

Галина Зеленько

## ОПОЗИЦІЯ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗОВАНА ТА НЕІНСТИТУЦІОНАЛІЗОВАНА: АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ В УКРАЇНІ

*В Україні протягом усіх років існування державності то-  
чаться суперечки щодо сфер компетенції опозиції, оскільки нашій  
державі притаманні здебільшого внутрішні конфлікти, в основі  
яких протистояння влади та опозиції. У статті проаналізовано  
результативність діяльності парламентської опозиції V, VI та VII  
скликань, коли її статус було унормовано на рівні закону та коли  
унормовано тільки загальні принципи її діяльності на конститу-  
ційному рівні. Сформульовано висновки щодо подальшого консти-  
тування статусу парламентської опозиції.*

**Ключові слова:** парламентська опозиція, парламентська біль-  
шість, коабітація, парламент, парламентська коаліція.

**Galina Zelenko. Institutionalized and Noninstitutionalized  
Opposition: Analysis of the Effectiveness in Ukraine.** *In Ukraine, for  
all the years of statehood debatable as to competence of the opposition,  
because of our state characterized mainly conflicts in power, based on  
the confrontation between the power and the opposition. The results of  
the parliamentary opposition the V, VI and VII convocations function,*

*when its status was normalized by law and when normalized only general principles of its activity at the constitutional level are analyzed in this article. The conclusions for the further status of the constitution of the parliamentary opposition were formulated .*

**Keywords:** *institutionalized opposition, noninstitutionalized opposition, parliament opposition, parliament majority, cohabitation, parliament coalition .*

**Галина Зеленко. Опозиция институционализованная и неинституционализованная: анализ эффективности в Украине.** *В Украине в течение всех лет существования государственности идут споры относительно сфер компетенции оппозиции, поскольку нашему государству присущи преимущественно внутривластные конфликты, в основе которых противостояние власти и оппозиции. В статье проанализирована результативность деятельности парламентской оппозиции V, VI и VII созывов, когда ее статус был унормирован на уровне закона и когда унормированы только общие принципы ее деятельности на конституционном уровне. В статье сформулированы выводы относительно дальнейшего конституирования статуса парламентской оппозиции.*

**Ключевые слова:** *институционализованная оппозиция, неинституционализованная оппозиция, парламентская оппозиция, парламентское большинство, коабитация, парламентская коалиция.*

*В Україні політичним процесам усіх років незалежності притаманні саме внутрішньовладні (парламентські, урядові, конституційні) політичні кризи, в основі яких протистояння державної влади та опозиції передусім у межах парламенту та між опозицією і главою держави, що спричиняє стагнацію процесів законотворення і відповідно процесів реформування. З огляду на це постає питання ефективності механізмів, які б давали можливість меншості (політичній опозиції), незважаючи на те, що вона є меншістю, брати участь у формуванні політичних рішень, оскільки це є умовою розвитку консоціальної демократії в полісегментних суспільствах на кшталт України. У статті автор ставить за мету проаналізувати специфіку опозиційної діяльності в парламенті України.*

**Генезис опозиційної діяльності.** В Україні оформлення політичної опозиції почалося з легалізації політичного плюралізму в ході горбачовської «перебудови» в кінці 1980-х рр., згодом були легалізовані Народний рух України за перебудову, партії націоналістичного спрямування, виокремилася опозиція всередині Комуністичної партії («група 239» у Верховній Раді Української РСР). Після внесення змін до Конституції Української РСР і легалізації політичного плюралізму політичні партії опозиційного спрямування стали повноправними політичними акторами. Однак інституційні параметри опозиційної діяльності все ще перебувають у процесі формування.

Зауважимо, що в переважній більшості країн (за винятком Португалії) опозиційна діяльність окремими законами не регулюється, оскільки зумовлено традиційним визнанням більшістю прав меншості і сприйняттям останньої як звичного явища, що сприяло еволюції та мирному становленню опозиції (за В.Бірс) [1]. Тобто характер взаємодії держави та опозиції обумовлений насамперед морально-етичними нормами і типом політичної культури. Однак, знайомлячись із політичною практикою молодих демократій, де рівень розвитку політичної культури недостатній, цілком логічним видається більш детальна правова регламентація парламентської опозиційної діяльності, ніж у сталих демократіях (найдосконаліше у Португалії, Польщі, Литві, Чехії). В Україні також робилися спроби врегулювання сфер компетенції парламентської опозиції. Протягом шести скликань Верховної Ради України, було внесено: 1998-2002 рр. – п'ять проектів про опозицію, 2002-2006 рр. – шість проектів, 2006-2007 рр. – три проекти, 2007-2012 рр. – один проект (загалом 15 законопроектів) [2], однак жоден з них не був прийнятий.

Інституціоналізація політичної опозиції в Україні підпорядкована насамперед процесам конституцієтворення, що дає підстави виокремити чотири етапи у її оформленні [3].

I етап (1990-2006 рр.) – діяльність парламентської опозиції обумовлювалася політичними домовленостями із парламентською більшістю: за опозицією закріплювалися посада віце-спікера, посади голів парламентських комітетів, що контролюють діяльність виконавчої та судової гілок влади та впливають на

організацію роботи Верховної Ради України, посади заступників чи секретарів решти парламентських комітетів. Основним об'єктом критики опозиції передусім був глава держави і, відповідно, курс, який він проводить, а вже потім – уряд.

II етап (2006-2007 рр.) – від набрання чинності нової редакції Конституції України, коли де-юре було закріплено інститут «коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України» (парламентська більшість), яка наділялася значними повноваженнями з формування персонального складу Кабінету Міністрів України та де-факто брала на себе політичну відповідальність за його діяльність.

Для III етапу (2007-2010 рр.) характерне закріплення окремих прав парламентської опозиції у виборчому законодавстві. Зокрема, Законом «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (01.06.2007) було встановлено рівні квоти на представництво парламентської більшості та опозиції в окружних та дільничних виборчих комісіях. Також статус та основні права парламентської опозиції було закріплено у Законі «Про Регламент Верховної Ради України» (19.09.2008).

На IV етапі (з жовтня 2010 р.) відбувається деінституціоналізація парламентської опозиції після рішення Конституційного Суду України від 30.09.2010 № 20-рп/2010 [4], яким відновлено чинність Конституції України в редакції 1996 р., а із Закону «Про регламент Верховної Ради України» виключено Главу 13 «Парламентська опозиція».

Характерною рисою опозиційної діяльності в Україні є невідповідність формальних та фактичних критеріїв, за якими вона визначається, і відповідно змінюваність об'єктів критики політичної опозиції. Так, протягом першого етапу (до реформи 2004 р.) головним об'єктом критики і боротьби опозиції був Президент, який був главою виконавчої влади. На другому і третьому етапах після переходу до парламентської республіки і унормуванням такого суб'єкта політики, як «парламентська коаліція», об'єктом критики опозиції стала саме парламентська коаліція, сформований нею Уряд, а також Президент. У період коабітації («розділене правління» – 2006-2007 рр.) парламентська коаліція була сформована Партією регіонів та Соціалістичною партією України, тоді як Президент В.Ющенко представляв «Нашу Україну» – опозиційну партію.

Тому у цей період через незавершеність конституційної реформи утворилося два центри формування державної політики – парламентська коаліція і Президент, оскільки він зберіг важелі впливу на виконавчу вертикаль. Процес ускладнювався відсутністю механізмів для узгодження розбіжностей між зазначеними політичними акторами, що й спричинило перманентну політичну кризу, яка проявилася насамперед як парламентська із застосуванням нерелевантних форм боротьби (блокування роботи ВРУ, саботаж та ухилення від голосувань, публічні образи тощо).

Однак після відміни 30 вересня 2010 р. Конституційним Судом України Конституційної реформи і поверненням до редакції Конституції 1996 р., коли Президенту України було повернено всю повноту влади, і наступним вилученням із Закону «Про регламент Верховної Ради України» глави 13 «Парламентська опозиція» (притому, що і Президент, і більшість у ВРУ належать до однієї політичної сили, а глава держави має постійну підтримку в парламенті), рівень протистояння між «партією влади» та парламентською опозицією навпаки посилювався.

Наразі загальні рамки опозиційної діяльності в Україні визначені Конституцією України. Зокрема у ст. 15 зазначено, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України; ст. 34 гарантує право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань; ст. 36 гарантує, що «ніхто не може бути примушений до вступу в будь яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій» [5]. А інституційна спроможність парламентської опозиції зводиться до такого:

1) можливість заміщення представниками опозиції посад голів та перших заступників голів деяких парламентських комітетів (у парламенті нинішнього скликання опозиція очолила 13 із 29 комітетів Верховної Ради);

2) представництво у керівництві Верховної Ради України (у парламенті нинішнього скликання представник «Свободи» займає посаду заступника Голови ВРУ);

3) право на заяву, запит, звернення до представників виконавчої влади та Президента України;

- 4) право на внесення законопроектів на розгляд парламенту;
- 5) право на доповідь (співповідь) при розгляді Верховної Ради України суспільно значущих проблем;
- 4) право на створення опозиційного (тіньового) Кабінету Міністрів;
- 5) право на виступи у ЗМІ;
- 6) право участі в органах державної влади, які мають контролюючі функції.

Однак найбільшою проблемою України залишається невідповідність політико-правових норм і політичних практик. Тому для оцінки характеру взаємодії держави й опозиції проаналізуємо практику використання нинішньою парламентською опозицією закріплених за нею повноваженнями у порівнянні з тим, коли її повноваження були врегульовано у Законі «Про регламент Верховної Ради України».

Характер взаємодії влади та опозиції в Україні обумовлений як станом нормативно-правового регулювання сфер компетенції правлячої партії та опозиції, так і соціокультурними чинниками – характером політичної культури та політичної свідомості.

Так, у період з вересня 2008 р. по жовтень 2010 р. основні права опозиційного уряду були врегульовані Регламентом. Зокрема, стаття 72 Регламенту встановлювала, що опозиційний уряд здійснює моніторинг діяльності Уряду, а народні депутати – члени опозиційного уряду готують альтернативні пропозиції щодо Програми діяльності Кабінету Міністрів України, проектів загальнодержавних програм та інших законодавчих пропозицій. Однак порівняльний аналіз діяльності парламентської опозиції та її уряду свідчить про неістотну відмінність у їх роботі в залежності від законодавчого закріплення їхнього статусу та прав. Тому що більшість прав опозиційного уряду, закріплених раніше в Регламенті, можуть реалізовуватися через законодавчу ініціативу народних депутатів, що входять до парламентської опозиції. Саме цим інструментом і користувалися опозиційні народні депутати [3].

Результативність функціонування парламентської опозиції наочно демонструє дослідження, проведене фахівцями НІСД. Оцінку ефективності парламентської опозиції здійснено за критеріями, що відображають активність її представників у:

- законотворчій діяльності (кількість внесених законопроектів);

- виробленні альтернативного політичного продукту (кількість внесених/прийнятих альтернативних законопроектів);

- використанні інших парламентських інструментів опозиційної діяльності (кількість ініційованих/утворених тимчасових слідчих комісій; кількість прийнятих парламентом звітів тимчасових слідчих комісій; кількість депутатських запитів).

Упродовж 5-ої сесії VI скликання всіма суб'єктами законодавчої ініціативи було внесено 425 законопроектів, з них депутатами, що входили до фракцій парламентської більшості (НУНС, БЮТ, Блок Литвина) – 253, а депутатами парламентської опозиції (ПР, КПУ) – 125. За час проведення 7-ої сесії VI скликання Президентом, Урядом та народними депутатами було внесено 424 законопроекти, з них депутатами, що входили до фракцій парламентської більшості (ПР, КПУ, Блок Литвина) – 207, а депутатами від опозиції (НУНС, БЮТ) – 204 законопроекти. Тобто кількість внесених законопроектів Главою держави, Урядом та народними депутатами впродовж 5-ої та 7-ої сесії є майже однаковою. Щодо законотворчої активності фракцій залежно від перебування в парламентській більшості чи опозиції, то суттєві зміни відбулися в показниках фракції Партії регіонів (98 законопроектів на 5-ій сесії та 144 – на 7-ій сесії) та фракції НУНС (121 законопроект на 5-ій сесії та 100 – на 7-ій сесії).

Також однією з основних функцій парламентської опозиції є розробка та внесення альтернативних програм та рішень. Упродовж 5-ої сесії опозиційні фракції Партії регіонів та Комуністичної партії України у Верховній Раді України внесли 98 та 27 законопроектів, з яких 9 та 3 були альтернативними. Натомість опозиційними фракціями «Блок Юлії Тимошенко – «Батьківщина» та Блоку «Наша Україна – Народна самооборона» під час 7-ої сесії до парламенту внесено 104 та 100 законопроектів, з яких лише 7 та 13 були альтернативними.

На підставі цього моніторингу можна зробити висновки: інструменти впливу недостатньою мірою використовуються парламентською опозицією ні в період, коли її права були врегульовані законом, ні в період недостатнього нормативно-правового регулювання. Неістотні зміни у співвідношенні внесених і прийнятих законопроектів як парламентською більшістю, так і опозицією відбулися і в Парламенті 7-го скликання.

Таблиця 1.1.

**Про результати розгляду проектів законів  
за період сьомого скликання  
(за суб'єктами права законодавчої ініціативи станом на 30.08.2013)  
[7]**

Суб'єкти права законодавчої ініціативи	Всього розглянуто	Всього внесено законопроектів
Президент України	19	28
Народний депутат України	262	1610
Кабінет Міністрів України	74	270

з них внесені народними депутатами України (в розрізі фракцій)

Фракція ПАРТІЇ РЕГІОНІВ	100	595
Фракція «Батьківщина»	59	487
Фракція Політичної партії «УДАР Віталія Кличка»	18	99
Фракція ВО «Свобода»	13	79
Фракція Компартії України	12	73
Від позафракційних депутатів	25	180
Разом	262	1610



Така ситуація з ухваленням альтернативних законопроектів не завжди пов'язана з відсутністю конструктивного діалогу між більшістю та опозицією. Парадоксально, але парламентська практика показує, що через зміну політичної кон'юнктури окремі законопроекти не підтримуються депутатами-колегами по фракції чи навіть авторами цих законопроектів. Так, із внесених альтернативних законопроектів на 5-ій сесії було відхилено 8, на 7-ій – 4. Натомість прийнято по одному від парламентської більшості та від опозиції. У парламенті нинішнього скликання не було ухвалене рішення про відзнаку річниці з дня народження В.Вернадського з причини того, що воно було внесене представниками опозиції.

Схожа ситуація складається і з результативністю використання опозицією можливостей, передбачених Конституцією України, щодо створення тимчасових слідчих комісій для проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес. В Україні, як засвідчує аналіз проектів постанов про утворення тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, внесених парламентською опозицією упродовж 5-ої та 7-ої сесій, створення таких комісій здебільшого було направлено на критику правлячих політичних сил. Тому, зважаючи на логіку політичної боротьби, з 10 проектів постанов про утворення тимчасових слідчих комісій парламентом не було схвалено жодного. Водночас з 7 ініційованих опозицією проектів постанов про звіт раніше утворених тимчасових слідчих комісій було прийнято 6 внесених спільно з депутатами парламентської більшості [3]. Подібна «довільність» у створенні тимчасових слідчих комісій пояснюється відсутністю закону, який би унормував ці прерогативи парламенту, що йде врозріз зі частиною четвертою статті 89 Конституції України. Організація і порядок діяльності тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України має встановлюватися окремим законом. В Україні ж Закон України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» Конституційним Судом України у вересні 2009 р. через порушення процедури набрання ним чинності визнано неконституційним.

Ще одним інструментом парламентської діяльності є депутатські запити до органів державної влади та їх посадових осіб. Аналіз використання народними депутатами інструмента депутатського

запиту показує, що в Парламенті 5-го скликання цим правом, перебуваючи в опозиції, Партія регіонів скористалася 156 разів, а Комуністична партія – 109 разів, у парламенті 6-го скликання, перебуваючи в опозиції, 111 і 100 відповідно. Тоді як фракція «Блок Юлії Тимошенко – Батьківщина» і Народна самооборона», будучи правлячими, подали запитів відповідно 124 і 137. А перебуваючи в опозиції, 123 і 132 відповідно [7]. Тобто в українських реаліях зміна статусу депутатських фракцій майже не впливає на активність використання народними депутатами інструмента депутатського запиту. Зокрема, статистичні дані свідчать, що депутати Парламенту, незалежно від їх політичної приналежності, однаковою мірою мало користуються цим правом (за винятком комуністів). Це зумовлено формальним характером реагування на запити опозиційних депутатів, свідченням чого є велика кількість повторних запитів у зв'язку з незадоволенням відповіддю на них, а також статусом депутатського запиту, який на відміну від інтерпеляції, не виноситься на обов'язкове обговорення на засідання Парламенту.

Наведені цифри свідчать, що проблема ефективності опозиційної діяльності криється не стільки в нормативно-правовому врегулюванні її статусу, скільки у звичних нормах політичної поведінки, які характеризуються вкрай низьким рівнем політичної культури, професіоналізму депутатів. А це вже оголює проблему ефективності механізмів інкорпорації політичного класу в Україні загалом.

На практиці очевидне недотримання Парламентом конституційних норм. А деінституціоналізація опозиції пояснюється відмінною правового статусу парламентської опозиції і парламентської більшості, внаслідок чого відносини між ними формуються з урахуванням політичних домовленостей, які носять здебільшого ситуативний характер. Так, попри те, що представники опозиційних фракцій очолюють 13 з 29 комітетів Верховної Ради України, Комітет з питань бюджету (Є. Геллер (ПР)), Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України (В. Макеєнко (ПР)), Комітет з питань верховенства права та правосуддя (С. Ківалов (ПР)) у Парламенті нинішнього скликання очолюють представники парламентської більшості. Це при тому, що зазвичай у політичній практиці сталих демократій подібні парламентські комітети віддають представникам опозиції.

І тільки Комітет з питань свободи слова та інформації очолює представник опозиції (М. Томенко («Батьківщина»). Такий розподіл парламентських комітетів по суті вилучає опозиційні фракції від формування порядку денного Верховної Ради України.

Також відповідно до Закону «Про Регламент Верховної Ради України» кожної пленарної сесії відводиться час для розгляду питань, підготовлених парламентською опозицією. Проте практика розгляду депутатами у цей день законопроектів свідчить про низьку ефективність такої форми парламентської діяльності. З однієї сторони, парламентська опозиція вказує, що через незначні процедурні неточності Апаратом Верховної Ради до порядку денного щосесії не включаються нагальні, з точки зору опозиції, законопроекти, а ті, що включаються, розглядаються здебільшого за скороченою процедурою та за принципом фракційної приналежності. З іншого боку, парламентська більшість вказує на неможливість підтримки більшості законопроектів, внесених парламентською опозицією, через їх недостатню фахову підготовленість.

Наступним інструментом впливу парламентської опозиції є формування опозиційного уряду. Зауважу, що в європейській парламентській практиці опозиційний уряд є механізмом парламентського контролю за діяльністю влади, розробки альтернативної політики, підготовки команди та стратегії для розвитку держави в разі перемоги на виборах. В українському Парламенті практика формування тіньових урядів не є поширеною. Так, у Верховній Раді України нинішнього скликання опозиційний уряд сформовано «Свободою». У Верховній Раді України VI скликання функціонувало два опозиційних уряди: перший було сформовано у грудні 2007 р. фракцією Партії регіонів, а другий – у березні 2010 р. фракцією Блоку Юлії Тимошенко і частиною фракції Блоку «Наша Україна – Народна Самооборона». Також про створення «опозиційного уряду» у Парламенті попередніх скликань заявляли Всеукраїнське об'єднання «Громада» (1997 р.), «Партія регіонів» (2005 р.), БЮТ (2006 р.). При цьому обидва опозиційні уряди діяли певний час як за умов законодавчого унормування свого статусу та прав, так і за відсутності такого унормування [3].

Отже, в Україні при стабілізації роботи Парламенту ставка робиться на саморегуляцію. Це ж стосується і норм депутатської

етики, про недотримання яких свідчать постійні блокування Парламенту і зриви його роботи. Контроль за дотриманням норм етики покладено в основному на Комітет Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України (який не є політично незалежним органом), а також головуєчого на засіданні Верховної Ради (у частині дотримання правил етики на засіданнях). Зазначений Комітет покликаний відповідно до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [8] та Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання» виконувати контрольні функції у таких сферах відання, що стосуються дотримання норм етики депутатської діяльності: надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата України; дострокове припинення повноважень народного депутата України; несумісність депутатського мандата з іншими видами діяльності, дисципліна та дотримання норм депутатської етики [9]. Однак застосування необхідних санкцій у Парламенті є рідкістю, незважаючи на наявні підстави для їх застосування. З огляду на зазначені численні випадки порушення народними депутатами вимог Законів «Про статус народного депутата», «Про Регламент Верховної Ради України» діяльність профільного парламентського комітету щодо запобігання порушенням норм етики є неефективною.

Отже, чинне нормативно-правове регулювання в поєднанні з низькою політичною культурою депутатів не забезпечує конструктивної взаємодії держави та опозиції, про що свідчить політична практика: ряд компетенцій, які традиційно належать до відання опозиції, стають предметом торгів, тому не можуть гарантувати право і можливість опозиційним партіям бути повноцінними політичними акторами, а також сприяють застосуванню нерелевантних форм політичної поведінки. Нормою політичного життя стало порушення прав опозиції і водночас неконвенційні дії опозиції в Парламенті, що неодноразово призводило до тривалих парламентських криз. Яскравий приклад, який засвідчує дисперсність опозиції, коли при розгляді питання про відставку Прем'єр-міністра України Ю. Тимошенко «за» проголосувало 8 народних депутатів від фракції БЮТ. Причому практика голосування всупереч

рішенню власної фракції є звичною. Це свідчить і про слабкість опозиційного лідерства, безвідповідальність опозиції, адже такі розходження в баченні політики партії неприпустимі у повноцінних демократіях.

Проте попри здебільшого деструктивну взаємодію держави і опозиції дані соціологічних досліджень засвідчують розуміння і зацікавленість суспільства у наявності потужної опозиції. На запропоноване твердження: «В Україні влада намагається придушити опозицію, використовуючи будь-які засоби. Чи згодні Ви з цим твердженням?». Відповіді розподілилися таки чином: згоден – 19,8%, скоріше згоден – 35,8%, скоріше не згоден – 23,3%, не згоден – 7,7%, важко відповісти – 13,4%. Тобто, що значна частина респондентів хоч і не остаточно, але схиляється до того, що права опозиції обмежують [10, с. 8]. Водночас громадяни на твердження соціологів: «Чи вважаєте Ви, що опозиція є необхідною для нормальної життєдіяльності суспільства?» висловилися наступним чином: «так» – 59,3%, «ні» і «важко відповісти» – 21,5% та 19,2% відповідно [10, с. 9].

Щодо положення: «Опозиція не має жодних конструктивних програм, вона лише критикує Президента та Уряд, дестабілізуючи ситуацію», опитані висловили свою думку наступним чином: згоден – 15,8%, скоріше згоден – 28,3%, скоріше не згоден – 28,9%, не згоден – 11,0%, важко відповісти – 16,1% [10, с. 11], що свідчить про те, що загалом громадяни України вважають опозицію важливим учасником політичного життя, але водночас є і значний відсоток тих, які вважають її просто «ще однією спробою політиків приходу до влади». Коливається думка респондентів з приводу твердження про відсутність у опозиції конструктивних програм і те, що вона лише критикує діяльність Уряду і Президента.

**Висновки.** Отже, стосовно політичної опозиції, то: 1) в українському суспільстві сформувалася усталена думка про важливість інституту опозиції для розвитку парламентаризму; 2) наразі парламентська опозиція здебільшого сконцентрована на виконання однієї зі своїх функцій – критиці дій влади, не приділяючи достатньої уваги іншим, не менш важливим, функціям; 3) відсутність затвердженої парламентом Програми діяльності уряду розмиває предмет критики з боку опозиції, що підштовхує її до сумбурних і неправових дій; 4) звуження сфери компетенцій парламентської

опозиції штовхає її до неконвенційних форм діяльності. Водночас фактом є й те, що неконвенційні форми політичної поведінки не характерні для українського суспільства. Так, сила протидії є непропорційною при співставленні із тими загрозами, потенційними та реальними, які виникають у процесі протестних акцій. Про це опосередковано можуть свідчити дані моніторингових досліджень: за своєю тактикою 82% протестів у 2011 р. мали конвенційний характер, 14% – конфронтаційний, 4% – насильницький [11]. Проте неконвенційні практики в Парламенті в цілому знижують рівень довіри до ВРУ. Так, у 2012 р. рівень підтримки населенням діяльності Парламенту становив 4%, проти 54%, які не підтримують Верховну Раду [12].

Ситуативне (і доволі абсурдне з точки зору ефективності парламентської роботи) врегулювання питання про одноосібне голосування в Парламенті, відповідно до якого – у разі, коли буде помічено, що депутат голосує чужою карткою – голосування має бути припинено – (лютий 2013 р.) не сприяв істотному підвищенню парламентської дисципліни. Зокрема, це визнав Голова Верховної Ради України, який парламентський доробок Парламенту нинішнього скликання назвав «мінімальним і таким, що не може задовольнити суспільство. Верховна Рада України сьомого скликання з початку своєї роботи у грудні 2012 р. прийняла 91 закон. На день завершення другої сесії у комітетах Верховної Ради знаходилися на опрацюванні 1429 законопроектів» [13].

Ураховуючи той факт, що Україна є суспільством, у якому політична опозиція не має традицій ведення здорової, прозорої конкуренції у боротьбі за владу; здебільшого відсутня повага до політичних опонентів, окремих законів про опозицію, за відсутності відповідної політичної та правової культури владної верхівки, не гарантує їх швидко ефективність. Нормалізація опозиційної діяльності в Україні поряд із законодавчим визначенням суб'єктів опозиційної діяльності із закріпленням за ними відповідних прав та обов'язків неможлива без запровадження санкцій та механізмів контролю і відповідальності за порушення депутатської присяги. При цьому унормування прав парламентської опозиції доцільно реалізовувати в межах Законів України «Про статус народного депутата України» та «Про Регламент Верховної Ради України»

без прийняття окремого закону про опозиційну діяльність, оскільки надмірна регламентація парламентської діяльності здатна спричинити колапс влади і призвести до безкінечних судових спорів, що також не сприятиме процесам законотворення.

---

1. Бірс Д. Права та обов'язки опозиційних партій в демократичних країнах / Д. Бірс. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pdp.org.ua/index.php?id=-txI&a=1429>

2. Совгіря О. Правовий статус парламентської опозиції / О. Совгіря. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 263 с.

3. Нормативне закріплення статусу і прав парламентської опозиції. Аналітична записка. – Київ, НІСД. – 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/550/>

4. Рішення Конституційного Суду України [Справа № 1-45/2010] // Київ. – 30 вересня 2010 р. – № 20-рп/2010. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/law2/main.cgi?nreg=v020p710-10>

5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – №30. – С. 141. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%EA/96-%E2%F0>

6. Відповідь Головного організаційного управління (за підписом А.Горового) ВРУ на Web-запит Зеленько Г.І. № 211707 від 28.08.2013 відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

7. Держалюк О. Міжнародний досвід функціонування інституту парламентського контролю за діяльністю уряду в контексті українських реалій / О. Держалюк // Україна дипломатична. – К.: – 2010. – Вип. XI. – С. 799-824.

8. Регламент Верховної Ради України від 19.09.2008 р. 547-VI Рішенням Конституційного Суду України від 26.11.2009 р. № 30-рп/2009 визнано таким, що не відповідає Конституції України. З 10.02.2010 р. Регламент Верховної Ради України затверджено Законом України № 1861-VI.

9. Етика депутатської діяльності та інститут дисциплінарної відповідальності народних депутатів України: напрями удосконалення. Аналітична записка. – Київ, НІСД. – 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1036/>

10. Опозиція в Україні: стан і умови діяльності, відносини з владою, перспективи їх реалізації // Інформаційно-аналітичні матеріали Круглого столу 15 червня 2011 року «Опозиція і влада в Україні: чи є шанс на подолання конфронтації?». – К.: Центр Разумкова. – 2011. – С. 8-11.

11. Протести, перемоги і репресії в Україні: результати моніторингу 2011 р. / За ред. В. Іщенка. – К.: Центр дослідження суспільства, 2012. – С. 19.

12. Інформаційно-аналітичні матеріали «Парламент і парламентські вибори в Україні 2012 р.: політична ситуація, суспільні настрої та очікування» (робоча версія) до Круглого столу на тему «Україна напередодні парламентських виборів: чи справдяться очікування громадян» 26 вересня 2012 р. – Київ, 2012. – С. 51 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.razumkov.org.ua/upload/Przh\\_Partii\\_2012\\_fnl.pdf](http://www.razumkov.org.ua/upload/Przh_Partii_2012_fnl.pdf)

13. Рибак В. Політичні тіні... та політичні реальності // Голос України – 2013. – 19 липня // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://chairman.rada.gov.ua/news/appearances\\_publications/articles/70409.html](http://chairman.rada.gov.ua/news/appearances_publications/articles/70409.html)