

УДК 328. 123(4/8)

Інституційні засади діяльності політичної опозиції в демократичних країнах

С.С. БОНДАР

Уманський державний педагогічний університет ім. Павла Тичини, м. Умань, Україна,
E-mail: foxy-67@mail.ru**Авторське резюме**

Стаття присвячена дослідженню інституційних засад діяльності політичної опозиції в демократичних країнах. Досліджено процес виникнення та розвитку концепцій політичної опозиції. Виокремлено та проаналізовано особливості функціонування, чинники ефективної діяльності та процедурні передумови діяльності політичної опозиції в розвинених демократичних країнах. Виходячи з практики європейських демократичних країн можемо стверджувати, що право на представництво – це законодавчо закріплена за опозиційною партією чи опозиційним блоком гарантія отримання високих посад у керівництві парламенту, в його комітетах і комісіях, право на оприлюднення у стінах парламенту своєї позиції. Спосіб формальної організації і особливостей діяльності опозиції в державі залежить від цілої сукупності чинників. У демократичних країнах Заходу опозиція відіграє важливу роль – бере безпосередню участь в процесі управління державою. Проте, ступінь її залучення до державної діяльності є різним, і ця різниця перебуває, фактично, у прямій залежності від трьох основних чинників. Першим чинником є форма організації влади. Від форми правління залежить, якою мірою відбувається безпосереднє залучення опозиції до керівництва державою і, зокрема, чи відіграє вона роль в призначенні і звільненні з посад окремих урядовців або уряду в цілому. Ми виділили президентську республіку, парламентську республіку 1) з «Вестмінстерською моделлю» або парламентську опозицію без права вето урядових рішень; 2) з парламентською опозицією з правом вето рішень уряду; 3) з моделлю прямої демократії.

В рамках моделі змішаної республіки можна виділяти французьку напівпрезидентську модель коли більшість та опозиція нормативно не розмежовані, та класичний приклад змішаної республіки, коли існує чітке розмежування статусу більшості та опозиції. Проаналізувавши проблему інституціоналізації парламентської опозиції за різних форм правління, зроблено висновок, що рівень інституціоналізації парламентської опозиції залежить від форми правління, точніше від того, який рівень впливу має парламент (більшість) на формування уряду та контроль за його діяльністю. Спираючись на дану тезу, визначено, що інституціоналізація опозиції в країнах із змішаною формою правління залежить від того, якою мірою більшість «пов'язана» із процесом формування та діяльності уряду. Другий основний чинник що впливає на специфіку виборчої системи в країні, це тип виборчої системи. Третій – тип партійної системи. Між формою правління і виборчою системою існує тісний взаємозв'язок. Переважна більшість держав з парламентською формою правління прийняла пропорційну виборчу систему, в якій політичні партії, представлені парламентськими фракціями, формують уряд і розробляють програму його діяльності.

Сформульовано основні етапи розвитку політичної опозиції в Україні. Визначено критерії опозиційності, відповідні сучасному етапу розвитку політичної системи країни. Визначено перспективи та проблеми розвитку політичної опозиції в Україні.

Ключові слова: політична опозиція, демократична держава, більшість, система владних відносин, опозиційний блок, інституціоналізація, парламентська опозиція, правова регламентація.

Institutional foundations of political opposition in democracies countries

S.S. BONDAR

Pavlo Tychyna Uman state pedagogical university, Uman, Ukraine, E-mail: foxy-67@mail.ru

Abstract

Article is devoted to the research of institutional bases of political opposition activity in democratic countries. Process of emergence and development of concepts of political opposition is investigated. Features of functioning, factors of effective activity and procedural prerequisites of political opposition activity in the developed democratic countries are distinguished and analysed. Proceeding from practice of European democratic countries it can be argued that the right for representation is the guarantee of receiving major posts which is secured in legislation to opposition party or the oppositional block in the management of parliament, in its committees and commissions, the right for the position publication in parliament. The way of formal organization and features of opposition activity in the state depends on the whole set of factors.

In western democratic countries the opposition plays an important role - is directly involved in the management of the state. However, degree of its involving to the state activity is various, and this difference is actually in direct dependence on three major factors. The first factor is power organization form. It depends on the form of government how far there is a direct involving of opposition to the management of the state, and, in particular, she plays a role in appointment and termination of appointment of certain officials or the government in general. We distinguished the presidential republic, the parliamentary republic 1) with «Westminster model» or parliamentary opposition without the veto of government decisions; 2) with parliamentary opposition with the veto of decisions of the government decisions; 3) with model of direct democracy.

© С.С. Бондар, 2015

French semi-presidential model when the majority and opposition are standardly not differentiated and a classical example of the mixed republic when there is an accurate differentiation of the status of the majority and opposition are identified in the model of the mixed republic. The problem of parliamentary opposition institutionalization at various forms of government is analyzed. It is concluded that the level of parliamentary opposition institutionalization depends on the form of government, more precisely, on what level of influence on formation of the government and control of its activity has a parliament (majority). It is defined, that the opposition institutionalization in the countries with the mixed form of government depends on as far as the majority «is connected» with the process of formation and activity of the government. The second major factor influencing specifics of an electoral system in the country is type of an electoral system. The third - type of party system. Between the form of government and an electoral system there is a strong interrelation. Proportional electoral system in which the political parties presented by parliamentary fractions form the government and develop the program of its activity is accepted by the vast majority of the states with the parliamentary form of government.

The main stages of development of political opposition in Ukraine are formulated. The criteria of an opposition corresponding to the present stage of country political system development are defined. Prospects and problems of political opposition development in Ukraine are defined.

Key words: political opposition, democratic countries, presidential republic, the parliamentary republic, institutionalization, majority, opposition party, the oppositional block.

Постановка проблеми. Протягом тривалого часу існування людського суспільства опозиція вважалась явищем шкідливим, яке руйнує порядок в країні і є джерелом усіляких негараздів. Проте сьогодні практично усім зрозуміло, що сильна опозиція – запорука стабільності держави. Існування опозиції створює баланс у політичній системі і захищає країну не тільки від авторитарних крайнощів, але й просто від впливу суб'єктивних чинників при прийнятті важливих рішень урядом, парламентом та іншими владними інститутами. Зрозуміло, що опозиція, як природна протизвага владі, як її постійний суперник може призводити до певного напруження в політичному середовищі. Проте загрозливих рис це напруження набуває лише в тому випадку, коли опозиція не має можливостей впливати на ситуацію в країні, не має формальних та інституціоналізованих можливостей виражати і відстоювати свою думку, свої позиції та інтереси. Про таку опозицію можна сказати, що вона повністю перебуває поза межами владних взаємодій в країні, поза межами системи владних відносин. Відтак єдиною можливою, єдиною ефективною формою діяльності для неї залишаються позасистемні акції, спрямовані на дестабілізацію, дискредитацію та повалення існуючого режиму. Тому питання шкідливості чи корисності опозиції часто залежить не так від неї, як від умов її діяльності, що створені владою. Від цих умов залежить залученість чи незалученість опозиції до системи владних відносин в країні.

Аналіз досліджень і публікацій. Наразі ж в Україні можна спостерігати циклічну актуалізацію вивчення політичної опозиції, фактично пов'язану з виборчим циклом. Це питання було актуалізовано в 1996 році, коли вперше в Україні, з множини політичних відносин чітко виділилося протистояння між владою та опозицією. Тоді ж воно стало об'єктом уваги таких українських науковців як В. Бабкін, З. Балабаєва, Г. Демиденко та ін. Значна частина українських

дослідників займається дослідженням окремих сфер діяльності опозиції. Умови діяльності опозиції в Україні досліджуються в роботах М. Михальченка, Ф. Рудича, В. Цвиха, Ф. Кирилюка. Питання типології, організаційної побудови опозиції, її ідеологічного забезпечення, лідерського потенціалу досліджуються в працях Ю. Бадзьо, Г. Щедрової, О. Чемшита, Ю. Сурміна, М. Примуша, В. Беха, Д. Видріна, В. Горбатенка, С. Рябова, О. Гриніва, Ю. Розенфельда, А. Губерського, В. Євтуха, В. Журавського, А. Колодій, В. Крисаченка, І. Кураса, З. Самчука, Г. Темка, В. Танчера, Л. Угриня, Ю. Шведа, В. Чепиноги. Методології дослідження опозиції в українських умовах присвячені роботи Н. Винничук, В. Мадіссона, Т. Ткаченко, В. Якушика, Г. Ф. Постригань. Проте частина звернень до цієї тематики характеризується певною обмеженістю предмета дослідження. Про це свідчать як характер та тема наукових робіт, так і кількість авторів та їх звертань до даної теми. Так, автори звертаються до дослідження опозиції дуже часто в рамках лише однієї статті і, відповідно, звертають увагу лише на найбільш загальні її характеристики. Часто це - порівняння влади та опозиції, їх можливостей та повноважень в Україні. Значна кількість статей присвячена обґрунтуванню чи спростуванню, останнє рідше, необхідності правового врегулювання діяльності опозиції та його форм. В цьому сенсі важливе значення мають дисертаційне дослідження, монографія та численні статті Совгирі О. В., в яких з правових позицій подається ґрунтовний опис підстав діяльності парламентської опозиції в країнах розвинутої демократії і визначається необхідність правової регламентації статусу парламентської опозиції в Україні. З урахуванням цього важливим є дослідження політичної опозиції в Україні з системних позицій, з визначенням не тільки локальних питань її існування, але й місця, можливостей та перспектив у системі владних відносин України.

Виділення невирішених раніше частин за-

гальної проблеми, яким присвячена стаття. На підставі досвіду Великобританії ми можемо заявити, що формування дієвої та ефективної опозиції залежить від визначення формальних умов її діяльності, але не менш важливими є ставлення громадськості до опозиції та ставлення самих представників опозиції до свого статусу і розуміння ними своїх обов'язків та функцій.

Метою дослідження є аналіз інституційних засад діяльності політичної опозиції в демократичних країнах.

Виклад основного матеріалу. Поняття «Опозиція Його/Її Величності» у Великобританії з'явилося ще у 1826 р. Чітко виражену провладно-опозиційну структуру британського Парламенту зумовила, насамперед, двопартійна система, що існує у цій країні, а також мажоритарна виборча система відносної більшості, за якою проводяться вибори до нижньої палати Парламенту. Парламентська опозиція у Великобританії може бути визначена як лояльна опозиція. Існуючий у Великобританії порядок регулювання правового статусу парламентської більшості та парламентської меншості у нижній палаті Парламенту відноситься до англосаксонського типу регулювання, який характеризується регламентуванням статусу парламентської більшості та парламентської меншості конвенційними нормами, освяченими політичними традиціями; в окремих випадках, додержання цих норм забезпечується судами, що діють на підставі права справедливості (прецедентного права) [4; с.18].

На сьогоднішній день в європейських країнах права «парламентської опозиції» та «парламентської меншості» частіше забезпечуються непрямим шляхом - через права фракцій. Прикладом таких «прав малих фракцій» є достатність 1/10, 1/3, 2/5 і т.п. конституційного складу депутатського корпусу для підтримки парламентських запитів, ініціювання і визначення тематики інтерпеляції («Днів уряду»), скликання позачергових сесій, відкладення розгляду законопроектів, внесення пропозицій до порядку денного, порушення питання про відповідальність уряду тощо. З іншого боку, основні питання державного життя (включаючи зміни до Конституції) мають вирішуватися конституційною більшістю голосів (що переважно включає в себе і представників меншості). Представники опозиційних (неурядових) фракцій отримують також місця у керівництві комітетів, контрольних комісій, рахункових палат парламентів. Діяльність парламентської меншості таким чином регулюється не тільки нормами конституції, а здебільшого нормами регламенту парламентів, а також правовим звичаєм [3; с.6].

У Великій Британії впродовж століть затвердилася концепція «лояльної» опозиції. Цей термін наголошує, що, незважаючи на те, що опозиція виступає проти політики чинного уряду, вона не опонує королеві і, відповідно, державі.

Ключовий плюс цієї концепції – нагадати громадськості та політикам, що і уряд, і опозиція поділяють спільну мету, а також що суперечності стосуються тільки методів, які використовують для досягнення цих цілей.

Своєрідні традиції історично склалися в США. Перш за все треба підкреслити, що в США (де більше прийнято вживати терміни «більшість» і «меншість», а не опозиція) головне – це розподіл не між партіями, а між органами влади. Законодавство США не оперує поняттям «права партії», там говориться про «права депутата» [2; с.20]. Більше того, Президент не має гарантованої стовідсоткової підтримки ні в Сенаті, ні в Конгресі, навіть серед представників своєї партії. Він взагалі може виявитися обраним від партії меншості і, таким чином, опинитися в опозиції до парламенту [4; с.18].

Поряд з посадами і визначеними обов'язками як для представників більшості, так і меншості в Конгресі існує правило включення до складу кожного комітету незалежних конгресменів і представників другорядних партій [6; с.68]. Але кількість цих місць у комітетах і підкомітетах визначається більшістю. В дебатах половина часу традиційно віддається представникам меншості. Конкретно перелік промовців при цьому визначається її лідером. У сенаторів взагалі немає обмежень виступу в часі. Чим представники меншості часто користуються для блокування роботи Сенату [2; с.21].

У німецьких землях нова модель безпосередньої інституалізації опозиції з'явилася в 1970 – 1990-х роках. Виникли різні форми регулювання цього питання. Зокрема, можна назвати такі основні норми:

1. Опозиція є важливою складовою парламентської демократії (Берлін, Гамбург, Шлезвіг - Гольштейн, Саксонія, Тюрінгія).

2. Забезпечення рівних можливостей більшості й опозиції (Берлін, Меркленбург - Передня Померанія, Нижня Саксонія, Саксонія - Ангальт, Саксонія, Шлезвіг - Гольштейн, Тюрінгія).

3. До цілей опозиції належать:

а) критика програми та дій влади (Гамбург, Мекленбург - Передня Померанія, Шлезвіг - Гольштейн);

б) творення політичної альтернативи (Гамбург, Шлезвіг - Гольштейн).

4. Окреме фінансування опозиції (державою) (Нижня Саксонія, Саксонія - Ангальт, Тюрінгія).

5. Формальне визначення опозиції: фракції і депутати, які не підтримують уряд (Мекленбург - Передня Померанія, Нижня Саксонія, Саксонія - Ангальт) [7; с.20].

Найбільше прав закріплено за опозицією в Конституції Португалії, прийнятій після революції 1974 року. Їй, зокрема, надається право на систематичне одержання інформації про перебіг справ, важливих для громадської думки.

Опозиція має також гарантії на представництво, згідно з чисельністю фракції, у парламентських комісіях, обов'язкове її заслуховування при формуванні порядку денного, право вимагати обговорення під час кожної сесії. Крім того, португальський парламент прийняв два закони: від 5 серпня 1977 року про правовий статус опозиції та від 5 вересня 1986 року про гарантії права опозиційної партії на виступ [7; с.21]. Слід зауважити, що, мабуть, через свою демократичну радикальність португальська модель не одержала прихильників за межами країни [2; с.21].

У Польщі також існує ряд норм, які надають опозиції певні повноваження. Зокрема, у Сеймові є так званий Конвент Сеньйорів до складу якого входять голови всіх фракцій парламенту, і опозиційні у тому числі. Більше того, скликається ця Рада на вимогу будь-якого з її членів [4; с.19]. У багатопартійній Литовській Республіці зміст, що вкладається у термін «опозиція», і права опозиції визначаються у Статуті Сейму. Зокрема, «опозиційними вважаються такі фракції (або коаліції), у політичних деклараціях яких (оголошених у Сеймі) викладені положення, що відрізняються від прийнятих більшістю Сейму (більшістю Сейму вважаються фракції, загальне число яких перевищує половину загальної чисельності Сейму і які підписали декларацію про спільну діяльність або договір про коаліційний уряд)». Оголосити себе опозиційними можуть також «фракції або коаліції членів Сейму, які не погоджуються з програмою уряду» [1; с.61].

Серед прав, закріплених за литовською опозицією, – право на посаду одного заступника голови Сейму; право на посаду голови або заступника голови парламентського комітету з питань бюджету і фінансів (причому ця особа обирається більшістю голосів серед членів опозиції); право визначати кожного третього четверга порядок роботи вечірнього засідання; право не менше, ніж двічі на тиждень проводити прес-конференції; право першого виступу при розгляді у Сеймі програми і звіту уряду тощо [1; с.61].

У Норвегії права опозиції закріплено не в Конституції, а в Акті про парламент. Так, керівні органи обох палат парламенту розподілені між фракціями пропорційно з отриманими мандатами, що дає опозиції можливість доступу до регулювання роботою законодавчого органу [7; с.133]. Існує також система депутатських запитів до уряду, який зобов'язаний відповісти на них протягом двох місяців [7; с.143].

Великий вплив у Норвегії, Фінляндії та Швеції (де відносини між більшістю і меншістю також визначаються регламентом) мають контрольні комісії, склад яких формується відповідно до кількісного складу фракцій. У Швеції це конституційна комісія, в Норвегії – комісія контрольна (за роботою уряду) та комісія протокольна. В Фінляндії – комісія фінансова [7; с.144-145]. У Фінляндії, крім 5 обов'язкових

парламентських комісій (іноземних справ, законодавча, фінансова і банківська) за пропорційною основою формується також Колегія виборців із 45 депутатів і мінімум 3-х їх заступників. Головним завданням Колегії є підготовка виборів постійних комісій і посадових осіб. Таким чином, дебати щодо кандидатур переносяться з сесійної зали у Колегію виборців [4; с.19]. Цікавий звичай склався також в Італії, де головною Палати депутатів обирається від опозиції [7; с.265].

У Конституції Франції закріплені досить широкі права по контролю за діяльністю уряду парламентською меншістю. Так, опозиція має право звертатися до Конституційної ради для перевірки конституційності прийнятих законів, рішень. Для цього їй треба зібрати голоси 60 депутатів чи 60 сенаторів [5; с.65]. Так само надсилаються запити до уряду, на які останній зобов'язаний дати відповідь протягом двох місяців. Для цього раз на тиждень проводяться спеціальні засідання, присвячені запитам до уряду, час виступів на яких розподіляється між фракціями пропорційно до їх чисельності. Такі засідання транслює телебачення. За рік робляться тисячі запитів [7; с.144].

Важливу роль у взаємодії більшості та опозиції відіграє практика регулярних зустрічей президента Франції з опозицією. Відповідно до іншої, не закріпленої у Конституції, але наявної на рівні традиції, практики при створенні спеціальних парламентських комісій до їхнього складу входять (пропорційно до розміру фракцій у Національних Зборах) представники усіх політичних груп [4; с.20].

Також і в Конституції Греції закріплені деякі права опозиційних партій:

- лідер основної опозиційної партії входить до складу Ради республіки;
- парламентський контроль у формі усних запитів здійснюється в Палаті депутатів не менш, як два рази на тиждень на її пленарних засіданнях;

- один раз на місяць до порядку денного Палати вносяться в пріоритетному порядку законодавчі пропозиції депутатів, які очікують свого вирішення [4; с.16].

Окремим пунктом законодавство багатьох країн гарантує право опозиції на використання ЗМІ. Так, Конституцією Португалії опозиції надається ефірний час на державних радіо і телебаченні пропорційно кількості мандатів та право на відповідь і політичне заперечення політичних заяв Уряду – причому це право надається опозиційним партіям на рівних засадах з урядовими партіями, тобто вони мають однаковий ефірний час та однаковий обсяг публікацій. Крім того, опозиційні партії мають право на регулярне отримання від Уряду інформації про проблеми, що викликають громадський інтерес. Положення про державне фінансування політичних партій на підставі певних критеріїв, а

також про обов'язкове та безкоштовне надання політичним партіям ефірного часу в державних електронних ЗМІ в ході виборчих кампаній існують у законодавствах ряду країн Західної, Центральної і Східної Європи. Вони, окрім іншого, також гарантують права опозиційних сил [4; с.17].

Висновки. Отже, у демократичному світі відбувається зміцнення статусу і розширення прав опозиції, особливо щодо контролю за діяльністю влади. Такі тенденції свідчать не тільки про посилення самої опозиції грати активну роль у політичному процесі, а й готовність влади до ведення прозорої і відповідальної політики – як наслідок дійсно справедливих виборів, які усувають від керівництва державою владу, що не спромоглася довести виборцям свою спроможність якнайкраще виражати їхні інтереси. І наостанок: самі права великою мірою залежать від спроможності опозиції скориста-

тися ними і готовності їх відстоювати [4; с.17].

Узагальнюючи вищезазначене можна зробити висновок про те, що нормативне та інституційне закріплення політико-правового статусу опозиції має охоплювати наступні питання:

- участь у виборчому та інших видах установчого процесу;
- доступ до керівних посад у представницьких органах влади;
- Рівний і вільний доступ до ЗМІ;
- можливість вільно пропагувати власні погляди серед населення;
- свобода проведення демонстрацій, мітингів, зборів. Доступ до інформації органів державної влади (в т.ч. таємної - для представників опозиції, які мають відповідний статус);
- безперешкодний доступ до визначених законодавством джерел фінансування, включно з державним фінансуванням витрат, пов'язаних з проведенням виборів.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Баубліс В. Опозиція у сеймі Литовської Республіки: права та гарантії діяльності. // Національна безпека і оборона, № 7. – К., 2002. – С. 61-63.
2. Павленко І. Правовий статус опозиції // Політичний менеджмент. - 2005. - № 5 (14). - С.16-30.
3. Павленко Р. Опозиція: права і повноваження //Людина і політика. – 2002. – №4. – С. 3-11.
4. Піддуська І. Статус і права опозиції: порівняльний аналіз //Опозиція: статус, права та зобов'язання. Європейський досвід та українські реалії (Матеріали науково-практичного семінару)// Вісник Школи політичної аналітики. – 2003. –№ 2(7). – с. 16-20.
5. Сюремен Ф. Де . Парламентська опозиція у Франції: законодавче забезпечення і традиції діяльності // Національна безпека і оборона, № 7. – К., 2002. – С. 65 – 67.
6. Хайланд Д. Захист політичних прав меншин – один з головних принципів Конституції США // Національна безпека і оборона, № 7. – К., 2002. – С. 67 – 69.
7. Opozycja parlamentarna. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2000. – 353 с.

Стаття надійшла до редакції 28.04.2015

REFERENCES:

1. *Baublis V. Opozytsiya u seimi Lytovskoi respubliky: Prava ta garantii diyal'nosti (Opposition in Seim of Lithuanian Republic: rights and guarantees of activity). Natsional'na bezpeka i oborona*, Kyiv, 2002, no 7, pp.61-63.
2. *Pavlenko I. Pravovyi status opozytsii (Opposition legal status). Politychnyi menedzhment*, 2005, no 5(14), pp.16-30.
3. *Pavlenko I. Opozytsiya: prava i povnovazhenya (Opposition: rights and powers). Lyudyna i polityka*, 2001, no 4, pp.3-11.
4. *Pidlus'ka I. Status i prava opozytsii: porivnyalniy analiz (Status and rights of opposition: comparative analysis). Opozytsiya: status, prava ta zoboviazannya. Yevropeis'kiy dosvid ta ukrains'ki realii (Materialy naukovopraktychnogo seminaru). Visnyk Shkoly politychnoi analityky*, 2003, no 2(7), pp. 16-20.
5. *Siuremen F. De. Parlaments'ka opozytsiya u Frantsii: zakonodavche zabezpechennya i tradytsii diyal'nosti (Parliamentary opposition in France: legal support and traditions of activity). Natsional'na bezpeka i oborona*. Kyiv, 2002, no 7, pp. 65 – 67.
6. *Khailand D. Zakhyst politychnykh prav menshyn – ody z golovnykh pryntsypiv Konstytutsii SSHA (Protection of the political rights of minorities - one of the main principles of the Constitution of the USA). Natsional'na bezpeka i oborona*. Kyiv, 2002, no 7, pp. 67 – 69.
7. *Opozycja parlamentarna. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2000. – 353 с.*

Бондар Світлана Станіславівна – кандидат політичних наук, доцент
Уманський державний педагогічний університет ім. Павла Тичини
Адреса: 20300, м. Умань, вул. Садова, 2
E-mail: foxy-67@mail.ru

Bondar Svitlana Stanislavivna – PhD in political science, associate professor
Pavlo Tychyna Uman state pedagogical university
Address: 2, Sadova Str., Uman, Ukraine, 20300, Ukraine
E-mail: foxy-67@mail.ru