

УДК 328. 123 : 351. 96

*В. В. СИЧОВА*

## **ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ ПОЛІТИЧНОЇ ОПОЗИЦІЇ ЯК ЧИННИК ООНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ**

*Доведено, що існуюча законодавча база в Україні недостатня для перетворення політичної опозиції на суспільний інститут. Водночас законодавчі ініціативи про встановлення правового статусу політичної опозиції вплинули на систему стримувань і противаг, а також на відкритість та демократизацію системи державного управління в Україні.*

*The author proves that existent legislative base insufficient for transformation of political opposition on a public institute in Ukraine. At the same time legislative initiatives about setting of norms of legal status of political opposition influenced on the system of inhibitions and counterbalances, and also on openness and democratization of the system's public administration in Ukraine.*

**Ключові слова:** інституалізація, політична опозиція, законопроект, програма діяльності уряду, опозиційний уряд, конституційна реформа, форма державного правління, система державного управління.

В умовах перехідного суспільства українська політична опозиція очолила процес модернізації системи державного управління, вже тричі з 2005 р. ставала парламентською більшістю та формувала уряд, неодноразово де-факто (з 1998 р.) створювала тіньові уряди, залишаючись формально неінституалізованою. Розбудова правової демократичної держави неможлива без існування інституту політичної опозиції, що обумовлює необхідність законодавчого забезпечення його функціонування.

Активізація діяльності політичної опозиції в середині 1990-х рр., спричинення нею дострокових виборів Верховної Ради та Президента України (у 1994 р.) вперше поставили перед науковцями питання про форму її інституалізації. Уже в 1996 р. виникли розбіжності в поглядах щодо способу врегулювання статусу парламентської опозиції: історики Л. Кормич та А. Кормич наполягали на прийнятті закону “Про опозицію” [29, с. 48]; юрист Л. Маймескулов обґрунтовував недоцільність такого закону, бо той мав би містити всю Конституцію та низку спеціальних законів і кодексів [Там же, с. 25].

Після “оксамитової революції” 2000 р., у результаті якої відбулося утворення парламентської більшості, знову актуалізувалося питання щодо визначення прав парламентської меншості, у т. ч. опозиції, зі збереженням дискусії щодо способу інституалізації. На необхідності прийняття окремого закону про політичну опозицію наполягали Й. Рисіч, В. Шахов, А. Куліш, О. Пухкал, Л. Шкляр, В. Сас, Л. Силенко, М. Михальченко, Л. Гонюкова, І. Курас, О. Совгіря [31, с. 209–211]. На відміну від

них, В. Журавський, Р. Павленко, А. Ришелюк, В. Голишев, Ю. Древаль, В. Кампо, О. Дніпров доводили доцільність відображення повноважень опозиції у законі про Регламент Верховної Ради України [31, с. 207–208]. На сучасному етапі можна казати про часткову інституалізацію політичної опозиції в Україні: її організаційне закріплення в парламенті. Проте необхідно з'ясувати, як рівень законодавчого забезпечення діяльності політичної опозиції в Україні впливає на систему державного управління.

Автор поставив за мету довести, що законодавче забезпечення функціонування інституту політичної опозиції є одним із суттєвих чинників оновлення системи державного управління в Україні.

Парламентська опозиція, яка виникла у Верховній Раді України в 1990 р., була неструктурованою. Її функціонування ускладнювалося інституційним протистоянням між Президентом і Верховною Радою України, яке обумовлювалося існуванням в Основному Законі норми щодо підзвітності та підконтрольності всіх державних органів Радам народних депутатів і, відповідно, Президента.

Першою правовою підставою для легалізації політичної опозиції став Закон України “Про об’єднання громадян” (червень 1992 р.). Виходячи з мети об’єднання громадян у громадську організацію: задоволення та захист своїх законних спільних інтересів [4, ст. 3], можна вважати, що закон допускав існування опозиційних угруповань. Останні могли стати підґрунтям для формування політичної опозиції. Проте посилення президентської вертикалі, трансформація форми державного правління в напрямку президентської республіки (з 1992 до 1995 р.) ускладнювали процес інституалізації політичної опозиції.

Правове регулювання парламентських процедур Регламентом Верховної Ради України (1994 р.) та статусу народного депутату (Закон України “Про статус народного депутата України” (1993 р.), у т. ч. щодо прав останнього на внесення законопроекту, пропозицій, запиту, звернення [6, ст. 11–16], надали можливості опозиційним депутатам реалізувати політичні погляди, позиції. Це сприяло перетворенню парламентської опозиції на складову зворотного зв’язку на управлінську дію держави. Разом з тим існуюча на той час правова база не могла забезпечити нормальне функціонування парламентської опозиції.

Виборче законодавство (1993 р.), яке зберігало мажоритарну систему, не сприяло структуруванню парламенту на більшість і опозицію, а тим більше залученню політичної опозиції до управлінської діяльності. Функціонування різновекторної політичної опозиції зменшувало можливості її конструктивного впливу на процес ухвалення державно-управлінських рішень. Натомість в умовах соціально-економічної кризи збільшувало вплив позасистемної опозиції.

Наступні зміни у системі державного управління пов’язані з укладанням Конституційного Договору (8 червня 1995 р.) між Президентом України та Верховною Радою про основні засади організації державної влади і місцевого самоврядування в Україні. Документ закріпив повноваження Президента як глави держави і глави державної виконавчої влади України [3], що спрямувало політичну опозицію конкретно проти нього та курсу радикальних економічних реформ, проведення якого ототожнювалося з ним.

Ухвалена у 1996 р. Конституція України передбачала лише загальний формат діяльності опозиції, гарантуючи побудову суспільного життя на засадах політичної та ідеологічної багатоманітності [1, ст. 15], закріплення громадянських прав і свобод [Там же, ст. 34, 36, 38], депутатської недоторканності [Там же, ст. 80]. Крім того, Основний Закон держави надавав парламентській меншості/опозиції можливості реалізувати низку ініціатив, якщо вона складає не менше третини від конституційного складу Верховної Ради України: може бути скликана позачергова сесія парламенту, поставлено на розгляд питання про відповідальність уряду; поданий до парламенту законопроект про внесення змін до Конституції України [Там же, ст. 83, ч. 2, ст. 87, ст. 154]. На вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України може бути направлений запит до Президента України [Там же, ст. 85]. Право не менш як сорока п'яти народних депутатів України на звернення до Конституційного Суду України певною мірою закріплює можливість здійснення парламентської опозиційної діяльності [Там же, ст. 150]. Проте Конституція України не передбачала жодних особливих прав і гарантій опозиції.

Як не дивно, але зменшення повноважень Президента (порівняно з Конституційним Договором 1995 р.) та установлення Конституцією України (1996 р.) президентсько-парламентської форми державного правління в країні не поліщило умови для інституалізації політичної опозиції. Президент переставав бути главою виконавчої влади, проте залишав за собою досить великі можливості. По суті, за призначенням Президента України відбувалося формування уряду, призначення керівників центральних органів виконавчої влади, голів місцевих державних адміністрацій та припинення їхніх повноважень на цих посадах [Там же, ст. 106, ч. 9, 10]. У Конституції зазначалося, що Кабінет Міністрів України мав бути відповідальний перед Президентом України, підконтрольний та підзвітний Верховній Раді України [Там же, ст. 113]. Але насправді відсутність механізму формування уряду у партійний спосіб парламентською більшістю робило цей контроль фіктивним. Хоча в Конституції України зазначалося, що парламент мав розглядати та ухвалювати Програму діяльності уряду [Там же, ст. 85, ч. 11], разом з тим, вона не покладала на уряд обов'язок розробляти та вносити останню на розгляд парламенту. Відсутність Програми діяльності уряду не давало підстав для змістовного функціонування опозиції, позбавляло її передбачуваності і логіки політичної діяльності.

Подальша децентралізація державного управління, викликана становленням у країні в 1997 р. системи місцевого самоврядування (Закон України "Про місцеве самоврядування") сприяла активізації діяльності політичної опозиції. 9 лютого 1998 р. був внесений народними депутатами Ю. Тимошенко та О. Єльшкевичем перший законопроект "Про організовану політичну опозицію" (реєстраційний № 1635), який переслідував мету інституалізації політичної опозиції [23].

Пропорційна складова змішаної виборчої системи, запровадженої на виборах до Верховної Ради України у 1998 р., збільшила представництво опозиційних партій у парламенті, їхній вплив на прийняття управлінських рішень. Але перед президентськими виборами державна влада знову посилила централізацію державного управління. Так, Закон України "Про місцеві державні адміністрації" (квітень 1999 р.) закріпив підпорядкованість виконавчої вертикалі главі держави,

чим збільшив повноваження Президента. У зв'язку з цим посилилось протистояння законодавчої та виконавчої гілок влади, а також парламентської опозиції та уряду. Подальша централізація державного управління, за умов відсутності доступу політичної опозиції до засобів масової інформації, на певний час унеможливила функціонування останньої.

Ухвалення Земельного кодексу (лютий 2000 р.), який дозволяв купівлю-продаж землі (з певними обмеженнями), а значить, сприяв прискоренню формування середнього класу (власників) в Україні, об'єктивно призводило до децентралізації державного управління. Збільшення об'єктів управлінської піраміди, інтересів власників обумовили необхідність інституалізації політичної опозиції. Легалізації опозиції сприяв і Закон України "Про політичні партії в Україні" (травень 2001 р.), який безпосередньо надавав можливість функціонування політичній опозиції, правда, без уточнення її суб'єктно-об'єктного складу. Даним законом було визначено засади утворення і діяльності політичних партій в Україні, гарантувалася свобода опозиційної діяльності [5, ст. 12].

За два останніх роки роботи Верховної Ради України 3-го скликання (з лютого 2000 р. до лютого 2002 р.) на її розгляд було подано п'ять відповідних законопроектів. До Верховної Ради України 4-го скликання (2002 – 2006 рр.) було внесено шість законопроектів з даної проблематики, а 5-го скликання (2006 – 2007 рр.) – ще три. Автори законопроектів виходили з того, що для інституалізації політичної опозиції потрібен окремий закон.

П'ятнадцять законотворчих спроб за 1998 – 2007 рр. виявили тенденції у процесі інституалізації політичної опозиції в Україні щодо забезпечення її прав: 1) на заміщення її представниками посад голів та перших заступників голів деяких парламентських комітетів; 2) бути представленими в керівництві Верховної Ради України 3) на заяву; запит, звернення до представників виконавчої влади та Президента, на внесення законопроектів на розгляд парламенту; на доповідь/співповідь при розгляді Верховною Радою України доленосних питань з життя українського суспільства; 4) на створення опозиційного (тіньового) Кабінету Міністрів; 5) на користування засобами масової інформації; 6) участі в органах державної влади, які мають контролюючі функції. Жодний з 15 законопроектів про політичну/парламентську опозицію, поданих на розгляд парламенту з 1998 до 2007 р., навіть президентський, не був ухвалений.

Ретельний аналіз майже всіх внесених на розгляд Верховної Ради України законопроектів про політичну/парламентську опозицію зробили у своїх статтях експерти Центру ім. О. Разумкова [25, с. 35–40], громадської організації "Лабораторія законодавчих ініціатив" [26, с. 11–18], в т.ч. Д. Ковриженка [23], І. Павленко [27; 33, с. 68–78], В. Сичова [30]. Тому зупинимось лише на тих аспектах, які безпосередньо стосуються зміни системи державного управління.

Через те, що в Україні офіційним центром урядової політики з 1996 до січня 2006 р. де-юре був не тільки власне Уряд, а й Глава держави, у наведених законопроектах визначено по-різному спрямування діяльності політичної опозиції. Об'єктом критики названі уряд [15; 16; 17, ст. 1, 3, 7; 18, ст. 1], політичний та соціально-економічний курс Президента України та/або Кабінету Міністрів України

[19, ст. 1; 13, розд. 1, п. 3], офіційний курс всієї виконавчої влади [20, ст. 1; 21, ст. 1], державної влади [8, ст. 1; 9, ст. 1], а також парламентська більшість [17, ст. 1, 3, 7; 18, ст. 1]. Безумовно, це ускладнювало консолідацію політичної опозиції.

Другим несприятливим фактором для утворення політичної опозиції в Україні було те, що ані глава держави, ані уряд до 2002 р. не представляли певної політичної сили. Незрозумілим було формування “позиції” державної виконавчої влади, що призводило до відсутності ідеологічного обґрунтування створення та діяльності політичної опозиції. Тому дуже слушні пропозиції автору законопроектів № 8240 та 2214 щодо участі парламентської більшості у формуванні уряду та відповідальності за його діяльність. По суті, це означало зміну форми державного правління (на парламентсько-президентську республіку), але суперечило чинній Конституції України.

З метою визначення позиції виконавчої влади автори всіх законопроектів, наполягаючи на праві опозиції на доповідь/співдоповідь за різними доленосними питаннями, вказували на необхідність розробки урядом Програми його діяльності та внесенні її на розгляд парламенту [15, ст. 33; 19, ст. 23; 10, ст. 11; 20, ст. 12; 11, ст. 11; 21, ст. 12; 12, ст. 23; 13, ст. 14; 14, ст. 4; 8, ст. 12; 9, ст. 13, 17, ст. 21; 18, ст. 18]. Як бачимо, автори законопроектів прагнули визначеності позиції виконавчої влади, чим об’єктивно впливали на усвідомленість політико-управлінської еліти необхідності упорядкованості процесу державного управління. Не зважаючи на це, в Законі про зміни до Конституції України (грудень 2004 р.), як і в попередній редакції, не було поставлено в обов’язок Кабінету Міністрів України необхідність розробки та презентації у Верховній Раді даного документу, тим більше терміну його внесення на розгляд.

Нововведенням для континентально-європейської моделі взаємин парламентської опозиції і органів державного управління, притаманній Україні, слід вважати пропозицію авторів більшості законопроектів (9 з 15) надати право опозиції на утворення альтернативного (опозиційного/тіньового) Кабінету міністрів [19, ст. 10, 27, 28; 20, ст. 13; 21, ст. 13; 8, ст. 15; 13, ст. 18; 9, ст. 16; 17, ст. 8, ч. 3; 18, ст. 14]. Автори двох законопроектів (2007-1, 1011) вважали таке можливим, за умови наявності у Верховній Раді України об’єднаної парламентської опозиції, яка складає не менше 1/3 депутатів від конституційного складу парламенту [8, ст. 15; 9, ст. 16]; всі інші – меншого її кількісного складу. Депутати чітко прописали функції опозиційного Кабінету Міністрів України. Автори законопроектів 2214-2 та 1011-1 передбачили навіть, що членами тіньового уряду можуть бути не лише народні депутати. Тому запропонували як одну з гарантій функціонування тіньового уряду зарплату членам тіньового уряду на рівні заробітної плати народного депутата України з відповідними доплатами [14, ст. 5; 17, ст. 37, ч. 4-6].

Експерти громадської організації “Лабораторія законодавчих ініціатив” вважають недоцільним існування тіньового Кабінету міністрів в умовах багатопартійної системи [26, с. 12, 17]. З цього приводу цілком слушними, на наш погляд, є пропозиції авторки проекту № 1011-1, що утворювати опозиційний Уряд може виключно та фракція, політична партія (блок) якої набрала найбільшу кількість голосів на виборах. Інші опозиційні фракції можуть входити до складу опозиційного Уряду на пропорційній основі [17, ст. 8, ч. 3].

На недоліках даного підходу наголошує й І. Павленко, підкреслюючи еkleктичність законопроектів, поєднання ним двох моделей – вестмінстерської та континентальної: інститут “тіньового уряду” зі створенням об’єднаної парламентської опозиції [33, с. 74].

Безумовно, формування де-факто тіньового кабінету в умовах багатопартійної системи є своєрідним винаходом українських політиків. Однак, враховуючи низку чинників – особливості політичної культури нашого народу (в т. ч. конфліктність, фрагментарність), високу політизованість українського суспільства при низькому рівні правничої культури, зростання недовіри населення до влади, конфронтаційність у відносинах політичної опозиції і органів державного управління, великий відсоток бізнесменів у політиці (парламенті), – можна погодитися з доцільністю такого українського know-how. На нашу думку, потребує законодавчого закріплення механізм його формування (лише найбільшою парламентською опозиційною фракцією) та принципи й напрямки діяльності (як дорадчо-консультативного органу парламентської опозиції без фінансування з боку держави). За таких умов опозиційний кабінет міністрів може перетворитися на: 1) інформаційний ресурс не лише парламентської опозиції, але й органів державного управління; 2) необхідну школу набуття навичок державно-управлінської діяльності для опозиції; 3) кадровий ресурс державного управління. Утворення опозиційного уряду не лише збільшило б участь політичної опозиції у процесі прийняття управлінських рішень, а й сприяло б перетворенню політичної опозиції на дієву складову механізму державного управління.

Автори майже половини законопроектів запропонували гарантувати парламентській опозиції права на посади в органах влади: представництво у Рахунковій палаті України, а також у складі частин Ради Національного банку України, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Конституційного Суду України, Вищої ради юстиції, що призначаються Верховною Радою України, і в складі парламентських делегацій при здійсненні міжнародних парламентських зв’язків пропорційно кількості народних депутатів України, які входять до складу цих фракцій (груп) [20, ст. 11, 21, ст. 11; 13, ст. 12, ч. 1; 8, ст. 11; 9, ст. 12; 17, ст. 16, ч. 2; 18, ст. 19]. До того ж, лише в законопроектах 1011-1 та 2885 чітко прописана процедура отримання цього представництва [17, ст. 16; 18, ст. 19]. Автор законопроекту 1011-1 також наділяв парламентську опозицію правом накладати вето на будь-яке рішення Кабінету Міністрів України, якщо за прийняття вето проголосувало три чверті народних депутатів опозиційних політичних партій (блоків) від загального складу парламентської опозиції [Там же, ст. 16]. На думку І. Павленко, політизація такого органу державного управління, як Національний банк України (НБУ), взагалі може призвести до конфлікту між ним та Кабміном. Якщо Президент України підтримуватиме опозиційні сили, останні матимуть контроль над Радою НБУ і, як наслідок, можливе блокування реалізації фінансової політики держави [33, с. 75]. Представляється, що надання парламентській опозиції вказаних повноважень призвело б до оновлення системи державного управління.

На наше переконання, спроби інституалізації політичної опозиції шляхом прийняття окремого закону про політичну/парламентську опозицію підштовхнули владу до розробки змін до Конституції, бо автори відповідних законопроектів вимагали

чіткості як у владних відносинах, так і в позиції виконавчої влади. Пропозиції щодо формування уряду парламентською більшістю (законопроекти “Про парламентську більшість та парламентську опозицію” (№ 8240, 2214, 2214-1), вимоги об’єднаної парламентської опозиції у Верховній Раді України IV скликання щодо зміни форми державного правління далися взнаки. Під впливом законотворчої діяльності депутатів від опозиції політико-управлінська еліта усвідомила потребу в зміні форми державного правління. Так, у серпні 2002 р. Президент України у зверненні до українського народу з нагоди 11-ї річниці проголошення незалежності України офіційно оголосив курс на перехід країни до парламентсько-президентської республіки з метою врегулювання відносин між гілками влади. У жовтні 2002 р. був де-факто створений у парламентський спосіб коаліційний Кабінет Міністрів України. У березні 2003 р. трьома законопроектами “Про внесення змін до Конституції України” (реєстраційні № 4105, 3207-1, 4180) була розпочата конституційна реформа, яка передбачала перехід до парламентсько-президентської республіки. Безумовно, це об’єктивно сприяло б не лише структуризації парламентської опозиції, а й створювало кращі умови для її політичної та правової інституалізації.

Політична опозиція в Україні очолила процес модернізації системи державного управління. У результаті Помаранчевої революції 2004 р. відбулася “раціонально-бюрократична трансформація” системи державного управління в Україні. Унесення змін до Конституції України, згідно із Законом № 2222-IV від 8 грудня 2004 р., які мали вступити в силу з січня 2006 р., означало перетворення України з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську республіку.

За результатами конституційної реформи, було врегульовано статус парламентської більшості [2, ст. 83], але статус парламентської меншості та парламентської опозиції законодавці залишили поза увагою, проігнорувавши зауваження з цього приводу суддів Конституційного Суду України.

І все ж зміни в системі владних відносин та державного управління обумовили нові можливості і властивості політичної опозиції. Конституція України закріплювала пропорційну систему виборів до парламенту [Там же, ст. 81]. А вона, як відомо, сприяє врахуванню інтересів політичної опозиції, а також залученню її до управлінських процесів.

Ухвалення нової редакції Закону “Про комітети Верховної Ради України” (22.12.2005 р.), Регламенту Верховної Ради України (16.03.2006 р.), постанови Верховної Ради “Про порядок висвітлення роботи Верховної Ради України V скликання” (27.07.2006 р.) спричинило закріплення принципу пропорційного представництва у керівництві Верховної Ради України, формуванні складу комітетів, тимчасових спеціальних і слідчих комісій парламенту. До речі, формування комітетів Верховної Ради України V-го скликання (з 2006 р.) вперше відбулось за принципом пропорційного представництва.

Мінімально переможна коаліція та уряд меншості, сформовані за результатами позачергових виборів у вересні 2007 р., створили доволі комфортні умови для функціонування політичної опозиції. По-перше, в результаті неофіційних домовленостей представники парламентської більшості у Верховній Раді України VI скликання надали представникам парламентської меншості

посади: 1) голів дев'яти парламентських комітетів, у т. ч. парламентська опозиція очолила п'яти комітетів, які виконують функції контролю за діяльністю уряду та мають вплив на роботу парламенту [24]; 2) віце-спікера парламенту. Традиційною стала практика проведення консультацій голів усіх парламентських фракцій для вирішення спірних питань [33, с. 70].

Разом з тим, зміни до Конституції України не позбавили владні відносини протистояння між Президентом України та урядом, бо закріпили частковий збіг їх політичних ролей у частині розробки політичних ініціатив [33, с. 59, 85]. Це зберігало умови для існування “двовладдя”, а значить, формування в парламенті двох політичних опозицій – антиурядової парламентської меншості та антипрезидентської парламентської більшості, що, у свою чергу, ускладнювало процес інституалізації опозиції.

На різних етапах конституційного процесу Європейська комісія “За демократію через право” (Венеціанська комісія) і Парламентська Асамблея Ради Європи виносила низку важливих зауважень щодо недосконалості запропонованої системи стримувань і противаг [Там же, с. 90]. З метою ліквідації у змісті Конституції України певних недоліків 27 грудня 2007 р. Указом Президента України утворено Національну конституційну раду, яка мала підготувати консолідований проект майбутньої Конституції України.

Результатом її діяльності став проект закону “Про внесення змін до Конституції України”, поданий Президентом України до парламенту 31 березня 2009 р. Ним передбачалося створення в Україні двопалатного парламенту – Національних зборів України, формування всього складу уряду в парламентський спосіб Палатою депутатів (нижньою палатою), перед якою останній був би відповідальний [7, ст. 97, ч. 2, ст. 128]. У президентському проекті Конституції нарешті враховані побажання авторів законопроектів про політичну опозицію щодо необхідності внесення найбільшою фракцією парламенту, крім персонального складу уряду, ще й Програми діяльності уряду (в чітко визначений термін) [Там же, ст. 128].

Закріплення в Конституції в якості обов'язку для політичних сил, що претендують на державну владу та формування уряду, розробки та внесення на розгляд парламенту Програми діяльності уряду має позитивно вплинути на процес державного управління. Це також дає підстави для структуризації, консолідації, конструктивної діяльності та інституалізації політичної опозиції. Остання зможе формуватися не на особистісній, а ідеологічній основі. Правда, положення, про те, що палата депутатів може бути розпущена Президентом України [Там же, ст. 103] (без посилання на інші статті та пояснень), несе загрозу не лише для опозиції (в разі її антипрезидентського спрямування), але й для всього парламенту (в разі антипрезидентської спрямованості парламентської більшості).

Ще у 2008 р. опозиція (фракція Партії Регіонів) розробила проект Постанови Верховної Ради України, в якій передбачалося запровадження Регламентом Верховної Ради нового для України інституту парламентського контролю за діяльністю уряду – “години запитань”, або “дня запитань до уряду”, а також надати пріоритетні права опозиції щодо формування порядку денного (у т. ч. зареєстрованих законопроектів) [22]. Щодо першої пропозиції, то, на наш погляд,



це було б корисним як для парламентської опозиції, так і для виконавчої влади в цілях отримання важливої інформації для обох сторін. Щодо другої, то більший вплив має лише Президент України [33, с. 72]. У червні 2009 р. представники правлячої коаліції (БЮТ) з парламентською опозицією (Партією регіонів) підготували проект Конституції, за яким Україна мала б перетворитися на парламентську республіку: обрання Президента України дві третини депутатів від конституційного складу парламенту [28]. На наш погляд, в умовах перехідного суспільства ця пропозиція є вкрай небезпечною.

Проектом пропонувалися двотурові вибори до парламенту. У другий тур виводяться дві партії, які набрали найбільшу кількість голосів виборців. Переможець виборів отримує в парламенті таку кількість місць (226 голосів), яка дозволяє йому стати парламентською більшістю і сформувати Кабінет Міністрів України. Інші партії, які подолали 3 % бар'єр, пропорційно результатам виборів, розділять між собою 224 парламентські місця. Кабмін отримує право призначати глав місцевих державних адміністрацій. У проекті прописані деякі права парламентської опозиції, наприклад щодо призначення першого заступника голови Верховної Ради, а також голів комітетів з бюджету, регламенту, свободи слова та ЗМІ [Там же]. Проте, на наш погляд, не слід переобтяжувати текст Конституції визначеними в даному законопроекті правами парламентської опозиції.

Таким чином, політична опозиція з 1998 р. підштовхувала владу до змін у системі державного управління (у т. ч. форми державного правління), наполягала на необхідності розробки та внесенні до парламенту Програми діяльності уряду, що сприятиме прозорості діяльності уряду. У свою чергу, інституалізація політичної опозиції сприятиме переходу органів державного управління від здійснення функцій контролю, нагляду і примусу до функції надання громадських (управлінських) послуг населенню, тобто переходу від адміністрування до демократичного врядування.

#### Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К., 1996.
2. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 8 грудня 2004 р. // ВВР України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
3. Конституційний Договір // ВВР України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.
4. Закон України “Про об'єднання громадян” // ВВР України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
5. Закон України “Про політичні партії в Україні” // ВВР України. – 2001. – № 23. – Ст. 118.
6. Закон України “Про статус народного депутата України” // ВВР України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
7. Проект закону України “Про внесення змін до Конституції України”. – Режим доступу : [http://www.president.gov.ua/content/const\\_proekt.html](http://www.president.gov.ua/content/const_proekt.html)
8. Проект закону “Про опозиційну політичну діяльність” (реєстр. № 2007-1). – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

9. Проект закону “Про опозиційну політичну діяльність” (реєстр. № 1011). – Режим доступу : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=27257](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=27257)
10. Проект закону “Про парламентську більшість та парламентську опозицію” (реєстр. № 6329). – Режим доступу : <http://www.rada.kiev.ua/zakon/PR1/TXT1/p6329.htm>
11. Проект закону “Про парламентську більшість та парламентську опозицію” (реєстр. № 8240). – Режим доступу : <http://www.rada.kiev.ua/zakon/PR1/TXT1/p8240.htm>
12. Проект закону “Про парламентську більшість та парламентську опозицію” (реєстр. № 2214). – Режим доступу : <http://www.rada.kiev.ua/zakon/PR1/TXT1/p2214.htm>
13. Проект закону “Про парламентську більшість та парламентську опозицію” (реєстр. № 2214-1). – Режим доступу: <http://www.rada.kiev.ua/zakon/PR1/TXT1/p2214-1.htm>
14. Проект закону “Про парламентську опозицію” (реєстр. № 2214-2). – Режим доступу : <http://www.rada.kiev.ua/zakon/PR1/TXT1/p2214-2.htm>
15. Проект закону “Про парламентську опозицію” (реєстр. № 5101). – Режим доступу : <http://www.rada.kiev.ua/zakon/PR1/TXT1/5100/p5101.htm>
16. Проект закону “Про парламентську опозицію” (реєстр. № 2214-3). – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
17. Проект закону “Про парламентську опозицію” (реєстр. № 1011-1). – Режим доступу : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=27810](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=27810)
18. Проект закону “Про парламентську опозицію” (реєстр. № 2885). – Режим доступу : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=30781](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30781)
19. Проект закону “Про політичну опозицію у Верховній Раді України” (реєстр. № 5101-1). – Режим доступу : <http://www.rada.kiev.ua/zakon/PR1/TXT1/5100/p5101-1.htm>
20. Проект закону “Про політичну опозицію” (реєстр. № 7469). – Режим доступу : <http://www.rada.kiev.ua/zakon/PR1/TXT1/p7469.htm>
21. Проект закону “Про політичну опозицію” (реєстр. № 2007). – Режим доступу : <http://www.rada.kiev.ua/zakon/PR1/TXT1/p2007.htm>
22. Проект постанови про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України (щодо діяльності парламентської опозиції та проведення “години запитань до Уряду”). – Режим доступу : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34?id=&pf3511&pf35401=117949](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511&pf35401=117949)
23. *Ковриженко Д.* Законопроекти про парламентську опозицію: історія питання, зміст і недоліки /Д. Ковриженко // Часопис Парламент. – 2004. – № 2. – Режим доступу : [http://www.parlament.org.ua/index.php?action =magazine&id =9&ar\\_id=556&iar\\_id=593&as=2](http://www.parlament.org.ua/index.php?action =magazine&id =9&ar_id=556&iar_id=593&as=2)
24. Комітети Верховної Ради VI-го скликання. – Режим доступу : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/site/p\\_komitis](http://gska2.rada.gov.ua/pls/site/p_komitis)
25. Опозиція в Україні: Аналітична доповідь Центру ім. О. Разумкова // Національна безпека і оборона. – 2002. – № 7 (31). – С. 3–43.
26. Опозиція в Україні : межі правового регулювання // Часопис Парламент. – 2006. – С. 2–18.

27. Павленко І. Правовий статус опозиції / І. Павленко // Політичний менеджмент. – 2005. – № 5. – С. 16–30.
28. Партия регионов и БЮТ могут предложить преобразовать Украину в парламентскую республику – проект Конституции. – Режим доступа : <http://www.uatoday.net/rus/news/polit/229661>
29. Політична опозиція: теорія та історія, світовий досвід та українська практика : матер. наук.-практ. конф. : [навч.-метод. каб. вищ. освіти М-ва освіти України]. – К., 1996. – 224 с.
30. Сичова В. В. Стан законодавчого забезпечення взаємин політичної опозиції та державного управління в Україні / В. В. Сичова // Вісник НАДУ. – 2006. – № 2. – С. 360–368.
31. Совгиря О. В. Правовий статус парламентської опозиції : [навчальний посібник] / О. В. Совгиря. – К. : Центр навч. літератури, 2006. – 264 с.
32. Токовенко О. Шляхи оптимізації взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади в контексті трансформації моделі політичного правління в Україні // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї / [редкол. : І. Ф. Курас, М. І. Михальченко, Ф. М. Рудич, та ін. ; Є. В. Щербенко (вчен. секр.)]. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – С. 88–91.
33. Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : [монографія] / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2008. – 744 с.

*Надійшла до редколегії 25.05.2009 р.*