

# ДІЯЛЬНІСТЬ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ОПОЗИЦІЇ:

## КОРИСНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

**ВІКТОР ЧУМАК**

директор програм з політичного аналізу

Міжнародного центру перспективних досліджень (Київ)

Опублікована у збірнику статей «Політична реформа очима експертів: значення публічних консультацій», Червень – 2007, Український освітній центр реформ/МЦПД

Однією з не врегульованих проблем функціонування політичної системи в Україні є невизначеність статусу парламентської опозиції. Існування опозиції є невід’ємною рисою демократичного устрою та громадянського суспільства. Опозиція — носій альтернативних шляхів розвитку суспільства, її діяльність оптимізує ухвалення державних рішень, спонукає зважати на інтереси всіх зацікавлених груп суспільства.

Інституціоналізація опозиції є засобом конструктивного розв’язання суперечностей між інтересами різних соціальних груп, складовою механізму стримувань і противаг у структурі відносин у сфері влади. 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, насамперед вимогу налаштовуватися на конструктивні форми співпраці, не вдаватися до неконституційних способів протистояння, будувати цивілізовані відносини з владою<sup>1</sup>.

Дослідники моделі опозиційної діяльності в демократичних суспільствах виділяють декілька типів інституалізації опозиції. Ті різновиди можна вважати базовими для становлення опозиції в

**Опозиції  
потрібно  
гарантувати  
можливість  
бути  
рівноправним  
суб’єктом  
політичного  
процесу**

---

<sup>1</sup> Політична система України в контексті досвіду демократичного будівництва країн ЦСР та Балтії ([niisp.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=pp0&issue=2003\\_2](http://niisp.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=pp0&issue=2003_2)).

демократичному суспільстві. Деякі типи інституалізації передбачають наділення опозиції великими правами та високим статусом, інші таких прав і статусу не визначають.

Відмінність моделей опозиційної діяльності в парламенті зумовлюють вид та особливості партійних систем, на яких будується державний устрій. Велику роль у наданні статусу опозиції відіграють і політичні традиції, політико-правова культура нації та її схильність до пошуку консенсусу в суспільстві.

Статус опозиції визначають також через її **права** (доступ до участі в демократичних процесах, наділення базовими правами та привілеями, консультації з урядом з важливих питань національної безпеки, розподіл посад пропорційно до політичного складу парламенту, рівні права подання законопроектів та поправок до законів, недопущення дискримінації за часом виступів під час парламентських дебатів та усних запитань тощо) й **обов'язки** (пропозиція альтернативної урядової програми, діяльність з огляду на державні інтереси, заборона безпідставної критики уряду, утримання від пропаганди насильства як засобу політичного виявлення і т. ін.).

Головна відмінність між країнами з двопартійною і багатопартійною системами полягає в ступені тієї легкості, з якою можна розрізнати владу й опозицію. Наприклад, у Великій Британії, з її двопартійною системою, після парламентських виборів не виникають труднощі з такою ідентифікацією. Одна партія формує уряд, інша автоматично переходить в опозицію. За наявності в парламенті трьох партій така система теж може працювати: офіційною опозицією стає партія, друга за кількістю депутатів.

Що більше партій проходять до парламенту, то важче визначити їхній статус щодо влади. Одна партія вкрай рідко отримує абсолютну більшість депутатських мандатів, і для формування уряду доконче потрібно створити коаліцію. Невеликі партії, які будують свою програму довкола одного-двох питань політики (наприклад, «зелені»), можуть досить легко переходити з опозиції до влади в разі відображення в коаліційній угоді їхніх умов та програмних засад. Партії, що не увійшли до складу парламентської коаліції, здебільшого об'єднуються в альтернативну опозиційну коаліцію. Але

**Що менша кількість партій у парламенті, то чіткіший розподіл на владу й опозицію**

кожна задля збереження власної ідентичності веде й власну політичну гру: котрась стає непримиренною опозицією, котрась час до часу співпрацює з урядом.

Отже, в системах з невеликою кількістю партій у парламенті влада та опозиція беруть на себе набагато більшу політичну відповідальність за власні дії, а зміна статусу відбувається лише за підсумками виборів.

## **Інституційні форми діяльності опозиції**

У парламентських республіках партії (коаліція партій), що формують уряд, домінують і в парламенті, і в уряді. Опозиція для гарантованої ефективної діяльності потребує додаткових прав. Тому в парламентських демократіях опозиції надають додаткові можливості для висвітлення власної політичної позиції та для 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 не є щільним. Роль протипаги уряду за конституційною моделлю відіграє парламент, що виступає як одне ціле. Тож опозиція не має особливих прав у парламенті: їх регламентовано в загальній системі гарантій депутатської діяльності.

Комбінація різних інституційних умов та політичних традицій спричинює виникнення різних моделей опозиційної діяльності<sup>2</sup>.

### **Вестмінстерська модель парламентської опозиції**

Така опозиційна модель, притаманна передусім Великій Британії та країнам, які успадкували її політичну систему, отримала власну назву — Вестмінстерська. Модель функціонує в парламентській республіці за двопартійної політичної системи, що дає змогу досить легко ідентифікувати владу та опозицію. Контроль над парламентською більшістю здійснює уряд. У Вестмінстерській моделі опозиція має офіційний статус, але не може брати участі в

**Права опозиції частіше визначено в парламентських демократіях, ніж у президентських республіках**

**У Вестмінстерській моделі опозиція має офіційний статус, але її відсторонено від ухвалення державних рішень**

---

<sup>2</sup> Ludger Helms, "Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies", In: *Government and Opposition*, 2004, Vol. 39, Issue 1.

процесі ухвалення державних рішень. За таких обставин опозиція має:

- офіційний статус;
- додаткове державне фінансування;
- визначену в законі форму діяльності (тіньовий уряд);
- гарантії публічних висловлювань та вплив на формування порядку денного засідань парламенту;
- право отримувати інформацію від уряду;
- тільки символічні можливості впливати на ухвалення урядових рішень.

У Вестмінстерській моделі опозицію повністю відсторонено від ухвалення державних рішень: її 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 та 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.

Для нормального функціонування описаної системи доконче потрібні висока міра толерантності та гомогенності суспільства. Якщо суспільство не досягає консенсусу з більшістю питань політики, то ігнорування позиції великої частини населення протягом тривалого періоду може призвести до зростання протестних настроїв та суспільної напруги.

### **Континентальна (німецька та скандинавська) модель**

Така модель, за приклад якої може правити Німеччина, функціонує в парламентській республіці. Уряд формується внаслідок

**Позитивна риса моделі — чітка політична відповідальність влади та опозиції**

створення коаліції більшості в парламенті. Представництво в парламенті мають більше ніж дві політичні партії. Уряд контролює парламентську більшість, але для ухвалення багатьох важливих рішень потребує згоди опозиції.

Континентальній моделі властиві такі особливості:

- опозиції не репрезентує одна політична партія та одна фракція в парламенті;
- жодна політична партія в парламенті не має офіційного статусу опозиції та визначених форм діяльності;
- уряд не здобуває повного контролю над більшістю в парламенті, а для ухвалення деяких рішень у парламенті потребує голосів опозиційних депутатів;
- опозиція має рівні з більшістю права щодо формування порядку денного парламентських засідань та можливості публічних висловлювань.

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

Крім того, в Німеччині опозиція впливає на вироблення державної політики через спеціальні інститути влади, передусім — верхньої палати парламенту, Бундесрату, повноваження якого останніми роками істотно розширилися.

Членів Бундесрату не обирають на прямих виборах — вони є представниками урядів федеральних земель. Позиція таких депутатів формується не за політичними ознаками: їй належить погодити з представниками кожної землі, які можуть репрезентувати і владні, і опозиційні партії. Різні результати виборів до земельних парламентів зумовлюють відмінності в поглядах депутатів нижньої і верхньої палат парламенту. Більшість політичних рішень підлягає процедурі погодження між обома палатами, а участь у їх виробленні беруть не тільки представники владної коаліції, а й ті політичні сили, котрі формують позицію Бундесрату.

**Опозиція впливає на ухвалення державних рішень через процедуру голосування або за допомогою верхньої палати парламенту**

**Негативна риса континентальної моделі — невиразна політична відповідальність влади й опозиції**

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

Хибою моделі вважають невиразну політичну відповідальність. Не можливо виявити, хто саме бере участь у виробленні того чи того рішення і хто за нього відповідає персонально. За такої системи також важко впроваджувати глибокі системні реформи: їх потрібно багато разів погоджувати 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 або парламентська меншість (якщо президент і більшість належать до однієї політичної сили), або парламентська меншість та президент (якщо президент і більшість належать до різних політичних сил). Крім того, парламентсько-президентській республіці властива двополюсна політична система (виборча система заохочує блокування ідеологічно близьких політичних партій).

Парламентська опозиція у Франції діє за таких умов:

- не має можливостей впливати на ухвалення державних рішень;
- не має закріпленого статусу та прав щодо контролю за діяльністю уряду;
- не впливає на формування порядку денного парламентських засідань.

Натомість президент, опинившись в опозиції, залишається главою держави, зберігає політичну незалежність від уряду, не мусить координувати свою діяльність з парламентською меншістю, може істотно впливати на державну політику, тобто має такі права:

- право розпуску Національних Зборів за політичними мотивами (раз на рік);

**В опозиції разом з парламентською меншістю може перебувати й президент, який навіть тоді зберігає великий вплив на державну політику**

- право подання до Конституційної ради (аналог Конституційного Суду України) запиту щодо відповідності будь-якого законопроекту Конституції;
- право вето на будь-яке рішення парламенту та повернення того рішення на додатковий розгляд;
- право відмови підписувати постанови уряду, яка означає, що їх потрібно прийняти у вигляді законів.

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

Особливістю політичної культури Франції є те, що президент ніколи не йде в «глуху» опозицію до парламентської більшості. Як глава держави, навіть перебуваючи в опозиції до уряду, він залишається на вершині піраміди ухвалення рішень. Зазвичай президент віддає перевагу консенсусу у взаєминах з урядом, тому не координує своєї діяльності з парламентською меншістю.

Можливості для опозиційної діяльності у Франції сильно обмежено. Зокрема, з цієї причини у згаданій країні нерідко вдаються до непарламентських форм протесту та опозиційної діяльності: страйків, мітингів, демонстрацій тощо. Останніми роками, як свідчать факти, часто-густо ті акції відбуваються з застосуванням насильства.

Соціальні вибухи стають наслідком великої сегментації французького суспільства та суперечності інтересів різних сегментів, оскільки парламент, з його слабкою опозицією, не є тим майданчиком, де ці інтереси можна узгодити.

Описана модель має свої переваги. В 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.

**Опозиція не має спеціального статусу, тому застосовує непарламентські методи боротьби**

За умов належності президента й уряду до однієї політичної сили хиби такої моделі виявляються так само (або навіть виразніше), як у британській моделі. Якщо ж президент і уряд репрезентують різні політичні сили, то ці хиби проступають ще більшою мірою: простір для опозиційної діяльності не збільшується, натомість політична відповідальність стає дуже нечіткою. За таких обставин зменшується загальна легітимність системи.

Загалом охарактеризована політична система залишає багато місця для різних концепцій діяльності політичної опозиції, і французький варіант — лише один з можливих, але не найкращий.

## **Становлення української опозиції**

### **Відсутність формалізованої опозиції до 2002 року**

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.

Президент, Кабінет Міністрів та парламент, що не мали чіткої партійної належності, перекладали один на одного відповідальність за неефективну реалізацію державної політики або виправдовувати невдалі політичні кроки «доцільністю політичного моменту».

Формування органів виконавчої влади відбувалося непрозоро, за авторитарним рішенням президента Леоніда Кучми. Уряд та президент, що уособлювали виконавчу владу, не мали відповідної партійної належності, і такий стан речей також не сприяв консолідуванню опозиції.

Фактично опозиційна діяльність зводилася до абсолютного неприйняття політики «злочинної влади». В ролі постійних опонентів виступали ліві (Комуністична та Соціалістична партії) або праві (РУХ, ХДП, УРП, «Собор» та ін.). На додаток у Верховній Раді виникали ситуативні опозиційні групи щодо конкретних рішень, спрямованих на створення переваг тим чи тим бізнесовим групам.

Відповідно, до опозиції спорадично можна було зараховувати не лише політичні сили та окремих політиків, які висловлювали

**Оформленої  
опозиції  
в Україні  
до 2002 року  
не було**

**Діяльність  
опозиції  
зводилася  
до повного  
неприйняття  
політики  
«злочинної  
влади»**

принципову незгоду з політкою 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.

### **Конституційні рамки для діяльності опозиції**

Зміни до Конституції 2004 року та вибори до Верховної Ради України на пропорційних засадах у березні 2006 року заклали нові підвалини для діяльності парламентської опозиції.

Передусім треба вказати на велику структурну схожість української моделі політичної системи зі змішаною французькою. 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.

Отже, існують два можливі варіанти функціонування опозиції: 1) президент і уряд репрезентують одну політичну силу; 2) президент і уряд є представниками різних політичних сил, тому утворюється президентсько-парламентська опозиція до парламентської більшості.

В українській Конституції права парламентської опозиції істотно обмежено й не виразно не окреслено, однак деякі з них визначено. Насамперед йдеться про право доступу до інформації. Кожний депутат (чи з лав більшості, чи з опозиції) може подавати депутатський запит і депутатське звернення до органів державної влади, установи та організації. А главі держави для звернення чи подання запиту потрібно здобути підтримку щонайменше третини народних депутатів.

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 досить підтримки 150 народних депутатів.

Президент країни має широкі кадрові та організаційні можливості. Тож перебуваючи в опозиції до парламентської більшості, може істотно впливати на вироблення державної політики через призначення міністрів оборони та закордонних справ, голови

**Нинішня парламентська меншість не впливає на діяльність уряду**

**Президент має великі можливості впливати на діяльність уряду, не ідентифікуючи себе з опозицією**

Служби безпеки, голів обласних та районних державних адміністрацій і інших посадових осіб.

До того ж главу держави наділено досить великими повноваженнями у сфері законодавчої та нормотворчої діяльності.

Президент, зокрема, має такі права:

- накладати вето на закони, що їх ухвалила Верховна Рада (подолати вето можна лише завдяки голосам кваліфікованої більшості, тобто двох третин парламенту);
- тимчасово зупиняти дію актів Кабінету Міністрів, одночасно вносячи подання до Конституційного Суду для встановлення їх відповідності Конституції;
- скасовувати акти Кабінету Міністрів Автономної Республіки Крим;
- видавати власні укази, а також через власні укази надавати чинності рішенням Ради національної безпеки та оборони, що їх обов'язково мусять виконувати всі посадові особи, серед них і урядовці.

Фактично президент, перебуваючи в опозиції, має набагато більший обсяг прав, повноважень і можливостей впливати на державну політику, ніж парламентська меншість.

Схожість французької та української моделей державного устрою дає підстави припускати, що президент діятиме лише як глава держави й не ідентифікуватиме себе з опозицією чи більшістю. Але брак політичного та суспільного консенсусу щодо найважливіших питань політики, нехтування владної коаліції правами опозиції та бажання сконцентрувати владу в парламенті та уряді через створення парламентської більшості з 300 голосів зумовили гостру політичну кризу навесні 2007 року та намагання президента достроково припинити повноваження Верховної Ради України V скликання.

Однією з причин 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.

**Відсутність  
впливової  
опозиції може  
розколоти  
суспільство**

## ***Досвід для України***

Світовий досвід як такий не може правити за абсолютний дороговказ, оскільки кожна країна йде до демократії своїм шляхом. Потрібно визнати, що український варіант, українські політичні реалії мають свою специфіку, тому використовувати світовий досвід належить критично й коректно, застосовуючи творчий підхід<sup>3</sup>.

Розглянуті моделі демонструють лише те, що єдиного алгоритму опозиційної діяльності та ідеальна модель, яка не мала б негативних рис, просто не існує.

Очевидно, що порядок формалізації статусу опозиції залежить від встановленого державного устрою, політичної та партійної систем. Досвід жодної країни світу не можна беззастережно перенести на український політичний ґрунт — його потрібно модифікувати.

З політичної практики держав сталої демократії відомо чимало механізмів унормування правового статусу опозиції. Зокрема, йдеться про конституцію або спеціальні законодавчі акти; регламенти діяльності представницьких органів влади; правові або звичаєві норми, що їх санкціонувала держава; угоди між урядом та організаціями, які репрезентують опозиційні сили.

Водночас аналіз засвідчує, що наявність або брак формалізованих повноважень опозиції напряду не впливає на її роль та вагу в суспільстві. В 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

**Українську  
модель  
опозиції  
ще треба  
визначити**

---

<sup>3</sup> Таку думку висловив політолог Володимир Полохало під час роботи круглого столу «Статус опозиції в Україні: зміст та межі правового регулювання» (Київ, 26 вересня 2006 року).

свободи. Державну машину використовують як адміністративний ресурс у політичній боротьбі. Конституційний Суд виявився недієздатним. Судова система не чинить правосуддя. Прав опозиції законодавчо не захищено. Організація політичних партій далека від стандартів демократії. Інструменти впливу громадянського суспільства на владу існують лише формально. Жодний уряд не здійснив потрібних суспільству реформ, не працював за стандартами публічної політики, не запровадив демократичної системи ухвалення рішень, завдяки якій опозиція та громадськість могли б впливати на урядову політику.

Коли немає таких інституцій, будь-яка влада відчуває свою безкарність, а опозиція — маргінальність. Тож радикалізуються методи політичної конкуренції. Ті засоби політичної боротьби чимраз більше віддаляються від принципів демократії та верховенства права: коаліція у неконституційний спосіб поповнює більшість; коаліція та опозиція ухвалюють закон про Кабінет Міністрів, низка норм якого суперечить Конституції; президент відмовляється виконувати рішення Верховного Суду щодо відновлення на посаді одного з голів обласних державних адміністрацій. Як наслідок, вільна політична конкуренція вийшла за правові рамки й призводить до ерозії демократії та верховенства права.

Крім того, для України великим викликом залишається низький рівень політичної культури в пошуках політичного консенсусу й висока напруга політичного та регіонального протистояння. Через відмову опозиції брати участь в ухваленні політичних рішень зменшилася загальна легітимність політичного режиму, у квітні 2007 року виникла конституційна та політична криза. Застосувавши французьку модель опозиційної діяльності, Україна опинилася у вирі непарламентських системних форм протесту.

Зважаючи на українські політичні реалії було б доцільно закріпити права і коаліції більшості, і опозиції в Регламенті Верховної Ради України, надавши цьому документові набагато більший юридичний статус, ніж він має тепер, — статус закону.

**Оскільки в Україні немає розвинутих демократичних інституцій, права опозиції потрібно закріпити законодавчо**

## ***Інституційне оформлення статусу опозиції***

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 цього розколу, а навпаки, ліквідувати його задля майбутнього;
- дальша демократизація політичної системи. Визнаючи опозицію важливим інститутом влади в демократичній державі, належить законодавчо закріпити її права та обов'язки в такий самий спосіб, що й обов'язки та права владної коаліції. За умов нестабільності функціонування коаліційних урядів та парламентських коаліцій такий статус має відповідати інтересам усіх політичних сил, присутніх у парламенті.

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

Для визначення гарантій парламентської опозиції в тому розділі Регламенту, який би регулював її статус, потрібно закріпити низку норм.

### **Норми, що визначають поняття опозиції**

Одним з варіантів «м'якого» визначення опозиції в Україні може стати її окреслення за допомогою якісного та кількісного критеріїв. Наприклад, опозиційною належить вважати фракцію або коаліцію фракцій, які:

- заявили, що провадитимуть опозиційну діяльність, з трибуни Верховної Ради;

**Повноваження  
опозиції  
належить  
визначити в  
Регламенті  
Верховної  
Ради, а  
Регламентові  
надати статус  
закону**

- становлять не менш як чверть депутатів від конституційного складу парламенту.

### **Норми, які визначають можливості висловлення власної політичної позиції**

Не маючи змоги впливати на формування порядку денного парламентських засідань, опозиція часто вдається до непарламентських методів діяльності, таких, наприклад, як блокування трибуни. Тому варто було б систематизувати й розширити права опозиційних фракцій щодо формування порядку денного. У такому разі було б реалізоване право створення слідчої комісії через можливість внести до порядку денного питання про її звіт. Тому потрібно законодавчо закріпити такі норми:

- право на створення слідчих комісій Верховної Ради, якщо за це проголосували не менше ніж третина від конституційного складу парламенту;
- право найбільшої опозиційної фракції тричі формувати порядок денний роботи Верховної Ради протягом однієї сесії;
- право інших депутатських фракцій визначати порядок денний одного робочого дня сесії;
- право членів опозиційних фракцій ставити менше ніж половину питань членам уряду під час проведення днів уряду в парламенті.

**Опозиції  
потрібно надати  
право  
формувати  
порядок денний  
парламентських  
засідань**

### **Норми, що визначають можливості опозиції контролювати діяльність більшості та уряду**

В українському парламенті усталилася практика надавати опозиційним фракціям можливість очолювати ті комітети, в яких найяскравіше виявляються його контрольні функції. Тож не завадило б закріпити за опозиційними фракціями такі права:

- право очолювати комітети з питань бюджету, боротьби з корупцією та організованою злочинністю, регламенту та депутатської етики, з питань свободи слова та інформації, прав людини;

- право висувати кандидатури на посаду віце-спікера та голови Рахункової палати. Ті посади належить розподіляти між фракціями опозиції пропорційно до їхнього представництва у Верховній Раді.

Інша можливість контролю опозиції над урядом — спрямування депутатських запитів та одержання на них відповідей. Але таке право нині не має свого логічного продовження: якщо депутатський запит роблять публічно з трибуни Верховної Ради, то відповідь на нього часто має формальний характер і не є відомою громадськості. Тому видається за доцільне:

- зменшити кількість народних депутатів, підтримка яких потрібна для спрямування запиту Президентом України, до 45 осіб;
- зобов'язати Президента та органи виконавчої влади, які мають найбільший вплив на реалізацію державної політики, публікувати відповіді на депутатські запити в парламентському виданні «Голос України».

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 з черги виборах.

**Відповіді на депутатські запити належить публікувати**

**Опозиція має перейти від «негативної» до «позитивної» діяльності**