

УДК 328.123

І.М. БЕРНАЗЮК, Ужгородський національний університет

ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ОПОЗИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Ключові слова: опозиційна діяльність, зарубіжні країни

Існування опозиції, за досвідом іноземних держав, нерідко слугує засобом унеможливлення зловживання владними повноваженнями, пом'якшення соціальної напруги. Нерідко діяльність опозиції спрямовується на недопущення порушень прав і свобод людини і громадянина, підтримання стабільності в суспільстві. Належна регламентація опозиційної діяльності є важливим елементом формування конкурентного середовища з правлячими політичними силами, стабілізації суспільного розвитку, запобігання виникненню політико-правових конфліктів.

Підготовка якісних пропозицій щодо нормативно-правового закріплення опозиційної діяльності в Україні не можлива без вивчення та аналізу регламентації цієї діяльності в зарубіжних країнах. Зокрема, певні дослідження в цьому напрямку провели Н.С. Крилова, Л.А. Луць, Ю.П. Ур'яс, В.М. Шаповал. Разом із тим, наявні прогалини, з огляду на перебіг часу, все ще мають місце. Тому метою статті є аналіз правової регламентації опозиційної діяльності в зарубіжних країнах, її новизною – висновки щодо існування в світовій практиці трьох основних видів правової регламентації опозиційної діяльності: в конституції, загальних законах про політичні партії та регламентах діяльності національних парламентів.

Однією з перших спроб законодавчого регулювання опозиційної діяльності було прийняття декларації незалежності США від 1776 р., яка передбачала, що уряд утворюється для забезпечення права людини на життя, свободу та прагнення до щастя, і як-

що якийсь державний устрій порушує ці права, то народ має право організувати владу в такій формі, що здатна забезпечити безпеку та процвітання [1]. Декларація прав людини та громадянина (*déclaration des droits de l'homme et du citoyen*) часів великої французької революції серед природних прав особи, поряд із свободою, власністю, безпекою проголошувала право на спротив насиллю [2].

Разом із тим, в Україні ці обидва документи були випереджені актом під назвою «Пакти й конституції законів та вольностей війська Запорозького», що також відомий як Конституція Пилипа Орлика (1710 р.), в якому зазначалося, що «генеральна старшина, полковники й генеральні радники» мають право вказати гетьману на його дії, що шкодять правам та вольностям військовим. Глава держави, в свою чергу, «на такі викази не має вражатися й чинити помсти, а такі неладності справити» [3]. Таким чином, в одній з перших конституцій світу закріплено механізм демократичного розв'язання питань між владою та, так би мовити, опозицією. Щоправда, цей Основний закон так ніколи й не отримав статус офіційного документу.

Сучасна Конституція України (ст.15) передбачає, що «суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності. Держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України» [4], а також перераховує низку інших прав, які входять до концепції опозиційної діяльності.

Українська опозиційна діяльність на даний час має не чіткого закріплення. Зокрема, Конституція України гарантує свободу слова, право на об'єднання, право збиратися мирно та без зброї, проводити мітинги, демонстрації, право брати участь в управлінні державою, обирати та бути обраним, право звертатися особисто, а також направляти колективні звернення до державних органів та органів місцевого самоврядування. Таким чином, в українському законодавстві відсутній цілісний виклад права на опозицію. Тоб-

то, ситуація є дещо подібною до системи правових норм, що регулюють опозиційну діяльність країн англосаксонської системи права, де права опозиції також містяться в різних правових актах.

Світова практика законодавчого регулювання опозиційної діяльності свідчить, що хоча в цих правових актах і не містяться поняття «опозиція» або «опозиційна діяльність», їх зміст полягає у тому, що представникам владних структур та їх опонентам від опозиції надаються рівні права у їх взаємодії із законом Habeas Corpus act (англійський Біль про права) [5].

Початок інституціоналізації опозиції почала Велика Британія. Ще в XVIII ст. один із перших теоретиків опозиції англієць Г. Болінброк у творі «Dissertation on parties» доводить, що істинна свобода нероздільна з боротьбою, що в конституційних державах нагляд народу та кожної окремої особи за урядом та його заходами становлять суттєву необхідність, і що ніяка форма правління, ніяка організація не можуть бути захищені від народних виступів. Зміст викладеного ним конституційного принципу полягав у забезпеченні балансу влади, контролю та політики з боку опозиції дій влади, внесення пропозицій, спрямованих на реформування державно-правових інститутів [6].

Процедура розподілу функцій в парламенті між правлячою партією та опозиційною партією сучасного Об'єднаного королівства проходить таким чином. Партія, яка отримала більшість місць (не обов'язково голосів) на загальних виборах або яка отримала підтримку більшості членів палати громад, як правило, формує кабінет міністрів (за традицією монарх звертається до лідера партії більшості сформувати парламент). Близько 100 її членів в палаті громад та палаті лордів отримують посади міністрів, в т.ч. й призначення в кабінет міністрів за представленням кабінету міністрів.

Найбільша партія меншості стає офіційною опозицією із своїм лідером та «тіньовим кабінетом». Лідери уряду та опозиції корис-

туються однаковим авторитетом й розташовуються на передніх лавах по обидві сторони палати громад. За ними розташовуються рядові члени парламенту з числа їх прибічників. Приблизно подібним чином партії розташовуються в палаті лордів.

Ефективність існуючої партійної системи в парламенті значною мірою обумовлена взаємовідносинами, які склалися між урядом та опозиційними партіями. В залежності від балансу сил між партіями в палаті громад опозиція може спробувати ініціювати голосування та винести вотум недовіри уряду. Проте зазвичай цілями британської політичної опозиції є такі:

а) сприяння формуванню політичного курсу та здійснення законодавчої влади за допомогою конструктивної критики;

б) опонування тих пропозицій уряду, які вважаються сумнівними; внесення поправок у законопроекти;

в) обґрунтування власної політичної лінії, щоб покращити свої шанси на успіх на майбутніх виборах.

Опозиція виконує свою роль, беручи участь у дебатах з різних питань, а також шляхом внесення своїх пропозицій на обговорення в обох палатах та діючи через систему парламентських комітетів. Порядок денний визначається урядовою партією за узгодженням з головним парламентським організатором опозиційної партії. Головні організатори правлячої та опозиційної партій (так звані «кнути») являють собою звичайні канали, якими часто користуються у тих випадках, коли необхідно знайти час для обговорення якогось конкретного пункту порядку денного. Лідери обох палат зобов'язані надати можливість членам палат ознайомитися з питаннями, що їх цікавлять [7, с.101].

Опозиція здійснює контроль за політикою уряду. Така можливість в неї виникає при роботі у парламентських комітетах, під час «години питань» уряду або прем'єр-міністра, протягом 20 останніх днів сесії, коли опозиція має право вибирати теми для обговорення.

Ще одною формою контролю за діючим

кабінетом міністрів, якою користується опозиційна партія, є винесення так званої «пропозиції». Така пропозиція містить точку зору парламентаря з того чи іншого питання та має своїм наміром винесення на обговорення палати з метою наступного прийняття нею ухвали. Після розгляду такої пропозиції палата голосує за або проти прийняття ухвали. У позитивному випадку наслідком винесення пропозиції є початок парламентських дебатів за тематикою «пропозиції» [8, с.45-46].

Можливістю винесення пропозицій на обговорення парламенту часто користується опозиція – для розгляду питань урядової політики. Підтримці опозиційної діяльності у Великій Британії також сприяє її фінансування з державного бюджету (щоправда за умови обрання до парламенту). Саме Об'єднане королівство було першою державою, яка встановила зарплатню лідеру опозиції. Іншим цікавим моментом є те, що у Великій Британії опозиція протиставляється не монарху, а діючому «уряду Її Величності», і так само носить назву «опозиція її Величності».

Положення відносно опозиційної діяльності, подібні до розглянутих нами, мають і країни Британського Співтовариства (Канада, Австралія тощо).

В Сполучених штатах Америки до складу усіх конгресових комітетів зазвичай включають представників від «малих» партій (інші, окрім двох головуючих в політичній системі США – республіканської та демократичної), а також конгресменів, які не належать до жодної партії. Квота на таких осіб визначається парламентською більшістю, разом із тим, близько половини часу, що виділяється на обговорення, надається депутатам від меншості.

Зауважимо, що на відміну від британського парламенту, в США можлива ситуація, коли президент перебуває в опозиції до парламенту (у випадку відсутності підтримки в будь-якій з палат або в разі обрання президентом особи, яка належить до партії, що набрала менше голосів і сформувала меншість) [9, с.143].

Інші країни регулюють правовий статус опозиційної діяльності конституцією.

Найбільше прав закріплено за опозицією у конституції Португалії, прийнятої після революції 1974 р. Ст.40 конституції Португалії надає парламентській опозиції право на ефірний час на державних радіо- та телеканалах пропорційно кількості мандатів, право на відповідь заявам уряду. При цьому опозиційні партії мають однаковий з владними ефірний час та однаковий розмір публікацій. Ст.117 тієї ж конституції містить посилання на право опозиційних партій на регулярне отримання від уряду інформації про проблеми, що становлять суспільний інтерес [10]. Крім того, португальський парламент ухвалив два спеціальні закони, що стосуються діяльності опозиції: від 05.08.1977 р. - про правовий статус опозиції, та від 05.09.1986 р. - про гарантії права опозиційної партії на виступ.

Конституція ФРН містить положення, які використовуються опозицією у своїй діяльності. Зокрема, на вимогу десятої частини депутатів може проводитися закрито засідання німецького парламенту - а саме Бундестагу, четверта частина від конституційного складу парламенту може вимагати формування слідчої комісії, а третина депутатів має право на ініціювання позачергового засідання Бундестагу. Меншість може також звертатись до більшості із заявами (вимогами), протестами та запереченнями [11].

Регламентом німецького Бундестагу дозволяється депутатам звернутися до уряду з великим та малими запитами. В свою чергу, обов'язком уряду є надання усної або письмової відповіді на такий запит (строки відповіді погоджуються обома сторонами). Для надання запиту правової сили необхідні підписи 30 депутатів [12, с.160].

Права на опозиційну діяльність в Норвегії регламентується Актом про парламент (аналог Регламенту Верховної Ради України). Відповідно до цього документу політичні сили представлені в керівництві різноманітних парламентських структур (наприклад, комітетів) у відповідності до представлення

в парламенті [13]. Подібним чином здійснюється регламентація у Швеції та Фінляндії. У Швеції встановлено суму, яка виділяється на кожний депутатський мандат, передбачається, що в разі здобуття опозицією місць у парламенті, на кожний такий мандат виділяється вдвічі більше коштів [14, с.155].

В Сеймі Литви за опозиційними політичними силами закріплені такі права: призначення одного заступника голови Сейму, голови або заступника голови бюджетного комітету, визначення порядку денного певних днів засідань, проведення прес-конференцій [15]. Конституцією Сейшельських островів визначено порядок обрання лідера опозиції та встановлено об'єм фінансування опозиційної діяльності [16].

У Франції відносини влади та опозиції значною мірою регулюються домовленостями та традиціями. Наприклад, для доведення своєї точки зору опозицією використовуються зустрічі з Президентом Французької республіки. В Президії Національних зборів пропорційно кількості депутатів представлені усі політичні сили. Крім того, в разі формування тимчасових слідчих комісій, до їх складу традиційно вводяться представники усіх політичних сил, представлених у парламенті (кількість представників залежить від пропорційності представлення у Національних зборах). Так само як і в Німеччині, опозиція у Франції може вимагати проведення закритих засідань (для цього необхідна згода десятої частини депутатів). Для того, щоб визначитися в конституційності того чи іншого акта необхідна підтримка 60 депутатів або 70 сенаторів, після чого звернення передається до аналогу українського Конституційного суду – Конституційної Ради. Серед інших прав, якими володіє опозиція, - можливість проведення спеціальних засідань, на яких ставляться питання до уряду, а також трансляція їх по телебаченню [17].

Слід зазначити, що більшість країн не має окремого закону про опозиційну діяльність. Це пов'язано з тим, що діяльність опозиції поза парламентом підпадає під регулювання

законодавства про свободу вираження поглядів, мітинги і демонстрації, а діяльність парламентської меншості - під регулювання Регламенту парламенту.

Значна частина розвинутих країн встановлює грошову підтримку, що надається опозиції. Таким чином, держава, беручи на себе фінансування опозиції, забезпечує незалежність останньої та сприяє оптимальній реалізації покладених на неї функцій.

Також слід звернути увагу на той факт, що окрім конституційних актів окремі елементи опозиційної діяльності регламентуються й правовими актами, що унормовують роботу парламентів.

У більшості зарубіжних країн на законодавчому рівні захищені права не стільки опозиції, в українському розумінні цього слова, скільки парламентської меншості в цілому. Це пояснюється, перш за все, тим, що провести тонку грань між опозиційністю і звичайною незгодою з програмою діяльності правлячої партії (або деякими її положеннями) і сформованого більшістю урядом не завжди можливо. Така грань може бути проведена лише в країнах, де в парламенті домінують дві політичні сили, наприклад - в США, Великобританії і деяких інших країнах.

В країнах із більшою кількістю політичних гравців формальною ознакою, яка уможливає набуття правового статусу опозиції виступає розмір фракції [18, с.274]. Статус офіційної опозиції має та парламентська фракція меншості, що не увійшла до проурядової коаліції, не формувала уряд, і не голосувала за його програми. Разом із тим, це не означає, що у випадку конструктивної співпраці влади та опозиції остання не буде підтримувати рішення урядових сил, які вважатиме правильними. Співпраця уряду та опозиції у такому випадку стає базисом для забезпечення стабільного функціонування політичної системи держави. Конструктивною співпрацею опозиція показує свої здібності ефективного державного управління.

Необхідно згадати і такий момент, що наявність партії, яка не брала участь у форму-

ванні уряду, не означає автоматичного віднесення її до категорії опозиції, оскільки така партія може здійснювати свою діяльність не послідовно опонуючи дії уряду, а вирішуючи свої поточні завдання. Можливим є й варіант, коли менша за чисельністю партія формує уряд, але їй протистоїть більшість, яка реалізує опозиційну модель поведінки – такий приклад є типовим для Канади та Польщі.

Таким чином, дослідивши питання регламентації опозиційної діяльності в зарубіжних країнах можна дійти таких основних висновків:

1. Однією з перших спроб законодавчого регулювання опозиційної діяльності є прийняття Декларації незалежності США від 1776 р., яка передбачає, що уряд утворюється для забезпечення права людини на життя, свободу та прагнення до щастя, і якщо якийсь державний устрій порушує ці права, то народ має право організувати владу в такій формі, що здатна забезпечити безпеку та процвітання.

2. Спосіб регулювання опозиційної діяльності в Україні схожий до системи правових норм, що регулюють опозиційну діяльність країн англосаксонської системи права, де права опозиції також містяться в різних правових актах.

3. Світова практика передбачає існування трьох основних видів правової регламентації опозиційної діяльності: в конституції, загальних законах про політичні партії та регламентах діяльності національних парламентів, спеціальних законах про опозицію.

ЛІТЕРАТУРА

1. Carl Lotus Becker The Declaration of Independence: A Study on the History of Political Ideas (New York : Harcourt, Brace and Co.,1922) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://oll.libertyfund.org/index.php?option=com_staticxt&staticfile=show.php&title=1177.

2. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen [Електронний ресурс]. – Режим до-

ступу:

<http://www.liberte.newmail.ru/declaration.html>.

3. Перша Конституція України гетьмана Пилипа Орлика (1710 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/articles/history/1710cnst.htm>.

4. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.

5. Habeas Corpus act [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.constitution.org/eng/habcorpa.htm>], англійський Біль про права Bill of Rights 1689 http://avalon.law.yale.edu/17th_century/england.asp.

6. The Philosophical Works of the Late Right Honourable Henry St John, Lord Viscount Bolingbroke 3 vol (1776; facsimile reprint 2005).

7. Шаповал В. М. Зарубіжний парламентаризм / В. М. Шаповал. - К. : Основи, 1993. - 143 с.

8. Крылова Н. С. Британский парламентаризм / Н. С. Крылова // Очерки парламентского права (зарубежный опыт). - М. : ИГП РАН, 1993. – 268 с.

9. Конституція Сполучених Штатів Америки : посібник для всіх / Д. П. Каррі. Пер. з англ. О. М. Мокровольського. – К. : Веселка, 1993. – 196 с.

10. Конституція Португалії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/portugal_constitut.html.

11. Основной закон Федеративной Республики Германии // Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты / под ред. Ю. П. Урьяса. Пер. с нем. – М. : Прогресс, 1991. – 267 с.

12. Государственное право Германии : [Сокращ. пер. с нем. семитомн. изд.]. - Т. 1. – М. : Ин-т гос-ва и права РАН, 1994. – 260 с

13. Акт про парламент Норвегії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/The-Constitution>.

14. Луць Л. А. Сучасні правові системи світу : навчальний посібник / Л. А. Луць. – Львів : Юрид. ф-т Львівськ. нац. ун-ту імені Івана Франка, 2003. - 234 с.

15. Сейм Литви [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm.

16. Конституція Сейшельських островів [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.vokrugsveta.ru/encyclopedia/index.php?title>.

17. Франція [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/France_W.HTM.

18. The Wordsworth Dictionary on British history. Editor J. P. Kenyon. Published by Wordsworth Editions Ltd., 1994. – 340 с.

Берназюк І. М. Правова регламентація опозиційної діяльності в зарубіжних країнах / І. М. Берназюк // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 48–53 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09bimvzk.pdf>

Щодо аналізу правової регламентації опозиційної діяльності в зарубіжних країнах встановлено, що в світовій практиці опозиційна діяльність встановлюється в конституціях, загальних законах про політичні партії та регламентах діяльності національних парламентів.

Берназюк И.Н. Правовая регламентация оппозиционной деятельности в зарубежных странах

В отношении анализа правовой регламентации оппозиционной деятельности в зарубежных странах установлено, что в мировой практике оппозиционная деятельность устанавливается в конституциях, общих законах о политических партиях и регламентах деятельности национальных парламентов.

Bernazjuk I.N. Legal a Regulation of Oppositional Activity in Foreign Countries

Concerning the analysis of a legal regulation of oppositional activity in foreign countries it is established that in world practice oppositional activity is established in constitutions, the general laws on political parties and regulations of activity of national parliaments.