

УДК 342.52

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2021.14.01>

**Щебетун І.С.**

*к.ю.н., доцент,*

*доцент кафедри конституційного, міжнародного і кримінального права  
Донецький національний університет імені Василя Стуса*

**Горупашенко В.І.**

*здобувач кафедри конституційного, міжнародного і кримінального права  
Донецький національний університет імені Василя Стуса*

## ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ОПОЗИЦІЇ В УКРАЇНІ

**Постановка проблеми.** Проголошення України незалежною, демократичною, соціальною та правовою державою зумовило необхідність законодавчого закріплення загальноновизнаних світовою спільнотою здобутків демократичного розвитку країн, зокрема політичного плюралізму, багатопартійності тощо, тому проблема законодавчого регулювання статусу та діяльності парламентської опозиції як невід'ємного елемента будь-якої сучасної демократичної і правової держави набула особливої гостроти. З огляду на те, що тривалий період факт існування парламентської опозиції не визнавався і навіть цілком заперечувався, про законодавче регулювання цього інституту взагалі не йшлося, тому питання щодо правового статусу парламентської опозиції в сучасній теорії конституційного права України є фрагментарними і малорозробленими.

Необхідність унормування діяльності парламентської опозиції в Україні викликана низкою чинників, зокрема потребою в удосконаленні організації роботи Верховної Ради України, зміні характеру відносин влади й опозиції, ефективному контролю за органами законодавчої та виконавчої влади, що свідчить про актуальність обраної теми.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти правового та політичного статусу опозиції в Україні були предметом

дослідження вітчизняних та закордонних науковців, серед яких І. Берназюк, С. Бондар, Ч. Вайз, В. Веренько, Н. Вінничук, В. Горбатенко, Ю. Древаль, І. Жданов, В. Журавський, І. Зарицька, Д. Зубрицька, К. Ірх, В. Кампо, Ф. Кирилук, Г. Кречмер, О. Кукуруз, О. Майборода, М. Орзіх, Р. Павленко, Е. Рахімкулов, Й. Рисіч, А. Ришелюк, Ф. Рудич, О. Совгіря, Т. Ткаченко, Г. Федоренко, П. Шляхтун та інші.

**Формулювання завдання дослідження.** Метою цього дослідження є визначення загальних проблем правового регулювання парламентської опозиції, надання пропозицій щодо напрямів його удосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Досвід функціонування парламентської опозиції в закордонних країнах, законодавче закріплення її правового статусу потребує глибокого вивчення й осмислення цього феномену в Україні, яке варто проводити з урахуванням сучасних особливостей розвитку політичної системи нашого суспільства й особливостей історичного розвитку правової системи української держави.

С. Бондар уважав, що опозиційність є якістю, притаманною природі людського суспільства через його неоднорідність і відмінність інтересів як окремих людей, так і соціальних груп; опозиція існує в будь-якій соціальній системі, де ресурси, що визначають

поведінку її членів, розподілені нерівномірним чином, і саме у країнах із перехідним типом економіки особливе місце має належати опозиції, тому що немає досконалого демократичного управління, і значне місце ще займає моністична теорія буття у сфері політичної діяльності [1, с. 47].

Дослідження питання правового регулювання статусу парламентської опозиції варто почати з розгляду її поняття.

За часів незалежності України було чимало спроб врегулювати проблему законодавчого регулювання цього інституту, але жоден із внесених на розгляд Верховної Ради України законопроектів так і не набув характеру закону, однією із причин цього, як вважають фахівці, є відсутність єдиного підходу до визначення опозиції.

Думки науковців, які досліджували питання опозиції, також різняться. Так, М. Баглай і В. Туманов розглядають опозицію в конституційному праві як політичну діяльність партій, груп і рухів, які не згодні з урядовим курсом і методами реалізації цього курсу, ведуть з урядом і політичними силами, яких він представляє, боротьбу за державну владу [2, с. 289].

В. Маклаков опозицію характеризує як партію або політичні партії і групи, що мають розбіжності з урядом щодо політики, що ним проводиться, або з політичним режимом [3, с. 309].

С. Авак'ян залежно від форми правління держави, у якій функціонує опозиція, розрізняє парламентську опозицію в парламентській республіці, визначає її як сукупність депутатів або депутатських об'єднань, що охоплюють тих парламентарів, які не становлять більшості в парламенті / палаті парламенту, тому не мають прямого впливу на формування уряду, склад якого визначається партією / партіями, рухом / рухами, що мають більшість, опозиція фактично існує як меншість, або проголошує себе «парламентською опозицією». У президентській республіці, як вважає вчений, – це сукупність депутатів парламенту / палати парламенту, які фактично, через свою діяльність,

або в доповнення до цього ще й офіційно оголошують себе «противниками курсу президента держави» [4, с. 419].

Існує також думка, що під парламентською опозицією варто розуміти групу депутатів парламенту або парламентську фракцію якої-небудь партії, що не бере участі у формуванні уряду, виступає з низкою принципових питань проти урядової політики [5, с. 264].

В. Бабкін опозицію розглядає у двох аспектах: 1) як протидію, опір офіційній політиці, визначеним діям і поглядам; 2) як політичну партію або інше угруповання, які виступають проти політики більшості або панівного режиму, пропонують альтернативну політику, інший спосіб розв'язання проблем [6, с. 282].

Н. Грушанська визначає парламентську опозицію як парламентську / депутатську групу чи фракцію представленої а парламенті політичної партії або коаліцію (об'єднання, блок) таких партій, які незгодні з політичним курсом глави держави та/або виконавчої влади [7, с. 437].

Л. Гонюкова під парламентською опозицією розуміє групу депутатів парламенту або парламентську фракцію політичної партії, яка не бере участі у формуванні уряду і виступає проти урядової політики [8, с. 158].

Заслуговує на увагу науковий підхід, відповідно до якого опозиція характеризується як специфічна форма політичного впливу на органи державної влади з боку різних соціальних і політичних груп із метою законодавчого забезпечення своїх інтересів, структурними одиницями якої варто вважати також індивідів – фізичних осіб та членів різних соціальних груп, що представляють і захищають (виражають) їхні інтереси, і створюються для захисту інтересів фізичних і юридичних осіб, діють через відповідні об'єднання (організації) і партії, які протидіють державній владі, якщо остання у внутрішній і зовнішній політиці не враховує і не реалізує інтереси опозиції [9, с. 13].

Окремі дослідники пропонують уживати термін «цивілізована опозиція», що у

класичному розумінні передбачає не тільки партію, яка перемогла на виборах, а й партію, яка зазнала поразки, які визнають законність і справедливість встановлених правил, а також те, що благополуччя однієї зі сторін не можна досягти кривдженням іншої. Зрештою, політичні перемоги й поразки не є остаточними: варто потерпіти до наступних виборів [10, с. 21].

У проєкті закону України «Про парламентську опозицію» від 30 серпня 2019 р. зазначено, що «парламентська опозиція – це створена у визначеному цим Законом порядку депутатська фракція або добровільне об'єднання депутатських фракцій (груп) та народних депутатів України, що не увійшли до коаліції депутатських фракцій, які не погоджуються з політичним курсом коаліції та сформованого нею Кабінету Міністрів України» (ст. 1) [11]. Це визначення дещо суперечить сутності опозиції з огляду на те, що вона є не лише «противником» існуючої влади, а й представляє різні групи та верстви населення, які мають інші погляди, що, на нашу думку, повинно бути відображено в цьому терміні.

Якщо звернутися до аналізу практики закордонних держав із цього питання, то варто зазначити, що сам термін «опозиція» в іноземному законодавстві вживається рідко, натомість більш уживаним поняттям є «політична (або «парламентська») меншість», на що свого часу звернув увагу Конституційний Суд України, який зауважив: «Конституційні теорія і практика оперують поняттям «парламентська (депутатська) більшість» досить часто. Воно позначає певну організацію парламенту в результаті перемоги партії (блоку партій) на виборах або об'єднання партій у коаліцію після виборів. Парламентська (депутатська) більшість бере на себе відповідальність за формування державної політики, керівництво парламентом тощо» [12].

Варто зазначити, що упродовж нетривалого періоду (2008–2010 рр.) в Україні існував відповідний нормативно-правовий акт (Регламент Верховної Ради в редакції 2008 р.), який

містив окремий розділ «Парламентська опозиція», де визначались питання утворення та припинення діяльності опозиції, її права.

Так, встановлювалась вимога щодо затвердження окремого положення для організації роботи опозиції; надавалось право вимагати скликання позачергової сесії парламенту чи проведення додаткового пленарного засідання; внесення без голосування питань до порядку денного сесії та пленарного тижня; встановлювався щотижневий час для розгляду питань, запропонованих опозицією; було надано право виступу її представника під час розгляду Верховною Радою питань про засади внутрішньої та зовнішньої політики, програму діяльності й відповідальність уряду, стан виконання держбюджету; закріплювалось представництво опозиції під час розподілу керівних посад у парламенті та його органах; надавалось право створення «опозиційного уряду», який аналізував діяльність уряду й інших органів виконавчої влади, контролював підготовку й виконання держбюджету, мав право представляти альтернативні пропозиції щодо програми діяльності й актів Кабінету тощо.

Дискусійним також залишається питання щодо способу закріплення статусу опозиції. Так, окремі науковці та політики свого часу пропонували це відобразити безпосередньо в тексті Конституції, аргументували необхідністю саме на конституційному рівні забезпечити гарантії існування і діяльності політичної опозиції, розробити для опозиції механізми громадського контролю за діяльністю Президента, уряду та парламентської більшості [13, с. 75–76]. Представники іншого підходу зауважили, що недоречним було б перенесення регулювання статусу парламентської більшості та парламентської меншості (опозиції) чи будь-яких його елементів у текст Конституції України [14, с. 305].

Варто зазначити, що в більшості країн світу немає окремих законів, які регулюють опозиційну діяльність, практично немає країн, у яких опозиції належить право

вирішувати важливі кадрові й контрольні повноваження. Зазвичай діяльність парламентської опозиції полягає в роботі в комітетах та інших структурних підрозділах парламенту, внесенні запитань і звернень до урядовців, ініціюванні відповідальності уряду. Важливою ознакою демократичних держав є партнерські стосунки між парламентською більшістю (коаліцією) та парламентською меншістю (опозицією), що гарантує ефективну, плідну та конструктивну роботу в парламенті.

Нині науковці й експерти висловлюють різні думки щодо необхідності законодавчого врегулювання статусу парламентської опозиції. Так, М. Росенко зауважує: «Особливістю існування парламентської опозиції в європейських країнах є те, що в більшості країн опозиційна діяльність окремими законами не регулюється, а поняття інституційно оформленої опозиції сприймається де-факто. Історичні традиції публічного управління базуються на стабільній партійній системі. Водночас політичний склад більшості та меншості є приблизно однаковим, та опозиція після чергових виборів стає «більшістю», а «більшість» – переходить в опозицію (США, Бельгія, Великобританія, Португалія, Швеція, Франція тощо)» [15].

Доцільно звернутись до раніше згаданого висновку Конституційного Суду України, у якому він констатує, «що запровадження в Конституції України поняття «постійно діюча парламентська більшість» логічно зумовлює потребу доповнити її гарантіями (хай навіть у загальній формі) для тієї частини складу Верховної Ради України, яка не входить до «постійно діючої парламентської більшість» і яку умовно можна характеризувати як «парламентську меншість». Невизначеність гарантій функціонування такої меншості може призвести до порушення однієї з основних засад, на яких ґрунтується суспільне життя в Україні, – політичної та ідеологічної багатоманітності (ст. 15 Конституції України), і обмеження конституційних прав громадян, передбачених, зокрема, ст. ст. 34 і 38 Конституції України» [12].

Вирішення цієї проблеми потребує тривалої та колективної роботи всіх представників законодавчої та виконавчої влади. Одним із варіантів вирішення може бути ухвалення окремого Закону «Про парламентську опозицію»; іншим, на нашу думку, виправданим та логічним, може бути внесення відповідних змін до чинного Закону України «Про Регламент Верховної Ради України».

За будь-якого способу вирішення цієї проблеми слушною є думка, яку висловив Д. Черетун. Він зауважив, що варто взяти до уваги таке: право висування кандидатів на парламентських виборах належить лише політичним партіям; стабільність фракційної організації партій у парламенті та прогнозованість діяльності парламенту як результат чіткої структурованості та високої партійної дисципліни; обмеження конкурентної боротьби за владу та процес здійснення влади рамками конституції і права; лояльний характер опозиції; безпосередню участь парламентської більшості у визначенні кандидатури прем'єр-міністра та складу уряду; відповідальність партій за здійснювану ними державну політику, зокрема відповідальний характер критики опозиції; отримання парламентською опозицією посад заступників голів парламентських комітетів; визначення порядку денного урядом після консультацій із представниками парламентської опозиції, а також право не менш як 1/3 частини членів палати парламенту направляти президенту петицію з вимогою відмовитися від підписання акта і вимагати проведення референдуму; право парламентської опозиції розпоряджатися певною частиною бюджету комітету; комплектування наукових і допоміжних служб парламенту за згодою з парламентською опозицією тощо [16].

**Висновки.** Зважаючи на думки науковців, експертів, народних депутатів та урядовців, вітчизняну та зарубіжну парламентську практику, законодавчі положення стосовно парламентської опозиції повинні містити положення щодо: гарантування опозиції

права очолювати комітети Верховної Ради України, які виконують контрольні функції (комітети з питань бюджету, Регламенту, свободи слова); одну з посад Першого заступника чи заступника Голови Верховної Ради України має обіймати представник опозиції; надати право опозиції щодо впливу на формування порядку денного парламенту,

зокрема, шляхом встановлення окремого дня для розгляду законопроектів, внесених їх представниками; передбачити право висунення кандидатур до складу контролюючих органів (Рахункова палата); передбачити право формування «опозиційного уряду», визначити його повноваження та юридичну значущість рішень.

### Анотація

Стаття присвячена дослідженню інституту парламентської опозиції з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду. Доведено, що функціонування парламентської опозиції в закордонних країнах, законодавче закріплення її правового статусу вимагає глибокого вивчення й осмислення цього феномену в Україні, яке варто проводити з урахуванням сучасних особливостей розвитку політичної системи нашого суспільства й особливостей історичного розвитку правової системи української держави.

Аргументовано, що існування парламентської опозиції забезпечує реалізацію функції парламентського контролю, тому необхідність унормування діяльності парламентської опозиції в Україні викликана низкою чинників, зокрема потребою в удосконаленні організації роботи Верховної Ради України, зміні характеру відносин влади й опозиції, ефективному контролю за органами законодавчої та виконавчої влади. Проаналізовано різні наукові підходи щодо дефініції терміна «парламентська опозиція»; досліджено проблеми відносин влади та «парламентської меншості»; визначено цілі та завдання опозиції; розглянуто права парламентської опозиції, зокрема право на формування опозиційного уряду («тіньовий кабінет міністрів») з урахуванням аналізу практики існування опозиції в Україні упродовж нетривалого періоду (2008–2010 роки) та відповідного нормативно-правового акта (Регламент Верховної Ради в редакції 2008 року), який містив окремий розділ «Парламентська опозиція», де визначались питання утворення та припинення діяльності опозиції, її права.

Проаналізовано законопроект «Про парламентську опозицію», виявлено його дискусійні питання те недосконалість окремих норм, наголошено на необхідності формування нормативно-правової бази, аргументовано, що вирішення цієї проблеми потребує тривалої та колективної роботи всіх представників законодавчої та виконавчої влади, одним із варіантів вирішення якої може стати ухвалення окремого Закону «Про парламентську опозицію», або іншим, на нашу думку, виправданим та логічним, може бути внесення відповідних змін до чинного Закону України «Про Регламент Верховної Ради України».

**Ключові слова:** парламентський контроль, парламентська опозиція, опозиційний уряд, нормативне закріплення, статусу опозиції.

### **Schebetun I.S., Horupashenko V.I. Problems of legal regulation of the parliamentary opposition in Ukraine**

#### **Summary**

The article is devoted to the study of the institution of parliamentary opposition taking into account domestic and foreign experience. It is proved that the functioning of the parliamentary opposition in foreign countries, legislative consolidation of its legal status requires in-depth study and understanding of this phenomenon in Ukraine, which should be carried out taking into account modern features of the political system of our society and historical development of the Ukrainian legal system.

It is argued that the existence of the parliamentary opposition ensures the implementation of the function of parliamentary control, so the need to normalize the parliamentary opposition in Ukraine is caused by a number of factors, including the need to improve the organization of the Verkhovna Rada, change the nature of relations between government and opposition. Various scientific approaches to the definition of “parliamentary opposition” are analyzed; the problems of the relationship between the government and the “parliamentary minority” are studied; the goals and tasks of the opposition are defined; the rights of the parliamentary opposition were considered, in particular – the right to form an opposition government (“shadow cabinet”), taking into account the analysis of the practice of opposition in Ukraine for a short period (2008–2010) and the relevant legal act (Rules of Procedure of the Verkhovna Rada in 2008), which contained a separate section “Parliamentary Opposition”, which identified issues of formation and termination of the opposition and its rights.

The draft law “On Parliamentary Opposition” was analyzed, its debatable issues and imperfection of certain norms were revealed, the necessity of formation of normative-legal base was emphasized and it was argued that solving this problem requires long and collective work of all representatives of legislative and executive power. The adoption of a separate law “On the Parliamentary Opposition” or other, in our opinion, justified and logical, may be the introduction of appropriate amendments to the existing Law of Ukraine “On the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine”.

**Key words:** opposition, parliament, institutionalization, civilized opposition, normative consolidation, legal regulation, status of opposition.

#### Список використаних джерел:

1. Боднар С. Поняття політична опозиція в дослідженні владних відносин: український та закордонний досвід. *Вісник Дніпропетровського університету*. 2015. № 2. С. 44–53.
2. Опозиция. *Малая энциклопедия конституционного права* / М. Баглай, В. Туманов. Москва : БЕК, 1998. 519 с.
3. Опозиция парламентская. *Большой юридический словарь* / под ред. А. Сухарева, Д. Зорькина, В. Крутских. Москва : Инфра, 1999. 790 с.
4. Парламентская оппозиция. *Конституционное право : энциклопедический словарь* / С. Авакьян ; под ред. С. Авакьяна. Москва : Норма, 2000. 688 с.
5. Опозиция парламентская. *Юридический энциклопедический словарь* / под ред. В. Крутских. Москва : Инфра-М, 2001. 704 с.
6. Бабкін В. Опозиція. *Юридична енциклопедія* : у 6-ти т. / за ред. Ю. Шемшученка та ін. Київ : Укр. енцикл., 2002. Т. 4. 744 с.
7. Грушанська Н. Парламентська опозиція. *Юридична енциклопедія* : у 6-ти т. / за ред. Ю. Шемшученка та ін. Київ : Укр. енцикл., 2002. Т. 4. 744 с.
8. Гонюкова Л. Правова інституціоналізація парламентської більшості та опозиції. *Парламентсько-президентська форма правління: Україна та німецький досвід* : збірник наукових праць / за наук. ред. І. Розпутенка. Київ : К.І.С., 2003. С. 156–162.
9. Політична опозиція : навчальний посібник / за заг. ред. В. Гошовської, К. Ващенко, Ю. Кальниша. Київ : НАДУ, 2013. 208 с.
10. Політична влада і опозиція в Україні: порівняльний аналіз із зарубіжними країнами : монографія / за заг. ред. Ф. Рудича. Київ : ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2016. 488 с.
11. Про парламентську опозицію : проект закону від 30 серпня 2019 р. № 1211. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66576](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66576).
12. Висновком Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту закону України «Про внесення змін до

Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» вимогам ст. ст. 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до ст. ст. 76, 80, 90, 106 Конституції України) від 27 червня 2000 р. № 1-в/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-00#Text>.

13. Мірошниченко Ю. Формування парламентської більшості: проблеми та перспективи. *Формування парламентської більшості. Стан, проблеми, перспективи* : матеріали Круглого столу. Київ : Видавничий дім «Юридична книга», 2010. С. 74–76.
14. Журавський В. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). Київ : Парламентське видавництво, 2012. 344 с.
15. Росенко М. Парламентська опозиція: сутність і політичний імідж, участь у політичному житті URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Arpu/2010\\_2/doc/5/04.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Arpu/2010_2/doc/5/04.pdf).
16. Черетун Д. Закон про опозицію: забаганка, інструмент маніпуляції чи необхідність? URL: [https://lb.ua/news/2020/02/28/451144\\_zakon\\_pro\\_opozitsiyu\\_zabaganka.html](https://lb.ua/news/2020/02/28/451144_zakon_pro_opozitsiyu_zabaganka.html).