

ЕТАПИ ФОРМУВАННЯ ТА ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ ОПОЗИЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано основні історичні етапи формування політичної опозиції в Україні, розглянуто особливості розробки законопроектів про парламентську опозицію, визначено головні з них, окреслено основні проблеми та вектори розвитку процесу інституціоналізації політичної опозиції в Україні.

Ключові слова: політична опозиція; парламентська опозиція; законопроект; законодавче регулювання; політична меншість.

Актуальність теми дослідження. Основною умовою сучасної демократії є наявність політичної опозиції, яка контролює дії існуючої влади. На даному етапі становлення демократичних постулатів особливо гострим є питання законодавчого врегулювання діяльності політичної опозиції в Україні. Нинішня політична опозиція, яка існує в країні, не виконує постійно свою конструктивну функцію. Опозиція ще не стала ефективною складовою політичної системи. Тому актуальним є питання теоретичного окреслення основних етапів її формування, розвитку та діяльності, постійного вивчення та коригування процесу становлення опозиції в політичній системі України.

Мета дослідження:

- розглянути основні історичні етапи формування політичної опозиції в Україні;
- проаналізувати особливості розробки законопроектів про парламентську опозицію, визначити головні з них;
- окреслити основні проблеми та вектори розвитку процесу інституціоналізації політичної опозиції в Україні.

Стан наукової розробки теми. Проблема сутності опозиції, її політико-правового статусу в демократичному суспільстві є предметом політологічних досліджень і наукових дискусій. Аналізуючи дослідження і публікації, присвячені зазначеній проблемі, варто відзначити праці О. Совгирі, В. Якушика, М. Михальченка, І. Павленка, Т. Ткаченка, А. Колодія, Г. Постриганя, П. Шляхтуна та ін. Однак проблема становлення й функціонування політичної опозиції у демократичних суспільствах є надзвичайно багатоаспектною й багатогранною, і поза межами наукового аналізу залишається чимало актуальних аспектів. Комплексного, наукового підходу потребує питання інституційного виміру політичної опозиції та розмежування понять опозиції як інституту політичної системи і як форми суспільної протидії.

Виклад основного матеріалу. З 1991 р. зріс інтерес дослідників до проблеми інституціоналізації політичної опозиції в Україні. Проте на сьогодні існує недостатньо ґрунтовних системних досліджень з цієї проблематики. Вивчення різних моделей інституціоналізації політичної опозиції, аналіз і дослідження їхніх переваг і недоліків крізь призму української демократії є конче потрібним для процесів демократизації як політичної системи України, так і для всього українського суспільства та формування правової Української держави.

Водночас існування опозиції не може обмежуватися тільки її існуванням як контролюючого чинника існування влади, діяльність опозиції має бути законодавчо врегульована. Проте на сьогоднішній день питання саме інституціоналізації опозиції в Україні залишається невирішеним.

Сприятливі умови для інституціоналізації опозиції виникли напочатку 2000 р., коли у Верховній Раді України сформувалася пропрезидентська більшість, діяльність якої потребувала юридичного закріплення. З 2001 р. депутати з різних таборів запропонували низку законопроектів щодо визначення статусу парламентської опозиції. Питання про юридичне закріплення понять «опозиція» і «демократія» підтримують чимало науковців: ефективний та дієвий інститут політичної опозиції визначає демократичну державу як країну розвиненої демократії, а будь-яка демократична держава передбачає сильну опозицію. Тому інституційне утвердження політичної опозиції на сучасному етапі розвитку політичної системи України стає необхідним фактором подальшого процесу демократичної трансформації нашої держави.

Вибори 2004 р., 2006 р. та 2007 р. довели, що політична опозиція в Україні стає важливим чинником розвитку політичної системи, фактором впливу на розвиток громадянського суспільства та процеси демократизації. М. Михальченко виокремлює три типи політичної опозиції в Україні: 1) деструктивну консе-

рвативну, яка орієнтується на відновлення тоталітарної держави, радянської імперії (ПСПУ); 2) екстремістську українофільську опозицію, яка прагне побудувати українську державу з антиімперською орієнтацією («Свобода», КУН); 3) лояльну, демократичну опозицію, стратегічною метою якої є створення демократичного режиму, але яку не влаштовують форми і методи побудови соціально-правової держави (БЮТ) [2, с. 24].

Внесення змін до Конституції України значно розв'яже проблему місця та ролі політичної опозиції. Політична реформа переорієнтувала діяльність опозиції з президентської площини у парламентсько-урядову, так як це відбувається в країнах з тривалими традиціями парламентаризму. Проте політична реформа ще більше ускладнила систему взаємовідносин парламент – уряд – опозиція. Якщо раніше опозиційний вектор був чітко спрямований проти президента, то тепер їх з'явилося кілька. Після набуття чинності Закону України «Про внесення змін до Конституції України», який передбачив обов'язкове формування парламентської більшості у Верховній Раді та зберіг за Президентом низку важелів впливу на виконавчу вертикаль, постала необхідність закріплення гарантій реалізації прав тих депутатів і фракцій, які не входять до парламентської більшості, зокрема, у процесі розподілу керівних посад у парламенті, органах, які формуються за участі Верховної Ради України, у процесі здійснення парламентського контролю.

Складність визначення меж поняття «опозиція» в сучасних умовах обумовлена такими причинами: 1) Президент залишається носієм вагомих владно-розпорядчих повноважень, а отже, визначити спрямування діяльності опозиції нині набагато складніше, ніж у попередні роки; 2) парламентська меншість не є однорідним утворенням і включає як політичні сили із задекларованим опозиційним статусом, так і ті, які цей статус не задекларували; 3) склад парламентської опозиції і склад «опозицій» у місцевих радах не тотожний. Таким чином, підсумовують аналітики Лабораторії законодавчих ініціатив, в умовах слабкості партійної дисципліни, відсутності у районних та обласних рад власних виконавчих органів, наявності у Президента вагомих кадрових і владно-розпорядчих повноважень у сфері виконавчої влади, присутності у складі Кабінету Міністрів представників фракцій парламентської меншості, призначених за квотою Президента, визначити, що є опозицією, і хто є безпосереднім адресатом її опозиційної діяльності в центрі і на місцях, неможливо [4, с. 48].

Існує кілька варіантів інституціоналізації політичної опозиції у світовій практиці. Досвід провідних країн демократії дає змогу вирішити це питання через Конституцію, законодавчі акти, регламент та історичні традиції.

На думку автора, історичні традиції в поєднанні з пануючою політичною культурою постають визначальним фактором діяльності незадоволеної меншості. Проте, роль цього фактора виявляється лише в процесі розвитку політичної системи і в Україні перебуває в стані формування. Тому основним завданням сьогодення є забезпечення законодавчого регулювання

існування меншості. З приводу вибору шляху правового закріплення статусу опозиції вже тривалий час відбувається дискусія. Експерти виділяють три варіанти подальшого розгортання долі цієї проблеми:

1. Збереження наявного стану речей. У разі реалізації цього варіанта відносини між парламентською більшістю й опозицією будуть регулюватися ситуативними домовленостями, так, як це мало місце до нинішнього часу. Позитивні риси такого розвитку подій відсутні, проте, наявна низка недоліків. По-перше, відсутність закріпленого правового статусу парламентської меншості виступатиме потенційним джерелом конфліктів усередині парламенту, а по-друге, дасть опозиції можливість спекулювати на порушенні її прав, звинувачувати в цьому діючу владу. І, по-третє, це негативно відбиватиметься на міжнародному іміджі України через невідповідність традиціям європейської демократії.

2. Урегулювання статусу опозиції лише Регламентом Верховної Ради. У разі реалізації цього варіанта права меншості, її відносини з парламентською більшістю закріплюються у Регламенті парламенту (Закон України «Про Регламент Верховної Ради України»). Перевагою цього варіанта є: 1) відповідність правовій практиці більшості європейських країн; 2) менший обсяг законотворчої роботи порівняно з ухваленням окремого закону про опозицію. Недоліком є усунення від процесу врегулювання статусу меншості виконавчої гілки влади, зокрема Президента.

3. Ухвалення закону про опозицію разом із внесенням відповідних змін до регламенту. Перевагами такого варіанта є: 1) наявність рамкового закону про опозицію, який законодавчо засвідчує волю політичної еліти та суспільства поважати права меншості; 2) ухвалення окремого закону про опозицію є одним із зобов'язань України перед ЄС. Більшість експертів віддає перевагу саме такому варіанту закріплення статусу політичної меншості [3].

До Верховної Ради V скликання було подано два законопроекти. Перший розроблений групою депутатів фракції Партії Регіонів (реєстр. № 1011 від 25 травня 2006 р.) та другий за авторством Ю. Тимошенко (реєстр. № 1011-1 від 4 вересня 2006 р.). Останній був підтриманий Верховною Радою 13 січня 2007 р., ставши основним варіантом вирішення питання опозиції. Хоча й він потребує корекції.

Загалом протягом 1998–2006. було внесено на розгляд допарламенту 14 законопроектів з урегулювання опозиційної діяльності. Законопроект № 1011-1 дає достатньо великий обсяг прав парламентській опозиції. Серед них право:

1) брати пряму участь в управлінні державними справами, у тому числі шляхом здійснення контролю за діяльністю парламентської коаліції, Кабінету Міністрів України, Президента України, органів державної влади;

2) здійснювати альтернативне управління державними справами (створити тіньовий уряд);

3) на представництво у керівництві Верховної Ради, її комітетах і комісіях, у тому числі формувати персональний склад контрольних комітетів і слідчих комісій Верховної Ради України;

- 4) на участь у парламентському контролі;
- 5) на заяву у Верховній Раді України;
- 6) на доповідь та співдовідь у Верховній Раді України;
- 7) на формування порядку денного Верховної Ради України;
- 8) на формування бюджетної та податкової політики, у тому числі на подання альтернативного Закону України про Державний бюджет України;
- 9) отримувати інформацію про діяльність Президента, уряду та будь-яких інших органів виконавчої влади й місцевого самоврядування;
- 10) брати пряму участь у роботі уряду шляхом участі в засіданнях, робочих групах, дорадчих консультативних органах, а також – в обговоренні дій та рішень органів державної влади;
- 11) використовувати трибуну парламенту для оприлюднення своєї програми;
- 12) використовувати засоби масової інформації;
- 13) організовувати та проводити масові заходи [1].

Також парламентській опозиції гарантується право на заміщення керівних посад у Рахунковій палаті України, частині Ради Національного банку України, частині Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, частині Вищої ради юстиції України, що призначаються Верховною Радою України, а також в органах державної влади зі спеціальним статусом: з питань антимонопольного контролю і регулювання; державного регулювання ринку цінних паперів; фондового ринку; ринку фінансових послуг, що здійснюють діяльність із запобігання легалізації коштів, отриманих незаконним шляхом.

Проте експерти та фахівці відзначають набагато більше недоліків та аспектів, що потребують доопрацювання. До слабких сторін законопроекту № 1011-1 належать:

- 1) невідповідність окремих положень Конституції (зокрема, право вето на рішення уряду, виключне право заміщення посади голови Рахункової палати тощо);
- 2) нерівність прав фракцій, які входять до парламентської більшості, та фракцій, які не приєдналися ні до більшості, ні до опозиції;
- 3) невизначеність кола суб'єктів опозиційної діяльності (партія, фракція тощо);
- 4) «формальність» статусу опозиції, оскільки для його набуття достатньо лише заяви про перехід до опозиції;
- 5) закріплення за меншістю широкого переліку прав, через реалізацію яких опозиція здатна прямо втручатися в діяльність органів виконавчої влади, підміняти діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової гілки влади (право впливати на грошово-кредитну політику, право заміщувати посади в органах державної влади);
- 6) специфіка фінансування діяльності опозиції (здійснюється окремим рядком з Державного бюджету);
- 7) порушення принципу пропорційного представництва фракцій в органах, що формуються парламентом (надпредставленість або недопредставленість);
- 8) відсутність дієвих механізмів реалізації прав опозиції (кадрові та контрольні рішення приймаються

парламентською більшістю) і відповідальності за порушення цих прав;

9) відсутність дієвих механізмів узгодження інтересів між об'єднаною парламентською опозицією та опозиційними фракціями, які не ввійшли до об'єднаної опозиції;

10) надмірні повноваження опозиційного уряду;

11) реалізація закону призведе до необґрунтованого збільшення видатків Державного бюджету України [4, с. 31–32].

Протягом 2007–2015рр. було внесено на розгляд до парламенту 10 законопроектів з урегулювання опозиційної діяльності. З законопроекти № 4494, № 0948, № 3061, 3061-1 (2014–2015рр.) розроблені і доопрацьовані представниками парламентської фракції «Опозиційний блок» і депутатської групи «Відродження» [6]. На жаль, законопроект № 4494 був відхилений Президентом України П. Порошенком, а законопроект № 0948 відхилила Верховна Рада України. 8 квітня 2015 року за відповідний проект постанови проголосували 228 народних депутатів. Виконуючий обов'язки голови регламентного комітету П. Пинзеник зазначив, що до другого читання депутати подали 185 поправок, які комітет рекомендував відхилити [7].

На думку Ю. Солов'я, народного депутата від «Блоку Петра Порошенка», у запропонованій редакції законопроект про парламентську опозицію неможливо ухвалити, а такий закон узагалі потрібен в умовах, коли опозиція є професійною, сучасною та представляє інтереси українського суспільства, а не інтереси окремих бізнес-кланів чи олігархів: «Сьогодні ми бачимо, що українська так звана «опозиція» – це монополісти, які захопили українську економіку, це люди, які розхитали події на сході, це люди, які де-факто віддали український Крим Росії, і це люди, які є «п'ятою колоною» Кремля сьогодні в українському парламенті». На його переконання, ухвалення цього закону могло б узаконити і підсилити російський вплив в нашій державі [7].

Співголова депутатської групи «Відродження» В. Писаренко, один з авторів законопроекту № 0948 зазначив, що з 2006 року аналогічні законопроекти висувались представниками тих фракцій, які сьогодні знаходяться при владі і є членами коаліції. Тому прийняття даного законопроекту є важливим іспитом для парламентської більшості, який покаже, наскільки вони готові до появи опозиції в країні, яка матиме право реального контролю за діями влади. Він також охарактеризував механізми контролю, закладені в проекті закону про опозицію: «Це і представництво у керівництві комітетів, це і представництво у керівництві Рахункової Палати, щоб бачити, куди влада витрачає бюджетні кошти. Також це розподіл контрольних функцій як всередині парламенту, так і поза його межами – в бюджетній, правоохоронній, антикорупційній сферах. Це дуже важливо. Все це виписане в окремому законі – щоб опозиція не йшла на перемовини із владою для отримання функцій контролю». Народний депутат додав, що єдина проблема на шляху прийняття законопроекту «Про опозицію» в тому, що влада завжди неготова до існування сильної, незалежної опозиції [5].

Отже, поштовхом для формування опозиції стало проголошення незалежності та початок розбудови демократичної плюралістичної держави. Сьогодні розбудова демократичної держави в Україні зіштовхнулася з низкою проблем утвердження політичної опозиції. Серед них – відсутність консенсусу в політиці, слабкість опозиційного лідерства, недостатність кадрового потенціалу професійних чиновників вищого рангу, недоліки політичної реформи, невизначеність суб'єктів опозиції, відсутність фінансового забезпечення парламентських партій опозиції, відсутність законодавчого регулювання опозиційної діяльності та низький рівень демократичної політичної культури суспільства.

Таким чином, автор пропонує можливі шляхи оптимізації функціонування опозиції як політичного інституту та демократичного чинника державної політики, а саме:

- статус парламентської меншості має визначатися окремим законом, а не змінами до Регламенту Верховної Ради та інших нормативно-правових актів;
- суб'єктами парламентської опозиції мають бути фракції або їхні об'єднання, а не окремий депутат, партії чи блоки;
- удосконалення балансу повноважень гілок влади.

Подальше продовження тиску влади на опозицію, буде мати загрозливі наслідки для держави. З одного

боку, влада, продовжуючи діяти за попередньою логікою, має бути свідомо того, що в разі зміни ситуації, репресивний апарат почне працювати проти неї. Усвідомлення цього може спонукати до спроб законсервувати своє перебування при владі через створення для опозиції нерівних умов політичної конкуренції, усуненні найбільш впливових політичних сил від участі у виборах чи прямих фальсифікацій їх результатів. З іншого боку, відсутність легальних можливостей і умов для політичної діяльності спонукатиме політичну опозицію до радикалізації, використання значного суспільного невдоволення владою, протестного потенціалу. За певних умов і підстав, різке погіршення соціально-економічної ситуації, фальсифікація результатів виборів – все це може призвести до масового вияву суспільного протесту та дестабілізації ситуації в країні з непередбачуваними наслідками. Попри всі обставини, відносини між владою і опозицією в Україні поки не перейшли межу, за якої поглиблення конфронтації та її переростання у відкритий конфлікт є невідворотним. Однак ця межа є дуже близькою, тому подальший розвиток подій залежатиме від усвідомлення цієї обставини обома сторонами та наявності у них політичної волі для початку діалогу.

Список використаних джерел

1. Айзенштат М. П. Шаги на пути к демократии (английский парламент XVII–XX вв. Парламент и правительство) // Британия и Россия. – М. : ИВИ РАН, 1997. – С. 32–41.
2. Бабкін В. Д. Державна влада і політична опозиція / В. Д. Бабкін // Правова держава: Щорічник наукових праць / НАН України. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – Вип. 7. – К., 1996. – С. 193–199.
3. Бабкіна О. В. Демократичні детермінанти трансформації українського суспільства / О. В. Бабкіна // Трансформація політичних систем на постсоціалістичному просторі: Матеріали міжнародної науково-теоретичної конференції: 8–9 лютого 2006 р. / Г. О. Нестеренко (укл.) / В. П. Бех (ред.). – К. : НПУ імені М.П. Драгоманова, 2006. – С. 8–15.
4. Білоус А. О. Верховна Рада України: розташування сил і перспективи партій / А. О. Білоус // Нова політика. – 1995. – № 1. – С. 29–36.
5. Нардеп: Жодна влада не готова до прийняття спеціального закону про опозицію / Інформаційне агентство УНІАН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.unian.ua/politics/1057502-nardep-jodna-vlada-ne-gotova-do-priynyattya-spetsialnogo-zakonu-pro-opozitsiyu.html>.
6. Проект Закону про парламентську опозицію № 0948 / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52393.
7. Рада відхилила законопроект про парламентську опозицію / Інформаційне агентство УНІАН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.unian.ua/politics/1064969-rada-vidhilila-zakonoproekt-pro-parlamentsku-opozitsiyu.html>.

Д. О. Конопляник,

аспірант кафедри, Черноморський національний університет ім. П. Могили, г. Николаев, Україна

ЭТАПЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ОППОЗИЦИИ В УКРАИНЕ

В статье проанализированы основные исторические этапы формирования политической оппозиции в Украине, рассмотрены особенности разработки законопроектов о парламентской оппозиции, определены главные из них, обозначены основные проблемы и векторы развития процесса институционализации политической оппозиции в Украине.

Ключевые слова: политическая оппозиция; парламентская оппозиция; законопроект; законодательное регулирование; политическое меньшинство.

STAGES OF FORMATION AND PROBLEMS OF INSTITUTIONALIZATION OF THE POLITICAL OPPOSITION IN UKRAINE

The scientific novelty of the research. The basic condition of modern democracy is the existence of the political opposition, which controls the actions of the current government. At this stage of establishment the democratic postulates especially acute question of legislative regulation of the political opposition in Ukraine. The current political opposition that exists in the country is not fulfilling its constructive function continuously. The opposition has not become an effective part of the political system yet. Therefore, the relevant question is theoretical outlines the main stages of its formation, development and activities constantly learn and adjust process of the opposition in the political system of Ukraine.

The main objective is considered the main historical stages of the political opposition in Ukraine, analyzed the features of drafting legislation on the parliamentary opposition, identified the main one, outlined the main issues and vectors of the process of institutionalization of political opposition in Ukraine.

Methodology. In this research the author used such scientific methods as observation, comparison, analysis, induction and deduction, simulation, systemic and structural-activities approach.

Conclusion. The impetus for the formation of the opposition was the independence and start building a democratic and pluralistic state. Today the development of democracy in Ukraine faced a number of problems establishing political opposition. Among them – the lack of consensus in politics, the weakness of the opposition leadership, lack of human resource capacity of senior officials, the shortcomings of political reform uncertain business opposition, the lack of financial security parliamentary parties of the opposition, the lack of legal regulation of opposition activity and low level of democratic political culture.

Results. According to the author, the practical importance have such ways to optimize the functioning of the opposition as a political institution and democratic state policy factors as:

- Parliamentary minority status should be determined by a separate law, rather than changes to the Verkhovna Rada and other regulations;
- Subjects should be the parliamentary opposition faction or their associations, rather than individual MPs, parties or blocs;
- improving the balance of powers between the branches of government.

Key words: political opposition; parliamentary opposition; a bill; legislative regulation; political minority.

Рецензенти: *Іванов М. С.*, д-р політ. наук, професор,
Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв;
Шевчук О. В., д-р політ. наук, професор,
Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв.

© Конопляник Д. О., 2017

Дата надходження статті до редколегії 08.03.17