської моделей парламентської опозиції, описаних вище. За німецькою

моделлю, вони не вимагають формальної інституціоналізації ролі опозиції, хоча рекомендують цілеспрямоване та постійне включення опозиційних партій у ключові аспекти законодавчого процесу. Водночас, вказується, що однією із ключових функцій опозиції є надання програмної альтернативи партії уряду – що є головною ознакою вестмінстерської системи. Що важливіше, у цих рекомендаціях визначається, що законодавство про права та обов'язки опозиції може відіграти важливу роль у визначенні конкретних механізмів включення опозиції у законодавчий процес.

Висновки

Згідно з рекомендаціями IPU, найкращими моделями для ефективного визначення та захисту прав та обов'язків опозиції є німецька та вестмінстерська моделі. Історична зумовленість скандинавської моделі та слабкість французької моделі роблять наслідування цих систем проблематичним.

Крім того, хоча жодна з описаних моделей парламентської опозиції не реалізується через обов'язкові законодавчі норми, IPU рекомендує включити ці моделі до законопроекту про опозицію із перенесенням найкращих аспектів цих моделей у законодавство.

Чи наслідуватиме такий закон німецьку або вестмінстерську модель залежить від його основної мети: зміцнювати або захищати законодавчий вплив опозиції (за німецькою моделлю) або надавати опозиції формальну інституційну роль у парламенті (за вестмінстерською моделлю). Звичайно, кожен варіант має свої недоліки. Хоча німецька модель дозволяє уникнути потенційної поляризації, як при вестмінстерській моделі, вона несе власні проблеми, вимагаючи, щоб і правляча, і опозиційна партії були готові до широкої співпраці.

Зрештою, можна поєднати кращі сторони і німецької, і вестмінстерської моделей шляхом кодифікації базових рекомендацій IPU щодо прав та обов'язків опозиції. Проте слід відзначити певну несумісність ролі опозиції як партнера та ролі опозиції як суперника; отже, закон має якимось чином нівелювати ці суперечності.

Додаток

Нижче наведено витяги із «Керівництва з прав та обов'язків опозиції», виданого Відділом міжпарламентських зв'язків (IPU 1999):

III. Права опозиції у парламенті

7. Так само, як і члени парламенту, які входять до урядової більшості, члени опозиції заслуговують на повне дотримання їхніх основних прав. Наприклад, вони усі мають право на життя, а отже, у політичній діяльності повинні бути захищені від будь-яких зазіхань на особу, а також від шкоди їхньому майну. Якщо цього вимагають обставини, держава має забезпечити їм особистий захист на тих же умовах, що і представникам більшості.

8. Для членів парламенту, зокрема, для тих, що належать до опозиції, забезпечення свободи вираження та інформації є важливою передумовою виконання їх парламентських обов'язків. Представники опозиції повинні мати можливість вільно викривати у парламенті та перед громадськістю зловживання, які вони

виявили або про які їм повідомили їхні виборці, а також діяти для усунення цих зловживань. Опозиції має також надаватися вільний доступ, на рівних із більшістю, до державних засобів масової інформації для поширення їхніх поглядів, критики урядових дій та пропозиції альтернатив урядовим рішенням.

9. Хоча ці (та інші) важливі права уже закріплені у національному законодавстві, члени парламенту, зокрема ті, що належать до опозиції, потребують додаткових прерогатив, які дозволяють їм працювати з проурядовою більшістю, а також контролювати діяльність уряду та при потребі її критикувати. Вони перераховані нижче та мають бути кодифіковані у відповідній формі через конституційні норми та/або парламентські процедури.

III. 1 Можливість для парламентської опозиції сприяти демократичному процесу на рівні із більшістю

- Уряд має консультиватися із парламентом із важливих питань, що стосуються життя країни: загроза громадянської війни, ризик вторгнення іншої країни або війни, військові операції за кордоном тощо. Це дозволить опозиції брати участь в обговоренні та процесі прийняття рішень. Опозиція повинна також отримати право порушувати питання про внесення змін до Конституції.
- Опозиція повинна отримати право критикувати недоліки судової або виконавчої гілки влади. Вона повинна мати право подавати запити щодо порушень прав людини та вимагати відповідного реагування.

III.2 Організація роботи парламенту

- При створенні керівного органу парламенту слід докласти зусиль для відображення політичного складу законодавчого зібрання. Якщо передбачені посади заступників голів, то члени опозиційних партій мають отримати відповідну частку цих посад і можливість вести засідання законодавчого зібрання позмінно із членами правлячої партії.
- Політичні (парламентські) групи мають формуватися вільно, з дотриманням мінімальної кількості членів таких груп, встановленої законом. Кожна парламентська група, як опозиційна, так і від більшості, повинна отримувати фінансування, достатнє для оплати персоналу та приміщення для проведення засідань.
- Опозиція повинна отримати представництво, пропорційне кількості її членів, у кожному парламентському комітеті та підкомітеті.
- Опозиція повинна отримати таку кількість керівних посад у постійних комітетах, яка відповідає її чисельності. Керівництво комітетом, що відповідає за бюджетні питання, має автоматично закріплюватися за опозицією.
- Опозиція має бути представлена у кожному комітеті, який контролює будь-яку діяльність, пов'язану з державною таємницею.

III.3 Робота парламенту

- Для забезпечення рівноправ'я членів урядової більшості та опозиційних партій спікер (головуючий) парламенту має бути неупередженим у виконанні своїх функцій.

- Усі парламентарі, і від більшості, і від опозиції, мають однакове право на своєчасне отримання однієї і тієї ж інформації від уряду, крім внутрішніх партійних питань.
- Так само, всі парламентарі від більшості та опозиції повинні отримувати інформацію на запит від спеціалізованих інформаційних та дослідницьких служб, створених у рамках парламенту.
- Усі парламентарії повинні мати однакове право на подання законо-проектів та поправок.
- Усі парламентарі повинні мати однакове право на подання письмових та усних запитань членам уряду та на отримання відповідей на ці запитання. Опозиція повинна отримувати час для виступів, пропорційний кількості її членів, під час періоду, виділеного для усних запитань.
- Законодавче зібрання повинно самостійно та вільно встановлювати порядок денний для попередньо визначеної кількості засідань під час парламентської сесії. У рамках парламенту рішення приймаються у кожній парламентській групі.
- Кожна парламентська група повинна мати право, через інтервали, визначені у ході консультацій, створювати слідчу комісію для з'ясування питань на вибір такої групи. У такому випадку у комісії має бути представлена опозиція.
- Опозиція має право звертатися до судового органу, уповноваженого визначати конституційність законів, якщо такий існує.

III.4 Матеріальні ресурси

- Якщо можливе державне фінансування, опозиція має отримувати такі кошти на справедливій та недискримінаційній основі, так само, як більшість.
- Опозиція повинна мати рівний доступ до матеріальних та технічних ресурсів та інших засобів, доступних парламенту для реалізації його завдання.

III. 5 Привілеї та недоторканість парламентаріїв

- Привілеї парламентаріїв мають бути чітко визначені та закріплені законодавчо. Абсолютний захист від переслідування за всі дії, які здійснюються парламентаріями у межах посадових обов'язків, та за всі виступи та головування у парламенті дає депутатам – як від більшості, так і від опозиції – право виконувати обов'язки, покладені на них їхніми виборцями, без страху будь-яких репресивних дій проти них.
- Якщо чинна парламентська система це передбачає, депутатська недоторканість також має бути законодавчо закріпленою. Недоторканість не означає, що депутати стоять понад законом. Вона має захистити їх від необґрунтованого переслідування або звинувачень, які можуть мати політичне підґрунтя. Підстави та умови зняття недоторканості мають бути чітко визначені у законі, щоб це було можливим лише за неупередженим рішенням компетентного органу.

IV. Обов'язки опозиції

10. Парламентська опозиція зобов'язана надавати виборцям життєздатну альтернативу чинному уряду для забезпечення відповідальності більшості. Однак для життєздатності цієї альтернативи опозиція також має бути готовою прийняти відповідальність, якої вона прагне, на довгостроковій основі. Іншими словами, має бути програма, яку вона має намір реалізувати. За умов демократії політичне життя збагачується за рахунок вільної конкуренції політичних програм і виснажується через змагання особистих амбіцій, які підривають авторитет політичних партій в очах громадськості.

11. Крім того, парламентська опозиція має продемонструвати відповідальність та спроможність діяти у державних інтересах. Вона має діяти конструктивно та відповідально, висуваючи зустрічні пропозиції. При цьому опозиція не повинна необґрунтовано заважати діяльності уряду, а скоріше удосконалювати таку діяльність у загальних інтересах.

12. Обов'язки опозиції визначаються самою природою політичного життя, а не конституційними нормами та парламентськими документами. Таким чином, обов'язки опозиції не потребують кодифікації. Члени опозиції – як і інші члени парламенту – мають діяти у рамках Конституції та чинних законів. Вони мають, зазвичай, утримуватись від пропагування насилля як засобу політичного вираження. Опозиція повинна діяти у дусі взаємної поваги, прагнути діалогу та злагоди.

Джерела:

1. Helms, Ludger. 2004. «Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies.» *Government and Opposition* 39(1): 22-55.
2. Inter-Parliamentary Union (IPU). 1999. *Guidelines on the Rights and Duties of the Opposition*. Geneva: Inter-Parliamentary Union. <<http://www.ipu.org/splze/gabon.htm>>
3. Muller, Wolfgang C. 1993. «Executive-Legislative Relations in Austria: 1945-1992.» *Legislative Studies Quarterly*, 18(4):467-494.
4. Strom, Kaare. 1986. «Deferred Gratification and Minority Governments in Scandinavia.» *Legislative Studies Quarterly* 11(4): 583-605.
5. von Beyme, Klaus. 1987. «Parliamentary Oppositions in Europe,» in *Opposition in Western Europe*, ed. Eva Kolinsky. New York: St. Martin's Press.
6. Wiberg, Matti. 1995. «Parliamentary Questioning. Control by Communication?» In *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, ed. Herbert Doring. New York: St. Martin's Press.

СТАТУС ОПОЗИЦІЇ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД І РЕКОМЕНДАЦІЇ

Витяги з інформаційно-аналітичного дослідження, підготовленого Лабораторією законодавчих ініціатив

Вступ

Плюралізм політичної системи як наявність альтернативних суб'єктів політики, які здатні впливати на процес прийняття рішень, є однією із визначальних рис демократії. Будучи потенційним суб'єктом влади та виразником думки певної частини суспільства, вона має право впливати на визначення політичного порядку денного і є важливим об'єктом практичного політичного аналізу та наукових досліджень.

Політичні події в Україні обумовили актуалізацію проблеми опозиції для нашої держави. Особливо гостро стоїть питання юридичного визначення її статусу. Неоднозначність та суперечливість позицій політиків щодо цієї проблематики вказують на нагальну потребу теоретичного вивчення явища з метою вироблення спільного бачення того, чим є опозиція. Це сприятиме розробці вдалих рекомендацій, які дозволять визначити місце, роль та функціональне наповнення опозиції в політичній системі України.

Вперше про необхідність законодавчого закріплення гарантій діяльності фракцій та окремих народних депутатів в Україні почали говорити наприкінці 1999 – на початку 2000 рр., коли за результатами президентських виборів у парламенті була створена пропрезидентська парламентська більшість, яка усунула від керівництва парламентом представників фракцій лівого політичного спрямування. У 2000 році за результатами Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою у Верховній Раді були зареєстровані законопроекти про внесення змін до Конституції України, які, серед іншого, вперше передбачали закріплення в Основному Законі поняття парламентської більшості. У зв'язку з цим на розгляд законодавчого органу було внесено низку законопроектів, спрямованих на врегулювання статусу парламентської меншості (опозиції), і які мали запобігти перетворенню Верховної Ради України на інструмент реалізації інтересів більшості. Проте, у 2001 році всі законопроекти про внесення змін до Конституції за результатами Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою були відхилені парламентом, а питання доцільності врегулювання статусу опозиції відійшло на другий план. Періодично до нього повертались лише у 2002 – 2004 рр., коли президентом, а згодом і народними депутатами України – членами нової парламентсько-урядової коаліції до парламенту були подані законопроекти про внесення змін до Конституції, які знову передбачали закріплення поняття парламентської більшості, визначали правові наслідки її неутворення, права та механізми їх реалізації. Законодавчі ініціативи, спрямовані на забезпечення прав меншості в умовах конституційної реформи, в основному повторювали зміст положень аналогічних законопроектів, які реєструвались у

парламенті протягом 2000 – 2001 рр. І знову, у зв'язку з невизначеністю долі «конституційної реформи» жоден з них не розглядався.

Проблема визначення статусу опозиції була знову порушена після набуття чинності Законом «Про внесення змін до Конституції України» №2222-IV від 8 грудня 2004 року та чергових парламентських виборів, за результатами яких в парламенті було утворено коаліцію депутатських фракцій, яка розподілила керівні посади в органах парламенту, сформувала персональний склад Кабінету Міністрів та взяла на себе політичну відповідальність за результати здійснення урядової політики. Були зареєстровані два законопроекти, спрямовані на вирішення цієї проблеми – проект Закону «Про опозиційну політичну діяльність», внесений народними депутатами Р.Богатирьовою, М.Комаром, Т.Чорноволом, В.Бевзенком (реєстр. № 1011 від 25.05.2006 р.) та проект Закону «Про парламентську опозицію», внесений народним депутатом Ю.Тимошенко (реєстр. № 1011-1 від 4.09.2006). 12 січня 2007 року проект було прийнято за основу. Однак після прийняття рішення про припинення повноважень Верховної Ради України V-го скликання і проведення дочасних парламентських виборів 30 вересня 2007 р. цей законопроект залишився нерозглянутим у другому читанні. Після обрання Верховної Ради VI-го скликання його було перереєстровано 23 листопада 2007 року.

Сьогодні на розгляді у парламенті є два проекти рішень, що стосуються питання парламентської опозиції: вже згаданий проект Закону про парламентську опозицію, внесений Ю.Тимошенко, В.Ковалем і М.Комаром 23 листопада 2007 р. (реєстр. № 0886) та проект Постанови про внесення змін до Регламенту Верховної Ради щодо діяльності парламентської опозиції та проведення «години запитань до Уряду» (реєстр. № 1486 від 28 лютого 2008 р.), внесений О.Лавриновичем та О.Лукаш.

Крім цього, у вересні 2008 р. було прийнято нову редакцію Регламенту Верховної Ради у відповідь на визнання Конституційним Судом невідповідним Конституції України попереднього тимчасового Регламенту. Це рішення було прийняте Актом Верховної Ради і на сьогодні парламент керується у своїй роботі процедурними положеннями, виписаними у ньому. У цей документ було внесено також положення, що регламентують діяльність парламентської опозиції.

1. Інститут опозиції: теорія та світовий досвід

1.1. Визначення сутності опозиції

Складність з'ясування сутності опозиції пов'язана з відсутністю практики тлумачення змісту цього поняття у нормативно-правових актах. У наукових джерелах з відповідної проблематики опозицію часто описують як організовану групу індивідів, об'єднання на основі спільності, протистояння суб'єктів політики, протиставлення різних політик тощо¹. Такі визначення дають підстави говорити про неї як про певну сукупність відносин або як про інституційно оформлений суб'єкт політичного життя. Вибір підходу вивчення залежить від

1 Див. Гаврилов Г. Модели политической оппозиции: теоретико-методологический анализ. – Екатеринбург, 2003.-с. 12-13.

специфіки розуміння політичної системи в цілому. *Соціологічний (широкий) підхід* базується на врахуванні ролі недержавних політичних акторів (наприклад, соціальних груп, груп тиску, суспільних страт тощо) у функціонуванні політичної системи та визначає опозицію як протестну поведінку будь-якого з цих суб'єктів. *Інституціональний (вузький) підхід* зводить розуміння опозиції до конкретних політико-правових форм її існування – політичних партій та парламентських фракцій. Основним призначенням партій є здобуття політичної влади з метою вироблення державної політики або впливу на неї. Держава реалізує свої повноваження через систему органів влади. Прагнення долучитися до діяльності цих органів, серед яких особливе місце посідає парламент, є визначальним для політичних партій. Парламентська фракція – один із основних гравців у межах парламенту. Її формування відбувається на основі або з урахуванням партійного підґрунтя. Однак позиція та лінія політичної поведінки партії та фракції не завжди збігаються. Інституціоналізована опозиція може існувати як у законодавчому органі і бути представленою фракціями партій (*парламентська опозиція*), так і перебувати поза парламентом (*політична опозиція*).

З цього випливає, що поняття політичної опозиції охоплює більш широке предметне поле, ніж поняття опозиції парламентської. При цьому позначені з їх допомогою сегменти політичної системи частково збігаються. Якщо парламентська опозиція існує на рівні фракцій, то політична, крім фракцій, містить партійні структури поза парламентом, інші рухи та об'єднання, що виступають проти офіційного курсу держави або конкретних політичних діячів. Політична та парламентська опозиції є різними формами існування опозиції.

При зіставленні політичної та парламентської опозиції як наукових понять та явищ політичної дійсності, у якості спільного знаменника можна виділити характеристики, що дозволяють розкрити сутність опозиції взагалі. По-перше, її основним складовим чинником є спільний груповий інтерес як усвідомлене непогодження з офіційним політичним курсом та прагненням його змінити шляхом скоординованих дій, або боротьба за право та можливість володіти та розпоряджатися політичним ресурсом. По-друге, поняття опозиції нерозривно поєднує носія спільного інтересу (групу індивідів, політичну партію, парламентську фракцію тощо) та його діяльність, спрямовану на протидію владі. По-третє, визначення опозиції методологічно можливе лише крізь призму категорії влади. Влада для опозиції є: об'єктом, на який спрямований її спільний інтерес; активним, наділеним широкими повноваженнями по визначенню правил політичної гри суб'єктом політики, що постає в результаті інституціонального втілення у формі органів державної влади. Тобто відносини влади та опозиції носять суб'єкт-суб'єктний характер.

Відмінності між політичною та парламентською опозиціями пов'язані з їхнім місцем у політичній системі. На наш погляд, основним серед ряду критеріїв оцінювання (див. таблицю 1) є *системність чи несистемність* парламентської опозиції як її визнання з боку державної влади (носія домінуючого політичного ресурсу) та лояльне ставлення до неї.

Інституціоналізація передбачає визначення статусу та окреслення меж діяльності, що впливає з системності або несистемності опозиції.

Таблиця 1. Порівняння політичної та парламентської форм існування опозиції

	Політична	Парламентська
Ким представлена	Група будь-яких суб'єктів політики	Парламентські фракції або їх об'єднання
Рівень інтенсивності внутрішньої взаємодії	Низький	Високий
Інституціоналізація	Необов'язкова	Обов'язкова (у формі політичних партій, парламентських фракцій або їх об'єднань)
Системність	Може бути системною або несистемною (антисистемною, позасистемною)	Завжди системна
Специфіка спільного інтересу	Не завжди чітко визначений	Завжди чітко визначений та документально закріплений

Джерело: Гаврилов Г. Модели политической оппозиции: теоретико-методологический анализ. – Екатеринбург, 2003. с. 44-79

Таке розуміння системності як політологічної характеристики опозиції є відмінним від смислового навантаження, яка вкладає у це поняття політична практика. Більш детально його можна розкрити, пославшись на концепцію функціонування опозиції в умовах демократичного політичного режиму Х. Лінца. Називаючи саму опозицію «лояльною», він виділяє такі її риси: 1) дії лише в рамках конституційного поля; 2) відмова від насильницьких методів боротьби за владу, за виключенням випадків, коли це передбачено законом; 3) готовність пожертвувати своїми інтересами заради збереження цілісності системи.² Тобто на основі ставлення до системи влади, яке виступає в якості критерію класифікації, можна говорити про системну опозицію (внутрішньорежимну, лояльну) та несистемну (поза режимну, радикальну, нелояльну).

На основі обраного способу взаємодії з владою як критерію класифікації системною вважають відповідальну, не ситуативно орієнтовану опозицію, що поділяє основні цінності, принципи та цілі політичної системи, але заперечує методи здійснення політики³. В такому розумінні прикладом системної опозиції є позиція Комуністичної партії України за часів президентства Л. Кучми.

Таким чином, узагальнено поняття опозиції можна визначити так: **опозиція – це організована група суб'єктів, що на основі спільного інтересу веде боротьбу різними доступними засобами за можливість володіння домінуючим політичним ресурсом та, залежно від форми функціонування, може набувати таких ознак як системність та інституціоналізованість.**

2 Див. Линц Х. Крушение демократических режимов: кризис, разрушение и восстановление равновесия // Проблемы Восточной Европы. – Вашингтон. – 1993. – №39-40. Цит. за: Гаврилов Г. Там само. – с. 14-16.

3 Див. Совгиря О. Правовий статус парламентської опозиції. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – с. 9; Опозиція в Україні: загальна характеристика // Опозиція в Україні (аналітична доповідь Центру Разумкова) // Національна безпека і оборона. – 2002. – №7(31). – с. 4.

1.2. Зарубіжні підходи до способу регулювання діяльності опозиції та визначення її статусу

Запропоноване наприкінці попереднього пункту визначення повною мірою вкладається у розуміння поняття опозиції в країнах із стабільними партійними системами, де політичний склад більшості та меншості є приблизно однаковим як в центрі, так і на місцях: опозиція після чергових загальнодержавних або місцевих виборах стає «більшістю», а «більшість» – переходить в опозицію (США, Бельгія, Великобританія, Португалія, Швеція, Франція та низка інших країн). Тому у зарубіжних країнах поняття інституційно оформленої опозиції сприймають на рівні інтуїції, а сама *опозиційна за своєю природою діяльність у переважній більшості країн окремими законами не регулюється*.

Це твердження в однаковій мірі поширюється як на діяльність інституційно оформленої опозиції, яка існує в парламенті, органах місцевого самоврядування (фракції політичних партій), так і поза межами відповідних органів (опозиція в суспільстві в цілому, представлена окремими громадянами, організаціями, партіями, рухами, які не поділяють офіційного курсу; така опозиція є інституційно неформальною). На наш погляд, це зумовлено декількома основними чинниками.

По-перше, діяльність інституційно неформальної опозиції (окремих громадян, громадських організацій, політичних партій, які не мають представництва в парламенті, органах місцевого та регіонального самоврядування) регламентується законами про об'єднання громадян, свободу зібрань, свободу вираження політичних поглядів і переконань, про доступ до інформації тощо. Тобто потреби в дублюванні відповідних прав та механізмів їхньої реалізації в окремому нормативно-правовому акті немає.

По-друге, сам термін «опозиція» не є характерним для зарубіжного законодавства – адже провести чітке розмежування між опозицією та всіма іншими суб'єктами державної політики, які повністю або частково не поділяють офіційного курсу глави держави або уряду (залежно від форми державного правління) на практиці неможливо. Тому, за винятком Португалії, Колумбії, Великобританії, Канади та ще декількох країн з англосаксонською правовою системою, у конституційній практиці більш вживаним є поняття політичної меншості, зміст якого поширюється як на сили, які повністю не поділяють офіційний політичний курс, так і тих суб'єктів, які займають більш помірковану позицію щодо нього, наприклад не погоджуються з пріоритетами політики, формами її реалізації і т.п. Саме тому у законодавчих актах, які визначають основні форми роботи парламенту (регламенти, законах про парламентські комітети, слідчі комісії тощо) закріплюється, як правило, не статус опозиції, а статус тих фракцій та членів парламенту, які не входять до парламентської більшості, іншими словами – парламентської меншості. Наприклад, Конституція Німеччини не регулює правового становища опозиції, не містить переліку прав, що належали б лише їй, а не іншій меншості, яка могла б утворитися з членів урядових фракцій. Крім того, земельні конституції та регламенти народних представництв майже всіх федеральних земель не розглядають опозицію. Виняток становлять конституція Вільного та Ганзейського міста Гамбург (Ст.23а: «(1) Опозиція є важливим елементом парламентської демократії. (2) Її постійним завданням є критика урядової програми в принципі та в деталях»), а також конституція землі Шлезвіг-Гольштейн (Ст. 12: «Парламентська опозиція є важливою складовою частиною парламентської демократії. Завданням опо-

зиція є контроль і критика програм і рішень уряду. Вона протистоїть як альтернатива депутатам і фракціям, на які спирається уряд. Тож вона має право на політичну рівність шансів. (2) Голова найчисельнішої неурядової фракції є лідером опозиції»⁴.

Таблиця 2. Досвід Японії

Особливості партійної системи	Вплив опозиції на більшість	Вплив більшості на опозицію
<p>Багатопартійна система: зареєстровано близько 10 тис. політичних партій, більшість з яких діє на локальному та префектурному рівнях. Найбільш впливова сила (Ліберально-демократична партія) є фракційною: у середині неї наявні кілька фракцій, що дозволяє вирішувати чимало проблем на неформальному рівні. Тобто місце для опозиції є навіть в середині партії, що виконує роль амортизатора</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Скликання позачергової сесії Парламенту за ініціативою більше ніж однієї чверті загальної кількості членів будь-якої з палат; 2) Право не менш як 1/5 присутніх членів палати вимагати внесення наслідків голосування кожного члена палати до протоколу. 3) Процедурний контроль за діяльністю уряду: внесення пропозицій та запитів міністрам з метою спрямувати дебати в певне русло і затягнути проходження урядових законопроектів; 4) Використання умов кворуму: для відкриття дебатів та прийняття рішень на пленарних сесіях повинно бути присутнім не менше третини депутатів кожної з палат, а для парламентських комісій це число повинно на одиницю перевищувати половину депутатських мандатів. З метою зірвати обговорення опозиційні партії влаштовують бойкот засідань Парламенту. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Право Прем'єр-міністра достроково розпустити нижню палату Парламенту (Палату представників) та призначити нові вибори; 2) Правляча партія використовує повноваження посадових осіб Парламенту – спікерів та голів комісій, які мають право: <ul style="list-style-type: none"> - на свій розсуд скликати пленарні засідання; - складати та довільно змінювати порядок денний; - обмежувати дебати; 3) Маніпуляції із місцем проведення обговорення законопроекту: на пленарному засіданні палати або у відповідній комісії.

(Джерело: Совгіря О. Правовий статус парламентської опозиції. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – с. 140-144.)

По-третє, у демократичних країнах більшість, яка формує та втілює в життя політичний курс, *традиційно* звертає увагу на необхідність дотримання прав меншості, оскільки одним з головних принципів функціонування опозиції в демократичних суспільствах є сприйняття її як природного конструктивного явища. Це обумовлює вибір співпраці як форми взаємодії між парламентськими більшістю та меншістю, а повагу до прав опозиції – основною передумовою

4 Див. Кречмер Г. Фракції. Партії в парламенті // К.: Видавництво «Заповіт», 1999. – с. 115-116. ' Див. Там само. – с. 121.

співпраці. (Наприклад, Конституційний Суд ФРН підкреслив, що Уряд не має права боротися з опозицією, висловлювати негативне ставлення до неї, оскільки опозиція є інститутом конституційним (Рішення Федерального Конституційного Суду Німеччини, том 44, стаття 125, 145). У цьому контексті показовим є спосіб взаємодії більшості та меншості в парламенті Японії.

На основі аналізу зарубіжного законодавства доходимо висновку, що права парламентської меншості або меншості у представницьких органах місцевого самоврядування у правотворчому процесі та контрольній діяльності таких органів, за окремими винятками, *прямо не визначається*. Злагожденість та стабільність функціонування ланцюга «більшість-меншість» не породжують гострої необхідності визначати статус цього інституту за допомогою окремого закону. У запропонованих Відділом міжпарламентських зв'язків (IPU) (міжнародна організація парламентів 150 країн) загальних Вказівок щодо прав та обов'язків парламентської опозиції, які слід враховувати при розробці законодавства про опозицію (далі – Вказівки IPU) особливу увагу приділено правилам регулювання способів визначення та закріплення статусу парламентської опозиції. По-перше, кодифікація *принципів* та визначення додаткових *прерогатив* опозиціонерів повинна відбуватися у формі конституційних норм та/або через парламентські процедури⁵. По-друге, «Обов'язки опозиції (курсив наш – авт.) визначаються самою природою політичного життя, а не конституційними нормами та парламентськими документами. Таким чином, обов'язки опозиції не потребують кодифікації». Поєднання законодавчого регулювання діяльності опозиції через норми конституцій та регламенти законодавчих органів із традиційним функціонуванням певних механізмів є поширеною практикою для демократичних країн, що ілюструють приклади у таблиці.

Таблиця 3. Способи регулювання діяльності опозиції

Конституція, Регламент	Традиція
Німеччина	
1) Склад Ради старійшин та комітетів Бундестагу та розподіл посад голів у них здійснюється пропорційно до чисельності фракцій; 2) Пленарні засідання на пропозицію однієї десятої частини депутатів можуть бути закритими; 3) Президент при визначенні порядку промовців повинен дбати про врахування різних партійних напрямків; 4) Меншість у вигляді фракцій або 5% членів Бундестагу має право: – внесення на розгляд Бундестагу будь-яке питання; – внесення на обговорення законопроектів, пропозицій, поправок до законопроектів; – піддавати сумніву наявності на пленарному засіданні кворуму; – вимагати створення експертних комісій або комітетів з розслідування.	Конституційний Суд ФРН підкреслив, що Уряд не має права боротися з опозицією, висловлювати негативне ставлення до неї, оскільки опозиція є інститутом конституційним (Рішення Федерального Конституційного Суду Німеччини, том 44, стаття 1 25, 1 45). 1) Голови бюджетного комітету та комітету з петицій – представники опозиції; 2) формування переважно опозицією наукових та допоміжних служб Бундестагу; 3) особлива доплата у розмірі 25% від основної субсидії та 7% субсидії на кожного депутата; 4) Лідер опозиції – голова найбільшої неурядової фракції;

5 Тут і далі положення Вказівок IPU див. Inter-Parliamentary Union (IPU). 1999. Guidelines on the Rights and Duties of the Opposition. Geneva: Inter-Parliamentary Union // <http://www.ipu.org/splz-e/gabon.htm>

Франція	
<ol style="list-style-type: none"> 1) Право запиту 60-ти депутатів Національних Зборів або 60-ти сенаторів до органу конституційного контролю щодо відповідності основному закону акта, прийнятого центральною представницькою установою; 2) вотум недовіри уряду; 3) не менш ніж два оратори мають право виступати з протилежною думкою під час дискусії. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) утворення тимчасових слідчих та контрольних комісій; 2) запити до Уряду: усні (можуть супроводжуватися дебатами) та письмові (направляються міністрам з метою отримання роз'яснень з окремих пунктів законодавства або певних аспектів урядової політики); 3) право ставити запитання Уряду під час традиційних дебатів щовівторка та щосередини; 4) право внесення поправки до законопроекту через представника в Парламенті, в Уряді або від імені однієї з комісій; 5) право на подання петицій, що полягає у можливості представлення письмових запитів або пропозицій Голові однієї з двох парламентських асамблей.
Італія	
<ol style="list-style-type: none"> 1) Чисельність груп враховується при формуванні парламентських комісій та інших органів палат. 2) Рішення з ключових питань обговорюються і приймаються в середині групи і виражаються головою групи або іншим представником. 3) Групи можуть вносити пропозиції з політичних питань, висувати вимоги щодо зміни порядку голосування. 4) Парламентарі, не згодні із загальною думкою, вправі висловити свою особливу думку. 	<p>Слабкий вплив парламентської практики та традицій.</p>
Швеція	
<ol style="list-style-type: none"> 1) Право на окрему думку з приводу підготовлених доповідей комісій; 2) за ініціативою 1/10 членів Риксдагу, підтриманою не менш ніж 1/3 членів палати, на всенародний референдум може бути винесена конституційна поправка; 3) додаткова матеріальна допомога з боку держави. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Право відкривати дебати; 2) право на заміщення місць голів у половині комісій (з 16-ти).

Викладені вище принципи є результатом того, що у країнах сталої демократії опозиція є розвинутим політичним інститутом, а опозиційність – лише період після програних виборів, що характеризується зосередженням на тому, щоб наступного разу прийти до влади. Крім того, повага до прав опозиції пов'язана із загрозою для влади самій опинитися на її місці наприкінці кожного політичного циклу⁶. Іншими словами, в умовах демократичного політичного режиму

6 Див. Підлуська І. Статус і права опозиції: порівняльний аналіз // Опозиція: статус, права та зобов'язання. Європейський досвід та українські реалії (Матеріали науково-практичного

воля більшості не стає, за висловом Дж. Ст. Мілля, «тиранією більшості» над меншістю. Способами та механізмами захисту останньої є дотримання норм регламентів, які закріплюють принцип пропорційного розподілу керівних посад у парламенті (органах місцевого самоврядування) та посад у складі парламентських комітетів між фракціями (тобто, – у відповідності до кількості депутатів, які входять до складу фракції), обов'язковість надання урядом інформації на запити та звернення, незалежно від того, хто є ініціатором запити (звернення) тощо.

Таким чином, парламентські фракції поставлені у відносно рівні умови, і потреби у закріпленні за фракціями меншості керівних посад у парламентських комітетах, права на виступ, права на відповідь (репліку), не виникає. Можна поголитися з позицією *Ральфа Ваксмута*, керівника Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні, який вважає, що опозиція не є інструментом політичної боротьби, а парламентська демократія передбачає розумну взаємодію політичних сил. Опозиція повинна концентруватися на критиці недоліків та негараздів, що в силу своєї природи не потребує законодавчої регламентації. (З виступу на круглому столі «Статус опозиції в Україні: зміст та межі правового регулювання», проведеного Громадською організацією «Лабораторія законодавчих ініціатив», м. Київ, 16.09.2006).

Загалом, дослідження зарубіжного законодавства дозволяє дійти висновку про: а) недоцільність закріплення в законодавстві поняття, парламентської опозиції; б) неможливість визначення чіткого переліку ознак, через які опозицію можна було б відмежувати від «не-опозиції», тобто всіх інших суб'єктів політичної діяльності; в) недоцільність визначення всіх форм опозиційної діяльності – як інституційно оформленої (парламентської), так і інституційно неформальної – та їх змістовного наповнення в межах окремого закону; 2) недоцільність диференціації прав членів парламенту або органів місцевого самоврядування залежно від їх приналежності до більшості або меншості.

1.3. Обсяг прав і роль опозиції залежно від типу моделі парламентської опозиції

Обсяг прав, якими наділяється парламентська меншість, у різних країнах не є однаковим і визначається специфікою кожної з моделей, в межах якої функціонує меншість. Найбільш поширена типологія моделей розроблена на основі таких критеріїв як рівень формальної інституціоналізації, який описує ступінь включення опозиційних партій у діяльність парламенту та його органів; рівень законодавчого впливу, який визначає роль меншості у законодавчому процесі, встановлену за формальними та неформальними правилами та звичаями. На підставі названих критеріїв можна виділити чотири основні моделі парламентської опозиції: *вестмінстерську, французьку напівпрезидентську, німецьку та скандинавську* (див. Табл. 4)⁷.

семінару) // Вісник Школи політичної аналітики. – 2003. -№ 2(7). – с. 16.

7 Див. Підлуська І. Статус і права опозиції: порівняльний аналіз // Опозиція: статус, права та зобов'язання. Європейський досвід та українські реалії (Матеріали науково-практичного семінару) // Вісник Школи політичної аналітики. – 2003. -№ 2(7). – с. 16.

Таблиця 4. Рівень формальної інституціоналізації опозиції та її впливу на законодавчий процес опозиції

Характеристики та принципи діяльності опозиції	Недоліки
Вестмінстерська модель (Австралія, Великобританія, Індія, Ірландія, Канада, Нова Зеландія)	
<p>Основні функції парламентського контролю уряду (крім вотуму недовіри, який ухвалює парламент в цілому):</p> <ul style="list-style-type: none"> • година (день) запитань (подання усних та письмових запитів представникам виконавче влади); • робота в комітетах; • проведення парламентських дебатів при внесенні поправок до законопроектів. 	<p>Відсутність реального впливу партій, що опинилися поза парламентом, на законодавчий процес. Рішення приймають простою більшістю голосів. Опозиційні партії мають обмежені можливості у встановленні порядку денного, розробці законопроектів та прийнятті законів, призначенні членів парламентських комітетів.</p>
Французька напівпрезидентська модель	
<ol style="list-style-type: none"> 1) Пропорційне представництво всіх парламентських фракцій у складі керівництва парламентом. 2) Забезпечення ефективної діяльності тимчасових слідчих комісій з метою збору та надання Парламенту інформації про певні факти або події, та пропорційне представництво всіх парламентських фракцій у їхньому складі. Періодичні. 3) Право надсилати усні та письмові запити уряду та право вступати в дебати із представниками уряду під час засідань, присвячених обговоренню цих запитів. 4) Право звернення до Конституційної Ради 60 депутатам або сенаторам з метою контролю конституційності законів. 	<p>Відсутність спеціального інституційного статусу опозиції. Французька модель співвідноситься із напівпрезидентською системою розподілу влади, коли президент вважається основним джерелом опозиції до парламентського уряду. У свою чергу, багато повноважень опозиції, які зазвичай належать опозиційним партіям у парламенті, передаються секретаріату президента. Так, у французькій напівпрезидентській моделі роль парламентської опозиції ефективно виконує президент.</p>
Німецька модель (Німеччина, Австрія та ін.)	
<ol style="list-style-type: none"> 1) Можливість впливати на визначення порядку денного парламенту через Раду старійшин Бундестагу. 2) Право призначати значну частину керівних посад у постійних комітетах Бундестагу. 3) Право накладати вето на законопроекти, ініційовані урядом, а будь-які конституційні поправки мають бути підтримані двома третинами депутатів Бундестагу. 4) Третина депутатів Бундестагу може оскаржити будь-який закон, що на їхню думку суперечить Основному закону, у Конституційному суді. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Обмежена прозорість та підзвітність політичних рішень, оскільки часто складно визначити, як саме та якою мірою уряд або опозиція відповідає за конкретний законодавчий акт. 2) Обмежена спроможність уряду дотримуватися узгодженого законодавчого процесу або проводити політичні реформи, оскільки уряд має постійно враховувати думку опозиції.

Скандинавська модель (Данія, Норвегія, Швеція)	
1) Участь у діяльності законодавчих комітетів. 2) Залученість до процедури ухвалення порядку денного.	Непридатність моделі для наслідування в інших політичних та історичних умовах. В силу природи партійних систем за наявності великої кількості малих партій із чітко вираженою електоральною базою, які не бажають формувати коаліційні уряди – партія, представлена в уряді, часто сама є партією меншості, а опозиція (у сукупності) складає більшість у парламенті.

Форма державного правління – критерій, покладений в основу іншої типології моделей парламентської опозиції. Це автоматично зміщує акцент на аналіз характеру впливу парламентської опозиції на уряд. У рамках даної типології виділяють модель парламентської республіки, модель президентської республіки, модель змішаної республіки з чітким розмежуванням статусу більшості та опозиції, модель змішаної республіки з відсутністю нормативного розмежування більшості та опозиції (див. Табл.5)⁸. Однак ця типологія не є кардинальною відмінною від викладеної вище, тому її можна розглядати як додаткову.

Поле для функціонального аналізу моделей парламентської опозиції є Рекомендації Міжпарламентського союзу (IPU, далі за текстом – вказівки IPU). Документ містить положення, що коментують і способи організації опозиції в межах парламенту, і право впливу на законодавчий процес, і характер взаємодії з урядом. Статус опозиції визначають через її **права** (доступ до демократичних процесів, надання базових прав та привілеїв, консультації з урядом із важливих питань національної безпеки, розподіл посад пропорційно до політичного складу парламенту, рівні права подання законопроектів та поправок, недопущення дискримінації за часом виступів під час парламентських дебатів та усних запитань тощо) та **обов'язки** (пропозиція альтернативної програми діяльності уряду, діяльність з урахуванням державних інтересів, заборона безпідставної критики уряду, утримання від пропаганди насилля як засобу політичного вираження тощо).

8 Див. Гергун А. Проблема інституціоналізації парламентської опозиції: американо-європейський досвід та українські реалії // Опозиція: статус, права та зобов'язання. Європейський досвід та українські реалії (Матеріали науково-практичного семінару) // Вісник Школи політичної аналітики. – 2003. – Спецвипуск № 2(7). – с. 25-29.

Таблиця 5. Особливості взаємодії опозиції та уряду залежно від форми державного правління

Характер взаємодії опозиції та уряду	Особливості взаємодії опозиції та уряду
Парламентська республіка: вестмінстерська модель	
<p>Найбільша партія, яка виступає проти правлячої партії, називається «офіційною» або «лояльною» опозицією. Основна мета офіційної опозиції – пропонувати програмні альтернативи політиці партії влади. Офіційна 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, а також пропонує поправки до законодавства. Керівник тіньового кабінету, який зазвичай очолює найбільшу опозиційну партію, вважається альтернативним прем'єр-міністром. У такій якості він обіймає офіційну посаду у парламенті та отримує зарплатню із державного бюджету. Якщо його/її партія проходить в новостворений уряд, лідер опозиції та члени тіньового кабінету зазвичай отримують офіційні урядові посади, які вони дублювали. Подання усних та письмових запитів представникам виконавче влади опозицією.</p>	<p>За умови «злиття» виконавчої та законодавчої влади і домінування Кабінету над Парламентом на парламентську опозицію покладається функція контролю над урядом.</p>
Президентська республіка: американська модель	
<p>1) Жорсткий розподіл влад: політична влада має розподілятися, а не контролюватися однією групою (парламент не втручається в справи уряду, і навпаки).</p> <p>2) Система стримувань і противаг:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Президент формує уряд за професійною ознакою, є головою уряду. Формально парламентська більшість не впливає на те, яким чином формується уряд; • всім фракціям парламенту надається однаковий правовий статус незалежно від того, яка партія перемогла на виборах до Конгресу; • слабка партійна дисципліна (часто Президенту, членові тієї ж самої партії, яка перемогла на виборах до Конгресу, не вдається провести потрібні закони через представлену його власною партією більшість). 	<p>1) Американська політична система, що побудована на принципі стримувань і противаг, не потребує жорсткого розмежування на більшість і опозицію;</p> <p>2) формально парламентська більшість не причетна до формування уряду;</p> <p>3) здійснення функцій парламентського контролю над урядом здійснюється парламентом загалом.</p>

Змішана республіка: французька напівпрезидентська модель (більшість та опозиція нормативно не розмежовані)	
Право ініціювання та ухвалення вотуму недовіри уряду представниками опозиції (ініціювання – десятою частиною від загальної кількості депутатів; ухвалення – абсолютною більшістю від загальної кількості депутатів).	Відсутність реальної можливості парламентської опозиції впливати на діяльність уряду.
Змішана республіка: класичний приклад (чітке розмежування статусу більшості та опозиції), на прикладі Литви	
<p>1) Надання парламентській опозиції широких повноважень в сфері парламентського контролю над урядом:</p> <ul style="list-style-type: none"> • обрання заступника (-ків) спікера із числа опозиціонерів • призначення представника опозиції головою бюджетного комітету • позачерговий розгляд законопроектів, поданих від опозиції <p>2) Право парламентської опозиції впливати на законодавчий процес:</p> <ul style="list-style-type: none"> • право отримати посаду голови парламентського Комітету з питань бюджету та фінансів або його заступника; • право складати розпорядок роботи кожного третього четвергового вечірнього засідання; • право лідера опозиції на першочергову доповідь під час розгляду програми Уряду на засіданні Сейму; • лідер опозиції разом з Головою Сейму та його заступником входить до правління Сейму, основним завданням якого є вирішення організаційних питань роботи Сейму; • лідер опозиції має право пропонувати розгляд проектів законів та рішень Сейму в терміновому порядку. 	Процедури утворення та розпуску опозиції чітко визначені, її правовий статус, можливість впливу на законодавчий процес та діяльність уряду чітко визначені в Регламенті або в інших нормативно-правових актах.

Важливою гарантією діяльності опозиції як легітимного інституту є вільний та рівний з представниками більшості доступ до засобів масової інформації. Це пов'язано з необхідністю надання їй можливості вільно викривати та демонструвати громадськості недоліки або порушення у роботі більшості. Вказівки ІРУ закріпили право опозиції на вільний доступ на рівних із більшістю до державних засобів масової інформації для поширення поглядів, критики урядових дій та пропозиції альтернатив урядовим рішенням. Це знайшло своє відображення у законодавстві європейських країн. Наприклад, в Португалії Конституцією опозиції надається ефірний час на державних радіо та телебаченні пропорційно кількості мандатів, а також право на відповідь та політичне заперечення політичних заяв Уряду; у Франції щосередини під час дебатів, які

трансляють по телебаченню, кожна політична група по черзі ставить питання до урядовців на чолі з прем'єр-міністром⁹.

Критеріями оцінки моделей парламентської опозиції є рівень формальної інституціоналізації та законодавчий вплив, на підставі чого говорять про такі характеристики моделей:

- У *вестмінстерській моделі* формалізована інституційна роль опозиції висока, однак на практиці вона мало впливає на вироблення політики;
- У системах із *німецькою та скандинавською моделями* формальна роль опозиції не настільки інституціоналізована, але неформальні правила та звичаї дозволяють меншості впливати на законодавчу діяльність парламенту;
- За *французькою моделлю* роль опозиції дуже слаба, як інституційно, так і у плані законодавчого впливу.

Таким чином, найкращими моделями для ефективного визначення та захисту прав опозиції є німецька та вестмінстерська моделі, а історична специфічність скандинавської та слабкість французької моделі роблять наслідування цих систем проблематичним.

1.4. Специфіка політичної системи та її вплив на функціонування інституту опозиції

Вибір форми та способу функціонування опозиції у певній державі не може бути простим перенесенням досвіду інших країн на вітчизняну канву. Першою умовою, яку необхідно враховувати, є наявний у певний історичний період стан політичної системи з точки зору співвідношення сил між інституціями різної природи та різного рівня. По-перше, опозиція покликана виконувати функції представницької демократії, репрезентуючи певну частину населення; по-друге, вона має потужне символічне значення для суспільства, оскільки уособлює внутрішній діалог, узгодження та синтез позицій, чим викликає суспільний резонанс.¹⁰ Тобто йдеться про те, що ізольований розгляд оформленої в межах парламенту опозиції не є адекватним, оскільки саме взаємодія з іншими елементами політичної системи обумовлює загальну логіку та характер діяльності опозиції парламентської. Отже, парламентські фракції не можуть зосереджувати увагу виключно на урядові; вони аналізують діяльність інших політичних акторів на арені національної політики та утворюють мережу взаємних сигналів. У таблиці в якості прикладу описана політична система Канади.

9 Див. Совгіря О. Там само. – с. 130-131; Підлуська І. Там само. – с. 16-21.

10 Див. Schmitz G. The Opposition In A Parliamentary System // <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/bp47-e.html#fOPPOSITION>

Досвід Канади

Від Великобританії Канада перейняла модель залежної від урядового сигналу опозиції, що прямо впливає із визнаної доктрини верховенства парламенту та відповідальності уряду. На відміну від Конгресу в США, де про урядова коаліція може бути сформована з представників двох партій, у Канаді партійна система є умовою стабільності коаліції, отже, протистояння «уряд - опозиція» утверджується за партійної лінії.

Для моделі, що передбачає залежність опозиції від сигналів уряду, характерна залежність від впливу загальної політичної ситуації в державі, не обмеженої лише діяльністю в стінах парламенту, а саме:

- 1) Вплив інших політичних акторів, що критикують уряд, на діяльність опозиції. Головні групи інтересів та приватні дослідницькі установи артикулюють та поширюють в опублікованому вигляді критику урядової політики. Основне питання, що відволікає увагу від федеральної парламентської опозиції у деяких найбільш важливих питаннях політики Канади - це конфлікти між рівнем влади провінцій та федеральним урядом.
- 2) Складності, пов'язані з пошуком консенсусу щодо спірних питань порядку денного. Деякі питання спричиняють виникнення напруження, ускладнюють пошук компромісів та активізують конфліктний стиль ведення політичного процесу. Найчастіше це пов'язано з питаннями, що мають моральний підтекст (аборти, смертна кара, ядерна зброя тощо).
- 3) Відмінність представництва різних політичних сил на федеральному рівні та рівні провінцій. Специфіка виборчої системи призводить до істотного регіонального дисбалансу у представництві партій, великого відсотка партійних дисидентів та незалежних кандидатів, а також виключення багатьох дрібних партій з парламентського життя. В результаті непартійні групи тиску стають надзвичайно активними членами політичного процесу, а лобювання – одним з основних способів впливу на владну вертикаль.

Реформування опозиції в Канаді відбувалося за логікою надання їй можливості реального, а не номінального впливу на громадську думку. З цією метою протягом останніх двох десятиліть представники телебачення отримали можливість знімати роботу парламенту; робота у комітетах за допомогою електронних засобів трансляції також стала відкритою для громадськості. Такі нововведення сприяли активізації роботи опозиції.

Джерело: Schmitz G. The Opposition In A Parliamentary System // <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/bp47-e.htm#OPPOSITION>

Врахування соціокультурних, історико-географічних економічних та політичних особливостей певної держави є другою необхідною умовою успішного проведення правових реформ. Можна погодитись з Г. Гавриловим, який виділяє такі визначальні для опозиції характеристики політичної системи: а) соціокультурна гомогенність суспільства як наявність цілісної культури, що інтегрує представників різних соціальних груп, або його сегментованість як

поширення замкнених субкультур; б) політична багатоманітність як наявність певної сукупності політичних сил, оформлених на різній основі (спільна ідеологічна платформа, захист корпоративних інтересів, прагнення здобути владу тощо). Перша визначає потенційну можливість виникнення опозиції та ступінь протиріч у політичних інтересах, а друга – кількість суб'єктів системи, що претендують на владу.¹¹ На основі цих характеристик дослідник виділяє три моделі політичної опозиції:

1) **Модель політичної опозиції в системах з двома політичними акторами, що домінують** (Великобританія, США та інші країни з двопартійною системою).

- Характерна для країн із гомогенним суспільством, політична структуризація якого є достатньо чіткою, стабільною та не радикально поляризованою;
- Стабільність базується на взаємній лояльності двох основних політичних гравців, принципі змагальності та утриманні від радикалізму.

2) **Модель політичної опозиції в системах з кількома політичними акторами, що домінують**. Ця модель визначає таку специфіку політичного життя в державі:

- Формується у сегментованому суспільстві, в якому лінії розколу суспільства відповідають політичним протиріччям, а кількість владних центрів – кількості сегментів. Наявне право взаємного вето щодо питань, що стосуються інтересів сегментів суспільства, які представляє певна політична сила;
- Протиставлення гравців є досить жорстким, що істотно звужує поле пошуку консенсусу;
- Практично нівельована можливість опозиції здобуття влади засобами, характерними для змагальної системи. Для досягнення цієї мети необхідно вийти за межі системи, тобто стати позасистемною опозицією.

3) **Модель політичної опозиції в системах з одним політичним актором, що домінує**.

- Збереження єдиного власника політичного ресурсу (конкретної особи або політичної сили) протягом кількох політичних циклів;
- Способи підтримання однополярного режиму: суб'єктивні (здійснює одна особа незалежно від її місця у владній вертикалі) та інституціональні (псевдоелекторальне формування влади);
- Відносини влади та опозиції визначаються довільно однією зі сторін.

В однополярних режимах опозиція може мати системний або несистемний характер та проявляється у, по-перше, міжелітарній боротьбі, прагненні до повного контролю в рамках суб'єкта, що домінує, а по-друге – у насильницькій зміні носія домінуючого ресурсу. Однополярний режим виключає можливість функціонування опозиції в межах демократичного процесу. Прикладами таких моделей є країни колишнього СРСР, для яких характеристиками опозиції є: а) відсутність змоги функціонувати та вимушеність покинути країну (Туркменістан, Узбекистан); б) існування в умовах числених утисків з боку державної влади,

¹¹ Тут і далі про дану концепцію див. Гаврилов Г. Там само. – с. 44-94

вплив на яку мінімальний (Білорусь, Казахстан, Киргизія, Таджикистан)¹². Дослідження таких форм існування опозиції може бути цікавим для політичної історії, однак не має суттєвого значення для законодавця, чия мета – оптимізація нормативного регулювання діяльності опозиції в демократичній системі. Таким чином, на рівні вивчення парламентської форми опозиції в однополярних режимах можливий лише псевдоаналіз, який не матиме практичного значення для виявлення позитивів та негативів. Саме тому в рамках цього дослідження варто звернути увагу на двополярну та багатополярну моделі опозиції, які можуть бути використані при аналізі парламентської опозиції. Вони описують системну опозицію, однією з форм існування якої є фракція. У таблиці подані основні характеристики цих моделей.

Таблиця 6. Двополярна та багатополярна моделі політичної опозиції: порівняльний аналіз

	Двополярні	Багатополярні
Системність/несистемність	Абсолютне панування системної опозиції	Наявність великої кількості переважно системних гравців, що не відображають реальну структуру суспільства
Ідеологічне підґрунтя	Ідеологічний принцип формування опозиції	Утворення опозиції за принципом клієнтизму
Спосіб боротьби за владу	Прагнення одноособового завоювання влади	Наявність нестабільних коаліцій у боротьбі за владу
Особливість еліти	Диференційовані	Диференційовані
Виборча система	Мажоритарна	Пропорційна
Ступінь інституалізації	Високий	Середній

Джерело: Гаврилов Г. Модели политической оппозиции: теоретико-методологический анализ. – Екатеринбург, 2003. – с. 44-79.

Врахування рівня сегментованості суспільства та ступеня політичної багатоманітності як змінних параметрів при дослідженні парламентської опозиції, що знаходять своє втілення у специфіці партійної системи (структурованості-поляризованості, стабільності-нестабільності тощо) має дуже велике значення. Оскільки **багатополярну модель** можна використовувати при дослідженні опозиції в Україні, розберемо її елементи та принципи функціонування більш детально.

Основним шляхом підтримання *стабільності* всередині системи є поляризація сегментарних інтересів та замикання їх у межах певного сегменту. Законодавчими механізмами цього процесу є пропорційне представництво різних політичних сил у парламенті, формування Уряду на основі широкої коаліції, взаємне право вето щодо питань, віднесених до сфери виключних інтересів сегменту. Сегментарні протиріччя можуть бути релігійного, расового, національного, ідеологічного, культурного або мовного характеру; їх частковий перетин (наприклад в межах одних соціальних груп) сприяє внутрішній рівновазі сус-

12 Див. Кесарчук О. Діяльність опозиційних сил в країнах-членах СНД // Опозиція: статус, права та зобов'язання. Європейський досвід та українські реалії (Матеріали науково-практичного семінару) // Вісник Школи політичної аналітики. – 2003. -№ 2(7). – с.30-33.

пільства. Отже, захист прав меншості через надання можливості брати участі у прийнятті політичних рішень є найбільш раціональним способом підтримання стабільності системи. Прикладом ефективного розподілу функцій між більшістю та меншістю є захист прав лінгвістичних груп у Бельгії.

Таблиця 7. Досвід Бельгії

Територіальний поділ	1) три спільноти: Французька, Фламандська, Германомовна; 2) три регіони: Французький, Фламандський, Брюссельський; 3) чотири лінгвістичних регіони: французької мови, голландської мови, двомовний (Брюссель – столиця), німецькомовний. Зміна кордонів лінгвістичних регіонів, вилучення територій з провінційного підпорядкування та передача їх у федеративне підпорядкування, прийняття законів, що стосуються повноважень спільнот та регіонів, законів про урегулювання суперечок між федеральним урядом та урядом спільноти та регіонів може відбутися лише за умови згоди обох палат парламенту, схвалення кваліфікаційною більшістю у 2/3 голосів кожної лінгвістичної групи у кожній з палат за наявності кворуму кожної з цих груп.
Вибори в парламент	1) Палата Представників обирається на пропорційній основі по округах, що співпадають з територіями проживання лінгвістичних груп; 2) Сенат формується сегментарними групами за складною системою.
Міністри УРЯДУ	Паритетне представництво франкомовних та голландськомовних міністрів.
Взаємне вето	Стосується питань, пов'язаних з проблемами сегменту суспільства. Лінгвістичні групи у складі парламенту можуть внести мотивувальну резолюцію на законопроект, який, на їхню думку, може зіпсувати стосунки між спільнотами. Після винесення резолюції парламентський процес призупиняється, а уряд протягом 30-ти днів повинен надати свій висновок або пропозиції щодо внесення змін.

Джерела: 1. Конституція Бельгії // Конституції государств Европейского Союза / под ред. Окунькова Л.– М.: Норма-Инфа-М, 1999. 2. *Гаврилов Г.* Модели политической оппозиции: теоретико-методологический анализ. – Екатеринбург, 2003. – с. 69-75.

Для сегментованого суспільства характерною є наявність кількох основних політичних сил, що як активні актори-політики жорстко протистоять одна одній. Посилення ролі політичних еліт обумовлює зростання довіри населення до елітарного лідера (рівень такої довіри є вищим, ніж рівень довіри до лідера провідної партії у гомогенному суспільстві). Це обумовлює формування кількох центрів політичного впливу, жоден з яких не претендує на всю повноту влади. Консенсусна (а не конфліктна) логіка політичного процесу характеризується обмеженим полем пошуку цього консенсусу, що робить важливим предметом дискусії кожне питання політичного порядку денного.

Таблиця 8. Досвід Португалії

Норми Конституції	Норми спеціального законодавства	Особливості
1) Право на ефірний час на державних радіо і телебаченні пропорційно кількості мандатів; 2) право на відповідь та політичні заперечення на політичні заяви уряду; 3) право на регулярне отримання від уряду інформації з проблем, що становлять суспільний інтерес; 4) необхідність врахування думки партій парламентської опозиції і партій, що не входять до складу уряду, при складанні порядку денного; 5) % депутатів Асамблеї Республіки або будь-яка парламентська група можуть ініціювати внесення резолюції осуду уряду з питань здійснення ним своєї програми або з питань, що становлять суспільний інтерес.	1) Висунення кандидатів у члени комітетів; 2) право на субсидії пропорційно чисельності фракції, службові приміщення, обладнання; 3) 1 /3 членів будь-якої палати можуть вимагати скликання надзвичайного засідання; 4) 1 /5 частина депутатів – обговорення законопроекту та голосування по ньому в палаті у разі його прийняття постійною комісією; 5) 1 /10 частина депутатів може підписати резолюцію осуду; 6) слово на сесії надається у порядку чергування «за» та «проти».	1) Розмежування парламентської меншості та парламентської опозиції, що є нехарактерним для законодавства зарубіжних країн; 2) З одного боку, має місце визнання прав меншин на демократичну опозицію, а з іншого - при встановленні конкретних прав опозиційних партій йдеться лише про парламентську опозицію (партії, що представлені в парламенті, але не входять до складу уряду).

Відсутність конструктивної співпраці між владою та опозицією в сегментованому суспільстві призводить до внутрішньої *нестабільності* системи. Спробами запобігти негативним наслідкам цього можуть бути: посилення виконавчої влади за рахунок парламенту та перенесення протистояння «влада – опозиція» на вісь «парламент – уряд», розкол держави за лініями сегментарних протиріч, збереження держави, але знищення опозиції, що є індикатором краху демократичного режиму та переходу до однополярності.

Отже, особливості політичної системи в межах певної держави формуються під впливом соціокультурних, історико-географічних, економічних та політичних чинників. Врахування такої специфіки має велике значення для формування системи опозиції в державі, а саме – визначення її природи та логіки взаємодії між різними політичними акторами.

Матеріали круглого столу
«Проблеми подальшої інституціоналізації
коаліції та опозиції у Верховній Раді України»
12 червня 2008 року

Загальна редакція
Крижанівський Володимир Петрович,
Рахімкулов Едуард Рустамович

Коректура і літературна редакція
Дирда О. Б.

Дизайн і макет
Саковська О.М.

Підписано до друку 16.02.2009. Формат 70x100 1/16.
Папір офсетний. Друк офсетний.
Умов. друк. арк. 5,81.

Видавництво «К.І.С.»
04080 Київ–80, а/с 1, тел. (044) 462 52 69,
www.books.dovidka.com.ua

Свідоцтво про внесення до державного реєстру
суб'єктів видавничої справи
ДК, №677 від 19.11.2001 р.

ТОВ «ВПК «Експерс-поліграф»
м.Київ, вул. Фрунзе, 47б