

Кучер А.М.

*студентка юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету.*

Науковий керівник:

*д.і.н., доцент, професор кафедри
теорії та історії держави і права ТНЕУ
Грубінко А.В.*

ПАРЛАМЕНТСЬКА ОПОЗИЦІЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ

Парламентська опозиція є одним із найважливіших інститутів сучасного демократичного суспільства, а її діяльність є визначальним інституційним аспектом контрольної функції парламенту. У цьому контексті парламентську опозицію можна трактувати як діяльність, спрямовану на контролювання функціонування уряду (глави держави) та завоювання у майбутньому влади. Метою створення парламентської опозиції є контроль і критичний аналіз політики правлячої більшості та формування альтернативної стратегії розвитку й функціонування суспільства. Механізми парламентського контролю найефективніше реалізуються через сформований опозиційний уряд («тіньовий кабінет міністрів»).

Парламентська опозиція – це парламентська (депутатська) група/фракція представленої у парламенті політичної партії або коаліція партій, які не згодні з політичним курсом виконавчої влади та/або глави держави й виступають проти діяльності уряду/глави держави з принципових питань державної політики [1]. Визначаючи сутність поняття "парламентська опозиція", необхідно наголосити на тому, що її суб'єкти можуть не погоджуватись як із політичним курсом уряду, так і з курсом глави держави. Позиція парламентської опозиційності не передбачає представництва у виконавчих структурах та участі у формуванні уряду. У Резолюції 1601 (2008) Парламентської асамблеї Ради Європи [2] зазначено, що основною функцією парламентської опозиції є контроль уряду та забезпечення прозорості прийняття державних рішень. У Резолюції «парламентська

опозиція» та «парламентська меншість» ототожнюються. Пункт 13 Резолюції передбачає, що парламенти держав-членів Ради Європи визначають такі права по відношенню до опозиції / парламентської меншості:

- опозиція повинна брати участь у прийнятті політичних рішень;
- опозиція повинна брати участь у нагляді, перевірці, контролі політик (policy) уряду;
- опозиція та представники більшості мають право на отримання однієї і тієї ж інформації від уряду;
- представники опозиції мають право ставити більше запитань до уряду (під час години запитань), ніж представникам більшості;
- представники опозиції мають право вимагати створення комісії з розслідування або парламентської місії та ставати її членами;
- представники опозиції мають право вимагати проведення позачергової сесії (якщо є кворум – $\frac{1}{4}$ від членів парламенту);
- представники опозиції мають право звернутися до Конституційного суду і вимагати перегляду прийнятих законів.

Отже, діяльність парламентської опозиції спрямована на контроль за діяльністю уряду та/або глави держави; представлення альтернативних позицій; зміну офіційного політичного курсу глави держави та/або уряду; легальне усунення з посади глави держави або окремих членів уряду. В умовах демократичного суспільства основою опозиційної діяльності є наявність конструктивної альтернативної програми розвитку держави та наявність фахівців-професіоналів, здатних втілювати у життя цю програму.

Суб'єктами парламентської опозиції в сучасних демократичних країнах можуть бути: окремі депутати; парламентські (депутатські) групи чи фракції представленої у парламенті партії; коаліції (об'єднання, блоки) парламентських партій. Залежно від партійної та виборчої систем, що склались в процесі політичного розвитку держави, парламентська опозиція може бути представлена або фракцією-"монополістом", що становить парламентську меншість, або фракцією-лідером парламентської меншості, або коаліцією рівноправних фракцій парламентської меншості [12, с. 43].

Основними завданнями (цілями) парламентської опозиції є: обстоювання та захист інтересів суб'єктів опозиційної діяльності

шляхом забезпечення участі у здійсненні парламентського контролю; критичний аналіз дій правлячої більшості; виявлення та викриття недоліків у державній політиці; оприлюднення та обґрунтування критичних оцінок діяльності глави держави /або уряду; вироблення альтернативи офіційному політичному курсу; розроблення і внесення на розгляд парламенту (або його палат) альтернативних рішень щодо соціально-економічного та політичного життя суспільства; забезпечення стабільності соціальних відносин через виявлення та відстоювання інтересів тієї частини виборців, що знаходиться у меншості.

Відповідно до вказаних цілей можемо визначити функції парламентської опозиції: розроблення альтернатив політиці правлячих сил з метою забезпечення балансу влади; здійснення контролю над урядом і керованими ним органами управління; критика урядової програми; формування "тіньового кабінету" на випадок заміни уряду чи інших відповідних політичних структур; мобілізація на свій бік громадської думки певних прошарків населення; інформування виборців про свою діяльність і перебіг політичного процесу; підготовка та добір кадрів, їх презентація у парламенті. Функції опозиції можна поділити на основні та додаткові. До основних функцій належать критика уряду і правлячої більшості у парламенті, здійснення контролю за діяльністю уряду або глави держави; висунення політичних альтернатив. Додаткові функції реалізуються за умов, якщо уряд не має у парламенті стійкої більшості. У такому разі перед опозицією відкриваються можливості "торгу" з урядом за надання умовної підтримки або здійснення перегрупування сил всередині парламенту з метою створення нової правлячої коаліції зі своєю участю [12, с. 53].

На прикладі країн англосаксонської та романо-германської правових систем розглянемо поняття парламентської опозиції. У Федеративній Республіці Німеччина парламентська опозиція – це депутати та партії, які не беруть участі у формуванні уряду. Основне завдання опозиції полягає у розробці альтернативних політик відносно до тих, що пропонує уряд та більшість [8]. У Конституції України парламентська опозиція не згадується [9]. Приділяється увага швидше

правам і обов'язкам окремих суб'єктів та утворень (депутати, парламентські групи, фракції), які можуть утворити опозицію.

Якщо в парламенті існує кілька опозиційних партій, то вони не повинні зливатися в єдину опозицію. Тоді партії неофіційно визначають, якій із них має надаватися статус головної опозиційної партії. На практиці, головною опозиційною партією стає та, яка має найбільше депутатів у парламенті, а лідер цієї партії вважається лідером опозиції.

Опозиційні депутати часто використовую «великі запити» як інструмент контролю уряду. Через такі запити вони можуть просити надати інформацію щодо певної теми. Відповіді на «великі запити» часто призводять до парламентських дебатів. Ще одним інструментом є «Година уряду», де питання ставлять насамперед опозиційні партії. Також присутній такий елемент парламентської опозиційної діяльності, як опозиційний Кабінет Міністрів. Вперше він був сформований у 1960 році.

У Сполученому Королівстві Великої Британії офіційна опозиція – це друга за величиною політична партія в Палаті громад (перша за величиною партія формує уряд). Лідер цієї партії стає лідером опозиції. Завдання офіційної опозиції – стежити за роботою уряду. У більш загальному сенсі, будь-яка партія, яка не є частиною уряду, вважається опозиційною [3]. Основні завдання опозиції: сприяти розробці законодавства через конструктивну критику; виступати проти тих пропозицій уряду, які опозиція вважає недопрацьованими; пропонувати поправки до урядових законопроектів.

У Законі «Про міністерства» лідер опозиції визначається як «лідер опозиційної до уряду партії, яка має найбільшу кількість у Палаті громад» [4]

У статті 3 «Акту щодо управління Палатою громад» визначається, що до складу комісії Палати громад повинні входити: спікер; член Палати громад, призначений лідером опозиції; три інші члени Палати громад [5].

Законодавчо не закріплено положення щодо співпраці опозиції та уряду. Проте, як свідчать дослідження, подібна співпраця є важливим елементом у роботі як уряду, так і опозиції: лідер опозиції проводить консультації з прем'єр-міністром у разі введення надзвичайного стану

в країні; обговорення між лідером опозиції і прем'єр-міністром ситуації щодо безпекової політики (найчастіше подібні обговорення проводяться таємно); членам Тіньового кабінету пропонується взяти участь брифінгах відповідного профільного міністерства щодо розробки майбутніх напрямків діяльності.

Відзначимо особливості діяльності парламентської опозиції.

Двадцять днів в кожній сесії відведено для опозиційних дебатів. Із цих днів сімнадцять знаходяться в розпорядженні лідера опозиції і три можуть бути використані керівниками менших опозиційних партій. Лідер опозиції може поставити до 6 запитань прем'єрміністру в ході «Години уряду». Інші опозиційні депутати мають право на одне запитання. Ще однією особливістю британської опозиції є формування Тіньового кабінету. Він складається із членів головної опозиційної партії, яка заздалегідь розподіляє міністерські посади. Порядок денний визначається урядовою партією за узгодженням із головним парламентським організатором опозиційної партії. Головні організатори правлячої та опозиційної партій постійно підтримують комунікацію, тому за необхідності швидко можуть узгодити час для додаткового обговорення якогось пункту порядку денного [6].

Опозиційні партії також отримують додаткові кошти. Головна причина такого фінансування – наблизити ресурси опозиційних партій до ресурсів, доступних уряду. Розмір фінансування визначається Актом «Про міністерські та інші витрати» [7].

Отже, як ми бачимо, статус і обсяг прав, що надається парламентській опозиції в різних країнах, не є однаковим і обумовлюється специфікою тієї чи іншої моделі, що залежить від того, наскільки опозиційні партії включенні в діяльність парламенту, від ролі меншості в законодавчому процесі, вигляд законодавчого регулювання діяльності опозиції, від впливу опозиції на політичні процеси в країні. Умовно розподіляють такі моделі:

– німецька модель (Німеччина, Австрія) характеризується підзвітністю політичних рішень. За такої моделі уряд повинен урахувати пропозиції опозиції, дотримуватися узгодженого законодавчого процесу, проводити політичні реформи, що призводить до складнощів у визначенні, яка інституція, як саме та якою мірою – уряд чи опозиція – відповідає за конкретний законодавчий акт;

– скандинавська модель (Данія, Норвегія, Швеція) характеризується тим, що формально опозиція не настільки інституціоналізована, як у попередній моделі, але її роль в управлінні велика тому, що неформальні правила та звичаї дозволяють меншості впливати на законодавчу діяльність парламенту;

– французька напівпрезидентська модель характеризується інституційно та законодавчо слабкою роллю опозиції;

– вестмінстерська модель (Австралія, Велика Британія, Індія, Ірландія, Канада, Нова Зеландія) характеризується високою формалізованою інституційною роллю опозиції, однак на практиці вона мало впливає на вироблення політики. У Великобританії, Австралії і Канаді найбільша неурядова фракція називається “Лояльною опозицією Її Величності” [10], в Індії, Новій Зеландії, Ірландії “офіційною опозицією” [11, с. 147].

Висновки. Найкращими моделями для ефективної діяльності та захисту прав опозиції є німецька та вестмінстерська моделі.

Інституціоналізація опозиції в демократичних системах не має суперечити базовому принципу розподілу влади, а тому свідомо виходить із визнання обмеженості сфери впливу опозиції, що локалізується в парламенті і діє парламентськими методами. Зізнання такої обмеженості та прагнення до альтернативного державного управління не допускає значного впливу парламентської опозиції на розробку та реалізацію урядової політики, проте не обмежує впливу опозиції як політичної сили на електоральне поле. Демократичне законодавство встановлює або може встановлювати рамкові умови для діяльності опозиції.

Список використаних джерел

1. Політична наука: Словник: категорії, поняття і терміни / Б.Кухта, А. Романюк, Л. Старецька, Л. Угрин, О. Красівський, Г.Ткаченко / [за ред. Б. Кухти]. Львів: Кальварія, 2003. 500 с

2. Resolution 1601 (2008). Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament. Retrieved from <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17626&lang=en>.

3. Glossary Parliament UK. Retrieved from <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/opposition-the/>
4. Ministers of the Crown Act 1975. Retrieved from <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1975/26/contents/>
5. House of Commons (Administration) Act 1978. Retrieved from <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm197879/cmacts/036/19780036.htm>.
6. UK's Ministerial Code. Retrieved from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/579752/ministerial_code_december_2016.pdf.
7. Ministerial and other Salaries Act 1975. Retrieved from <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1975/27/enacted>.
8. Die Rolle der Opposition in der Demokratie. Retrieved from <https://www.bundestag.de/blob/419236/64f376df7bf65033d059668e3e8614f2/wd-3-285-06-pdf-data.pdf>.
9. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Retrieved from <https://dejure.org/gesetze/GG>.
10. Мустафин А. Оппозиция ее Величества. *Зеркало недели*. 2007. № 2 (631). 20 янв.
11. Петренко О. Парламентська опозиція: європейський досвід і Україна. *Ефективність державного управління: зб. наук. пр.* Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007. Вип. № 12. С. 146–152.
12. Совгиря О.В. Правовий статус парламентської опозиції / [навч. посіб.]. Київ: Центр навчальної літератури, 2006. 264 с.