

ВІСНИК ЦЕНТРУ®

Діяльність парламентської опозиції: корисний досвід для України

Існування опозиції – невід’ємна риса демократичного устрою та громадянського суспільства. В Україні однією з не врегульованих проблем функціонування політичної системи є невизначеність статусу парламентської опозиції. Чи варто Україні наслідувати закордонний досвід, яка модель опозиційної діяльності найбільше підходить українським партіям – це у збірнику статей “Політична реформа очима експертів: значення публічних консультацій” з’ясує директор програм з політичного аналізу МЦПД Віктор Чумак. На думку експерта, інституціоналізація опозиції є дієвим засобом залагодження суперечностей між інтересами різних соціальних груп, складником механізму стримувань і противаг у владних відносинах

Українська Конституція не окреслює права опозиції

Опозиція – це носій альтернативних способів розвитку суспільства, її діяльність оптимізує ухвалення державних рішень, спонукає зважати на інтереси всіх зацікавлених груп суспільства. Однією з причин нинішньої політичної кризи стала невизначеність статусу політичної опозиції. Тож для подолання електорального розколу країни належить посилити статус парламентської меншості та її можливості публічно висловлювати свою позицію, впливати на формування порядку денного парламентських засідань і брати участь у виробленні державної політики.

В українській Конституції права парламентської опозиції виразно не окреслено, однак деякі з них визначено. Передусім ідеться про право доступу до інформації. Кожний депутат (з лав більшості чи опозиції) може подавати депутатський запит і депутатське звернення до органів державної влади, установ та організацій.

Крім того, Конституція встановлює гарантії затвердження деяких рішень парламенту. За позитивного голосування третини депутатського корпусу можна сформувати слідчу комісію Верховної Ради. А для внесення до порядку денного питання про відповідальність уряду достатньо підтримки 150 народних депутатів.

Становлення української опозиції

До парламентських виборів 2002 року оформленої опозиції в Україні не було. Вибори до Верховної Ради за змішаною пропорційно-мажоритарною системою не давали змоги структурувати фракції парламенту за чіткими ідеологічними чи партійними критеріями.

До опозиції спорадично можна було зараховувати не лише ті політичні сили й окремих політиків, які висловлювали принципову незгоду з політикою уряду, а й ті сили, котрі загалом підтримували політичний курс влади, але в певні моменти не знаходили її підтримки для реалізації власних амбітних політичних чи бізнесових проєктів.

Зміни до Конституції 2004 року та вибори до Верховної Ради на пропорційних засадах у березні 2006 року заклали нові підвалини для діяльності парламентської опозиції. Уряд, що його формує парламентська більшість, несе перед цією більшістю політичну відповідальність. Президент, якого обирають на прямих виборах, має великий обсяг повноважень для провадження політичної діяльності.

Інституційні форми діяльності опозиції у світі

У парламентських республіках партії (коаліції партій), що формують уряд,

домінують і в парламенті, і в уряді. Опозиція для ефективної діяльності потребує додаткових прав. Тому в парламентських демократіях їй надають додаткові можливості для висвітлення власної політичної позиції та впливу на ухвалення державних рішень.

У президентських республіках, де уряд формує глава держави, парламент не має механізмів для відставки уряду, зв’язок між законодавчою та виконавчою гілками влади нещільний. Роль противаги уряду за конституційною моделлю відіграє парламент, що є одним цілим. Тож опозиція не має особливих прав у парламенті: їх регламентовано в загальній системі гарантій депутатської діяльності.

Комбінація різних інституційних умов і політичних традицій зумовлює виникнення різних моделей опозиційної діяльності.

Вестмінстерська модель парламентської опозиції

Така опозиційна модель властива передусім Великій Британії та країнам, які успадкували її політичну систему. Модель функціонує в парламентській республіці за двопартійної політичної системи, що дає змогу досить легко ідентифікувати владу й опозицію. Контроль над парламентською більшістю здійснює уряд. У вестмінстерській моделі опозиція має офіційний статус, але не може брати участі в процесі ухвалення державних рішень.

Опозицію повністю відсторонено від ухвалення державних рішень: їй наділено повноваженнями, що передбачають лише можливість критикувати урядові рішення, пропонувати альтернативні думки й у будь-який час замінити чинний уряд.

Перевагами такої моделі є чітка політична відповідальність кожної політичної сили. Ніхто не має права ставити собі в заслугу чужі досягнення, перекласти на інших відповідальність за невдачі в політиці. Партія влади не може заявити, що їй щось не вдалося через протистояння опозиції.

Явна хиба моделі – відстороненість половини політикуму від ухвалення державних рішень і брак представництва чималої групи інтересів у цьому процесі. До того ж якщо одна партія перебуває при владі тривалий час, існує велика ймовірність, що опозиція втратить професійні навички: оскільки вона довго не бере участі в управлінні країною, “забуває”, як це належить робити.

Континентальна (німецька та скандинавська) модель

Така модель функціонує в парламентській республіці. Уряд формується внаслідок створення коаліції більшості в парламенті. Представництво в парламенті мають більш як дві політичні партії. Уряд контролює парламентську більшість, але для ухвалення багатьох важливих рішень потребує згоди опозиції.

Опозиція може брати участь в ухваленні державних рішень не тільки приєднавшись до більшості, а й за допомогою інших механізмів. Зазвичай ідеться про голосування кваліфікованої більшості в парламенті за певні законодавчі акти. Наприклад, для затвердження державного бюджету в Бундестазі належить здобути підтримку двох третин депутатів.

Позитивні риси континентальної моделі – широке представництво політичних сил у процесі ухвалення державних рішень, розгляд альтернатив і, як наслідок, високий ступінь легітимності та підтримки в суспільстві.

Хибою моделі є невиразна політична відповідальність. Неможливо виявити, хто саме бере участь у виробленні того чи того рішення і хто за нього відповідає персонально. За такої системи також важко впроваджувати системні реформи: їх потрібно багато разів узгоджувати і на політичному, і на бюрократичному рівнях.

Опозиція в парламентсько-президентській республіці

Найхарактернішим прикладом моделі діяльності опозиції в парламентсько-президентській республіці є Франція, де існує змішана політична система, тобто парламент формує уряд, а президент, якого обирають на прямих виборах, має великий обсяг повноважень.

Функції опозиції виконує парламентська меншість (якщо президент і більшість належать до однієї політичної сили) або парламентська меншість і президент (якщо

президент і більшість належать до різних політичних сил).

Парламентська більшість у Франції ще слабша, ніж у Великій Британії. Французька опозиція не має не тільки жодної змоги брати участь у виробленні державної політики, а й спеціального статусу та жодних компенсаційних повноважень, таких як у Великій Британії (наприклад, встановлювати порядок денний упродовж визначеної кількості парламентських днів).

Можливості для опозиційної діяльності у Франції вкрай обмежено. Зокрема через це тут часто вдаються до непарламентських форм протесту й опозиційної діяльності: страйків, мітингів, демонстрацій та ін.

Така модель має свої переваги. У разі протистояння президента й уряду державну політику виробляють через пошук консенсусу: для ухвалення рішень потрібно знайти компроміс між політичними інтересами партій, що репрезентують президента й уряд. Якщо ж обидві гілки влади є представниками однієї партії, то можна визначити чіткий зв'язок між ситуацією в державі та діяльністю конкретної політичної сили.

Інституційне оформлення статусу української опозиції

Розглянуті моделі демонструють, що єдиного алгоритму опозиційної діяльності та ідеальної моделі не існує. Аналіз також засвідчує, що наявність або брак формалізованих повноважень опозиції безпосередньо не впливає на її роль і вагу в суспільстві. У будь-якій моделі опозиція може бути і слабкою, і сильною. Та чи та модель опозиційної діяльності є радше відповіддю на ті політичні та соціальні умови, які склалися в суспільстві.

В Україні після останніх президентських виборів відбулися важливі демократичні зміни: проведено вільні парламентські вибори, існують свобода слова, свобода зібрання, свобода політичної конкуренції, сильна опозиція, почало формуватися громадянське суспільство. Однак за два роки не створено основних демократичних інститутів, які захистили б і утвердили здобуті демократичні свободи.

Моделюючи статус опозиції у Верховній Раді, потрібно сформулювати такі стратегічні завдання:

- **Подолання регіонального та соціального розколу країни.** Вибори президента 2004 року та парламенту

2006 року поділили Україну навпіл. Політична система має функціонувати так, щоб не поглиблювати цей розкол, а навпаки ліквідувати його задля майбутнього.

- **Дальша демократизація політичної системи.** Визначивши опозицію важливим інститутом влади в демократичній державі, належить законодавчо закріпити її права й обов'язки в такий самий спосіб, що й обов'язки та права владної коаліції. За умов нестабільності функціонування коаліційних урядів і парламентських коаліцій такий статус має відповідати інтересам усіх політичних сил, присутніх у парламенті.

Для врегулювання діяльності опозиції немає потреби ухвалювати окремий закон. Права й обов'язки коаліції більшості й опозиції можна закріпити в Регламенті Верховної Ради, а сам Регламент підвищити до статусу закону, щоб унеможливити маніпулювання ним заходами більшості. Важливо, щоб такі зміни відбувалися з огляду на нинішній досвід діяльності опозиції.

Вимоги до опозиції

Опозиції потрібно гарантувати можливість не лише висловлювати альтернативні погляди, а й бути рівноправним суб'єктом політичного процесу. Водночас визначення статусу політичної опозиції має передбачати вимоги й до неї самої, передусім вимогу налаштовуватися на конструктивні форми співпраці, не вдаватися до неконституційних способів протистояння, будувати цивілізовані відносини з владою.

Головна рекомендація опозиційним партіям в Україні – перехід від “негативної” діяльності до “позитивної”. Щоб стати владою, опозиція має не тільки критикувати уряд, а й пропонувати власні варіанти політики. За умов свободи слова ті варіанти будуть донесені виборцям завдяки засобам масової інформації та експертам. І на підставі цієї інформації виборці робитимуть свій вибір на наступних виборах. ■

Статтю опубліковано у збірнику статей “Політична реформа очима експертів: значення публічних консультацій” у рамках проекту Українського освітнього центру реформ (УОЦР) і МЦПД “Проведення публічних консультацій та інформаційної кампанії з політичної реформи в Україні”. За додатковою інформацією звертайтеся до Віктора Чумака за телефоном (044) 484-4444 чи електронною поштою vchumak@icps.kiev.ua.