

ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ОПОЗИЦІЇ

Розглянуто питання статусу парламентської опозиції. Сформульовано й обґрунтовано авторське тлумачення її інституалізації. Доведено, що інституалізація парламентської опозиції має базуватись на гармонійному поєднанні нормативних і суто політичних складових.

The question of parliamentary opposition status has been considered. Author's interpretation of its institutionalization has been formulated and substantiated. It has been proved that the institutionalization of parliamentary opposition should be based on harmonious unification of statutory and exclusively political constituents.

Спектр діяльності основних політичних сил фокусується у представницьких законодавчих зібраннях, парламентах. Засобом демократичних виборів соціальна і політична фрагментація уособлюється кандидатами в депутати (особисто чи партійними структурами) й у разі їхньої перемоги переноситься до парламентів. Характер підготовки й особливо прийняття парламентських рішень (як правило, більшістю голосів) зумовлює представників різних політичних сил консолідуватися, об'єднуватися навколо спільних принципів та програм.

Одна чи декілька політичних сил залишаються поза владною коаліцією. Такі сили принципово не можуть вважатися якоюсь розпливчастою меншістю, яка являє собою суто ситуаційне поєднання політичних сил, не має програми конкретної поточної роботи й надихається лише бажанням перемогти в наступних електоральних змаганнях. Адже наявність і розвиненість інституту політичної (парламентської) опозиції є однією з головних рис визначення демократичного політичного режиму.

Особливості дослідження інституту парламентської опозиції з часом суттєво змінювалися. Початкові наукові розвідки, які велися впродовж другої половини XIX – початку XX ст., відзначались деякою прямолінійністю в характеристиці відносин між більшістю та опозицією, їхньою наперед заданою ворожістю. Такі погляди були притаманні, наприклад, німецькому юристові Г. Єллінеку, який, виходячи з того, що парламентська більшість є однією з форм політичного насилля, увагу читачів фокусував на засобах боротьби меншості за свої права в парламенті: обструкції (відмові від голосування) та сецесії (неучасті у пленарних засіданнях) [3, с. 5, 7].

У новітні часи увага про предмет дослідження значно поглибилася. До початку 1990-х рр. роботу в цьому напрямку вели переважно західні дослідники (А. Божокі, Р. Даль, Л. Дог, Г. Кречмер, Г. Оберойтер, Дж. Пауел, Р. Пенніман, Е. Ціммерманн, Б. Шлоер та ін.), адже радянська модель організації влади з її ключовою ідеєю монолітної волі трудящих не передбачала нічого подібного. Природно, що значну увагу вказаній проблематиці приділяли партологи (зокрема, М. Дюверже, Дж. Ішіяма, Дж. Сарторі та О. Кірххаймер), адже у класичному вигляді інститут парламентської опозиції представляють саме політичні партії.

Учені, зокрема, розділяють системну й позасистемну опозицію. При цьому слід враховувати, що системну опозицію інколи ототожнюють з лояльною опозицією, а позасистемну – зі структурною чи принциповою опозицією [10, с. 213]. До першого типу відносять абсолютну більшість політичних партій Заходу, як суто центристських, так і ліво- та правочентристських. До другого типу з деякими зауваженнями відносять партії комуністичної орієнтації, а також деякі націонал-патріотичні партії та рухи.

Разом з тим, ще далекою від вирішення залишається проблема інституалізації парламентської опозиції. Її, як правило, вирішують на основі моделей (чи типів) парламентської опозиції. При цьому залишається невизначеним фактор співвідношення правової та політичної інституалізації. За нашою оцінкою, у руслі зазначеної проблеми саме останньому факторові слід приділяти головну увагу. Адже парламентські фракції хоча й базуються у своїй діяльності на нормативних актах, але водночас мають доволі широке поле для політичних маневрів (“політичне поле”).

Великого значення набуває використання досвіду функціонування інституту парламентської опозиції і для України, яка поки що лише опановує відповідну практику парламентського структурування. Події останніх років, зокрема, загострення протистояння між основними політичними силами у Верховній Раді України та перехід до парламентсько-президентської форми правління, зумовили посилення уваги до вказаної проблематики. Зареєстровано декілька законопроектів, націлених на унормування статусу парламентської опозиції. Дедалі частіше до вказаної проблематики звертаються і юристи (В. Журавський, В. Кампо, О. Совгіря та ін.) та політологи (М. Михальченко, Є. Перегуда, Ф. Рудич, С. Рябов та ін.). У руслі нашого дослідження заслуговують на увагу зауваження С. Рябова, що інституційований статус парламентської опозиції є однією з гарантій урахування потреб усіх сегментів сьогоденного суспільства [7, с. 16].

Але в питанні інституалізації парламентської опозиції поки що превалюють загальні оцінки. У низці недостатньо опрацьованих аспектів проблеми передусім слід виділити питання особливостей функціонування парламентської опозиції в умовах перехідного суспільства та принципів її

інституалізації. У свою чергу, від уточнення зазначених питань залежить і визначення статусу опозиції у Верховній Раді України в цілому.

Метою роботи з урахуванням наведених вище аргументів є з'ясувати принципи та суть інституалізації парламентської опозиції (що, у свою чергу, неможливе без уточнення поняття політична інституалізація), а також особливості інституалізації вказаного інституту в умовах переходу від авторитаризму до демократії.

Традиції парламентської опозиції беруть початок з першої половини XVII ст., коли в англійській палаті громад партії стали визначатись у відношенні “від супротивника” [5, с. 109]. Звичайно, з тих часів названий інститут зазнав докорінних змін. Сучасній парламентській опозиції, як правило, відводять здійснення трьох основних функцій: 1) критикувати уряд; 2) пропонувати альтернативу; 3) формувати кадри для виконання власних програм у разі приходу до влади.

Але це далеко не повний перелік тих завдань, які стоять перед парламентською опозицією. Адже вона є основним каналом вираження соціального невдоволення існуючим станом речей, важливим фактором майбутніх перетворень і політичного оновлення суспільства. Окрім того, сам факт існування впливової парламентської опозиції обмежує зловживання владою, ущемлення особистих і політичних свобод населення. Від ступеня конструктивізму в діалозі між правлячими та опозиційними партіями в багатьох вимірах залежить характер політичного клімату суспільства в цілому.

Дослідження заявленої в назві роботи проблеми неможливе без вивчення суті поняття “інституалізація”. А останнє, у свою чергу, повністю залежить від розуміння базового для цього випадку поняття “інститут”, яке доволі широко застосовується в юридичних, політологічних та управлінських науках.

У категоріальному апараті юридичної науки одне з чільних місць відведено правовому інституту. У тлумаченні відомого російського конституціоналіста В. Чіркаєва мова йде про “певну сукупність норм, які регулюють групу однорідних суспільних відносин у рамках даної галузі права” [8, с. 121]. Відтак, під інституалізацією будь-якого правового інституту розуміється процес правового оформлення його організації та діяльності.

У відношенні ж політичного інституту немає такої чіткості, що пояснюється передусім сталою традицією ототожнення понять інститут та інституція, а також деякими розбіжностями у тлумаченні вказаного поняття з боку представників американської та європейської політичної науки. Для того щоб поняття “політичний інститут” стало однією з основ дослідження, знадобилася додаткова аналітична робота. Отже, якщо систематизувати сучасні напрацювання на цю тему і вибудувати логічно-смісловий ряд, то політичним інститутом визнаються “правила гри”,

“створені людиною обмежувальні рамки, що організують відносини між людьми”, “формальні і неформальні процедури, типові практики, норми й угоди, котрі вбудовані в організаційні структури політичного і економічного устрою” [2, с. 7].

Очевидно, що політична інституалізація, яка може бути “формальною” чи “неформальною”, є ширшою порівняно з правовою інституалізацією. У розрізі тематики дослідження на особливу увагу заслуговують неформальні інститути, які позначаються насамперед позаправовими практиками і властиві будь-яким політичним режимам. Більше того, вони відображають загальну світову тенденцію до звуження сфери правового регулювання. Але водночас слід зауважити, що їхнє переважання в царині відносин з формальними інститутами призводить до значного ущемлення інститутів демократичного врядування (у даному відношенні вдалим є порівняння політичних інститутів з айсбергом, надводну частину якого складають формальні інститути і в випадку переважання неформальних інститутів айсберг перекидається). Отже, неформальна інституалізація, суть якої за справедливою оцінкою німецьких дослідників В. Меркеля та А. Круассана складає витіснення формальних інститутів неформальними практиками [6, с. 20], загрожує цивілізованому розвитку відносин між окремими групами в парламенті та парламентаризму в цілому.

Відтак, виходячи з наведених вище фактів та аргументів, під політичною інституалізацією парламентської опозиції ми розуміємо підвищення її ролі в організації та діяльності парламенту, яке ґрунтується на комплексові нормативно-правових актів (передусім процедурного характеру) та суто політичних факторів (в авторському тлумаченні, “політичного парламентського права”).

Звичайно, за умови демократичного врядування відносини між двома найбільшими внутрішньопарламентськими угрупованнями мають базуватись передусім на “праві”, і вже на цій основі – на різнобічних домовленостях і компромісах. Домінування ж у цьому співвідношенні “політики” підриває основи демократичного врядування і підштовхує парламентську опозицію до виходу за рамки “системи” (критерій структурної опозиції).

Р. Даль, залежно від особливостей політичного структурування, виводить чотири основні моделі інституалізації парламентської опозиції: вестмінстерську або британську (яка виходить з двопартійної системи і передбачає чітке розмежування парламентської більшості та опозиції), континентальну (коли опозиція репрезентується кількома політичними партіями, що зумовлює відносну організаційну слабкість вказаного інституту), скандинавську (коли опозиція формується за участі широкого кола суб'єктів – не лише політичних партій, а й найбільш потужних

асоціацій громадянського суспільства, що стимулює її учасників до використання механізмів соціального партнерства та до внутрішньопарламентських компромісів) та американо-швейцарську (яка виходить з порівняно слабких політичних партій та слабкості межування між більшістю та опозицією) [1].

Відомо, що діяльність парламентської опозиції напряму залежить і від форми державного правління та характеру парламентської коаліції. За умов парламентської чи парламентсько-президентської форми правління уряди меншості, наприклад, надають доволі комфортні умови для її існування (парламентська меншість за таких умов має багато підстав для того, щоб у свою чергу стати більшістю). Оптимально узгоджуються з ефективно діючою опозицією мінімально переможні коаліції, адже за таких умов вона матиме доволі потужний кількісний склад. Натомість широка коаліція не залишає опозиції ніяких шансів для повноцінного функціонування.

У президентських системах консолідуючим фактором для функціонування опозиції, яка прямим чином не впливає на формування і діяльність урядів, природно вважаються президентські вибори, які лише й можуть привести колишню опозицію на владний олімп. За такої форми правління опозиція в законодавчих зібраннях має не досить комфортні умови для існування, хоча за умови “роздільного правління” вона й сама стає більшістю, опозиційною до Президента. При цьому інколи виникають доволі пікантні ситуації. Як свідчить, наприклад, бразильський досвід, якщо президентська партія в парламенті перебуває в меншості, президенти досить часто шукають підтримки з боку парламентської більшості, яка формально знаходиться в опозиції [9, с. 300].

До цього слід додати, що в демократичних країнах зі стабільними політичними режимами поведінка представників системної опозиції значною мірою залежить не лише від гостроти питань, що обговорюються, а й від політичних традицій та усталених правил гри. Наприклад, в Іспанії та Італії партії системної опозиції досить часто ведуть жорсткі й на перший погляд непримиренні дискусії з владою, але в разі виникнення реальної загрози громадському правопорядку й інститутам влади вони, як правило, “поступаються принципами” і з метою врятування системи висловлюють готовність підтримувати владу. Натомість у Великобританії навіть у ході політичних дискусій наголос робиться не на розбіжностях між політичними гравцями, а на лояльності та конструктивізмові.

Проте в деяких європейських країнах опозиційні політичні сили не волюють здійснювати навіть ті функції, які притаманні системній опозиції. У ФРН, наприклад, опозиційним парламентарям більш властиві прямий вплив і участь у владі, аніж відсторонення чи дистанціювання від неї. За свідченням німецького дослідника К. Зонтхаймера, «уряду приходиться

порівняно рідко (окрім великих дебатів з основних питань) боятися опозиції як контролюючої інстанції, оскільки і вона прагне лише дещо “покерувати”» [4, с. 234].

У законодавстві демократичних країн правовому регулюванню відповідних суспільних відносин приділяється незначна увага. Серед західноєвропейських країн лише в одній Португалії прийнято спеціальний закон про опозицію (і то він був прийнятий як один з кроків для переходу від авторитаризму до демократії). У багатьох цивілізованих країнах існує чимало стандартних правил функціонування парламентської більшості та опозиції, які базуються не на правових нормах, а на узгоджених зацікавленими сторонами “правилах гри”. До них першочергово можемо віднести конкретний перелік комітетів, які мають скеровуватися представниками опозиції, а також традиційний пріоритет опозиції у сфері подання законопроектів (адже у стабільних країнах влада, як правило, схильна скоріше до підтримання існуючих норм життя, аніж до їх реформування). Натомість акцентування уваги на цих інститутах загалом властиве країнам зі слабкими традиціями демократичного врядування чи “молодим демократіям”.

Такий стан речей пояснюється декількома головними обставинами. По-перше, базуванням основних законів на ідеях народовладдя та “чистої” демократії (з акцентом на тому, що влада виходить від народу, а не від партій); по-друге, принципом вільного мандату, який вказує на загальнонаціональний статус депутатів і послаблює їх перебування на партійно-фракційній основі; по-третє, вивільненням конституцій та частково інших нормативно-правових актів від надмірної завантаженості; по-четверте, активною участю всіх парламентських партій у роботі парламентів і неможливістю чіткого проведення між ними “правової” межі.

Доволі складним є процес формування інституту політичної опозиції і в перехідних суспільствах. Труднощі першочергово залежать від слабкої політичної структуризації суспільства. Фрагментаризована чи атомізована партійна система не націлена на виконання однієї з найбільш значущих власних функцій. Вона відзначається тенденцією не до консолідації певних соціальних прошарків, а навпаки, до посилення процесів їхнього розпорощення. До цього обов’язково слід додати й нерозвиненість громадянського суспільства. Лідери держави та представники парламентської більшості за умови відсутності належних стримуючих чинників тяжіють до суттєвого ущемлення опозиції та до перетворення її на демократичну декорацію недемократичного режимові.

Поступово інститут парламентської опозиції стверджується і в українській політичній системі. До речі, впродовж останніх трьох скликань Верховної Ради України в статусові опозиції почергово

знаходились усі парламентські партії. На перший погляд, це може вважатися свідцтвом утвердження демократичних засад врядування (одним з факторів якого справедливо визнається послідовна зміна політичних еліт, що знаходяться при владі). Утім, процес інституалізації опозиції у стінах українського парламенту протікає зі значними ускладненнями. Відносини між двома основними внутрішньопарламентськими угрупованнями залишаються вкрай напруженими. Практиці українського парламентаризму властиві не лише протистояння та звинувачення опонентів у численних зрадах, а й постійні намагання використати правові норми виключно у власних інтересах. Зримо виявляється й ігнорування інтересів меншості з боку представників парламентської більшості (наприклад, у питаннях виборів голови парламенту та його заступників, розподілу керівних посад у комітетах та законопроектів, поданих представниками опозиції).

Вищевикладене свідчить на користь того, що в перехідних суспільствах, у тому числі і в Україні, необхідно приділяти більше уваги правовому регулюванню інституту парламентської опозиції.

Стосовно українського парламенту першочергово, за нашою оцінкою, мова має йти про внесення відповідних змін про правові норми стосовно питань про обрання Голови Верховної Ради України та його заступників, про обрання народних депутатів до парламентських комітетів та розподілу в них керівних посад, про статус депутатських фракцій, про участь опозиційних сил у законопроектній діяльності та парламентському контролі. Очевидно, слід переглянути й конституційну норму стосовно необхідності попередньої підтримки рішення про направлення запиту до Президента України не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України (адже у випадку створення “дуже широкої коаліції” опозиція не може скористатися вказаною правовою нормою). Усе ж, при опрацюванні питань правового регулювання названого інституту слід застерігатися надмірної конкретизації, щоб не перейти межі, за якою регламентування вже не сприяє, а навпаки, заважає оптимізації відповідних відносин.

Отже, інститут парламентської опозиції складає невід’ємний атрибут цивілізованого парламентаризму та політичної системи демократичного суспільства. Його інституалізація може бути як формальною (засобом закріплення відповідних відносин у правових нормах), так і неформальною (на основі політичних домовленостей та компромісів). Звичайно, базовою в цьому співвідношенні має бути нормативна складова. Але засобом права слід регулювати лише найбільш важливі відповідні відносини, що має забезпечити широке поле для діалогу та внутрішньопарламентських компромісів.

Поки що залишається відкритою проблема визначення форми правового регулювання інституту опозиції у Верховній Раді України, що

вимагає окремого дослідження.

Література:

1. *Даль Р.* Поліархія. Участь у політичному житті та опозиція / Р. Даль. – Х. : Каравела, 2002. – 216 с.
2. *Древаль Ю. Д.* Політична реформа: вдосконалення політичних інститутів, чи... з пастки в пастку? / Ю. Д. Древаль // Віче. – 2005. – № 2. – С. 7–9.
3. *Еллинек Г.* Права меньшинства / Г. Еллинек. – М. : Изд. т-ва И. Д. Сытина, 1906. – 48 с.
4. *Зонтхаймер К.* Федеративная Республика Германии сегодня. Основные черты политической системы / К. Зонтхаймер ; [пер. с нем.; под общ. ред. и с предисл. Я. С. Драбкина]. – М. : Памятники исторической мысли, 1996. – 320 с.
5. *Левина М. И.* Парламентское право Великобритании XVII – нач. XIX в. / М. И. Левина. – М. : Зерцало, 2000. – 169 с.
6. *Меркель В., Круассан А.* Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях / В. Меркель, А. Круассан // Полис. – 2002. – № 2. – С. 20–29.
7. *Рябов С.* Опозиція як джерело альтернативної політики / С. Рябов // Вибори та демократія. – 2005. – № 4 (6). – С. 8–16.
8. *Чиркин В. Е.* Государствование : [учебник] / В. Е. Чиркин. – М. : Юрист, 2000. – 384 с.
9. *Янг К., Шапиро И.* Трансформация Южной Африки на основе переговорного процесса: демократия, оппозиция и новый конституционный строй / К. Янг, И. Шапиро // Теория и практика демократии : избр. тексты ; [пер. с англ.]. – М., 2006. – С. 297–300.
10. *Political Oppositions in Western Democracies* / Edit. by R. Dahl. – New Haven ; London : Yale Univ. Press, 1966. – 458 p.

Надійшла до редколегії 03.09.2009 р.