

*Пеньковська Н. К., ДЗ «ПНПУ ім. К. Д. Ушинського»*

## **ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ОПОЗИЦІЇ ЯК СКЛАДОВА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УРЯДУВАННЯ**

*У статті досліджується процес інституціоналізації парламентської опозиції як складової підвищення ефективності урядування. Визначено основні теоретичні підходи до процесу інституціоналізації парламентської опозиції та її функціонального призначення в умовах демократичного політичного режиму. Відзначено, що підвищення ефективності урядування залежить від взаємодії у трикутнику «влада – опозиція – суспільство».*

Актуальність обраної для статті теми обумовлена необхідністю ґрунтовного дослідження інституціоналізації парламентської опозиції як складової підвищення ефективності урядування у контексті пошуку оптимальної моделі виборів, управління та децентралізації влади у сучасних умовах.

Трансформації простору публічної політики та публічного адміністрування у процесі переходу від авторитарного режиму радянського зразку до виборчої демократії, які з різним ступенем успішності тривають понад 20 років, впливають на весь простір

політичної взаємодії, передусім – на формування та розвиток інституту парламентської опозиції.

Діяльність політичної опозиції виступає важливою складовою демократичного політичного процесу, віддзеркалює розподіл політичних сил у суспільстві. Специфіка діяльності опозиції у посткомуністичних країнах полягає у тому, що опозиція протистоїть не лише своїм політичним опонентам, які «сьогодні» перемогли на виборах; опозиція має боротись з усім бюрократичним апаратом, який і є (з радянських часів) владою, «апаратом», «державою» тощо.

Щоправда, у процесі політичної конкуренції з владою опозиція може спиратись не лише на власні сили, утворюючи тіньовий уряд чи критикуючи владу. Досвід посткомуністичних трансформацій в Україні довів, що на боці «конструктивної» опозиції виступають «третій сектор» (громадські організації, мас-медіа, бізнес), «олігархічна» частина парламенту та місцевих рад, а наприкінці протистояння «влада – опозиція» до потенційних переможців долучається і вага частина бюрократії. Саме тоді відбувається формування нової коаліції у парламенті, перезавантаження «партії влади» та починається відлік часу у процесі переходу у опозицію частини «старої» влади, її інституціоналізації як опозиції: боротьба триває.

Інституціоналізація парламентської опозиції виступає дієвим засобом вирішення суспільних проблем, частиною системи «стримувань і противаг» у структурі політичних відносин та передбачає поступове збільшення впливу опозиційної діяльності на весь ансамбль політичних відносин, її реальну участь у процесі вироблення та прийняття управлінських рішень.

Усе це актуалізує дослідження умов функціонування та розвитку парламентської опозиції, взаємної залежності ефективності системи публічного адміністрування та інституту політичної опозиції.

Процес становлення опозиції як відносно самостійного політичного інституту глибоко пов'язаний із модернізацією та індустріалізацією, урбанізацією та секуляризацією, розвитком плюралізму, політичної конкуренції, політичних ідеологій та політичних партій.

Водночас із занепадом абсолютизму у Європі відбувався розвиток парламентаризму та визначення місця парламентської меншості у політичних процесах. Саме тому, серед теоретичних візій опозиційної діяльності доби модерну домінують роботи, автори яких наголошували на важливості суспільного договору, свободі та рівності індивідів, верховенстві права та політичній конкуренції, цілераціональності у політиці. Зокрема, слід відзначити роботи Е. Берка, Ж.-Ж. Руссо, Т. Джефферсона, Дж. Локка, Ш.-Л. Монтеск'є, Д. Г'юма, І. Канта, А. де Токвіля, Г. Спенсера, М. Вебера, М. Дюверже та ін.

Діяльність безпосередньо парламентської опозиції напряму залежить від дотримання принципу розподілу влади та форми правління (в умовах парламентської форми опозиція взагалі стає системоутворюючим чинником для політичного управління). Відповідно, політологічні дослідження опозиційної діяльності обов'язково повинні враховувати класичні роботи з теорії еліт (Г. Моска, Р. Міхельс, В. Парето, В. Липинський та ін.), політичних партій (М. Дюверже, М. Вебер та ін.), теорії демократії (Р. Даль, Дж. Сарторі, Х. Лінц, Д. Растроу, Л. Вайтхед, Ф. Шміттер).

Проблема інституційного оформлення опозиційної діяльності та її ролі у процесі урядування досліджувалась у роботах таких зарубіжних авторів, як Г. Алмонд, Зб. Бжезинський, С. Верба, Ю. Габермас, С. Гантінгтон, Е. Геллнер, Л. Даймонд, Г. О'Доннел, Д. Істон, Т. Карозерс, Дж. Кін, А. Лейпхарт, А. Степан, Л. Уайтхед, Й. Шумпетер та ін.

Розгортаючи аналіз досліджуваної проблеми, автор спирається на здобутки таких українських вчених, як Є. Бистрицький, А. Гальчинський, М. Головатий, Є. Головаха, В. Горбатенко, Г. Зеленько, Ф. Кирилюк, А. Колодій, В. Кремень, С. Макеєв, М. Михальченко, С. Наумкіна, А. Пахарев, В. Полохало, С. Рябов, М. Томенко, Ю. Шемчушенко, В. Якушик та ін.

У роботах, присвячених опозиційної діяльності, висвітлюються питання правового регулювання, виборчих кампаній, утворення коаліцій у парламенті, діяльності опозиції у регіонах, технологій опозиційної діяльності, ролі опозиції у формуванні широкого суспільного протестного руху. Водночас, проблема функціонування політичної опозиції у демократичних суспільствах є настільки багатоаспектною й багатогранною, що залишає відповідний простір для подальших досліджень. До проблем, які потребують комплексного політологічного дослідження відноситься і діяльність опозиції як складової підвищення ефективності прийняття політичних рішень, її ролі та відповідальності (безумовно, як і відповідальності парламентської коаліції) у процесі урядування.

*Мета статті* – дослідити процес інституціоналізації опозиції як чинник підвищення ефективності урядування.

Поставлена мета обумовила необхідність вирішення наступних дослідницьких задач :

- визначити чинники, що впливають на процес інституціоналізації опозиційної діяльності;
- дослідити сутність та функції опозиційної діяльності в умовах демократизації суспільних відносин та процесу утворення парламентської коаліції;

– розглянути інституціоналізацію опозиції як складову процесу урядування, її місце та роль у публічній політиці та адмініструванні.

Опозиційна діяльність представляє собою важливий чинник політичного процесу, саме опозиція здатна позитивно впливати на діяльність влади. В умовах демократії вона забезпечує раціоналізацію політичної діяльності, критику влади та контроль за її діями, відкритість та альтернативність політичних рішень.

Опозиція, як ознака демократичного політичного режиму, в умовах посткомуністичних трансформацій стає справді необхідною для забезпечення переходу до демократії, запобіжником повернення до авторитаризму. Тільки парламентська опозиція здатна забезпечити альтернативність, конкурентність, плюралізм.

Варто погодитись із тим, що «Основним критерієм перевірки політиків в умовах демократії виступає те, чи переконують вони громадян. Відповідно посилюються суспільні очікування від інформаційної «відкритості» політичного простору, з'являється впевненість, що більшість проблем можна викласти у дискурсивній формі та вирішити у ході діалогу. Часто демократичну політику уявляють як відповіді політиків, адміністративної влади на запитання громадян, які здійснюють тиск через політичну волю і громадську думку. Політика сприймається як демократична і в більш реальному випадку, коли політики (опосередковано – через мас-медіа) ставлять перед громадою певні питання, а громадська думка формується як реакція на отриману від влади інформацію» [3, с. 204].

Ефективне урядування передбачає розвиток політичних інститутів, які мають сприяти широкому суспільному діалогу щодо стратегічних цілей державної політики, виробленню та реалізації політичних рішень. Парламент виступає органом влади у якому представлені інтереси різних соціальних груп, це арена реального протистояння та суперництва влади та опозиції їй, водночас, засіб подолання суперечностей та досягнення консенсусу. Розвиток парламентаризму є однією із важливих умов модернізації та демократизації політичної системи в цілому.

Виділяють декілька основних моделей демократичної взаємодії влади та опозиції у стінах парламенту: вестмінстерську, континентальну, німецьку, скандинавську.

Опозиційна діяльність проявляється та реалізується через функції опозиції у політичній системі: представницькій, інформаційній, функції критики та контролю, формування альтернатив суспільного розвитку, порядку денного, вирішення конфліктів, сприяння демократизації суспільства, політичній конкуренції та плюралізму.

Інституціоналізація політичної опозиції виступає фактором стабілізації суспільства, дієвим механізмом запобігання узурпації влади. Конструктивна діяльність опозиції сприяє розвитку парламентаризму, багатопартійності та, як наслідок, підвищення ефективності урядування.

З іншого боку, відсутність активної та дієздатної опозиції – це ознака авторитаризму та тоталітаризму. Обмеження опозиційної діяльності є одним із перших сигналів щодо виникнення небезпеки для демократії, воно може призвести до дестабілізації політичної ситуації, зростання соціальної та політичної напруженості, або ж викликати політичну апатію та відчуженість громадян від участі у виборах, процесів прийняття політичних рішень, урядування.

До причин опозиційної діяльності можна віднести наступні.

По-перше, об'єктивна наявність різних соціальних груп, страт та класів, що відрізняються рівнем економічного розвитку, мають відповідні потреби та цінності. Це суспільне розшарування може ставати основою для добробуту, а може – призводити до появи конфліктів та ліній розколу, аж до відокремлення однієї із частин. Вибір шляху – конфлікт чи порозуміння багато у чому залежить від діяльності опозиції.

По-друге, дії влади (бюрократії) завжди поділяють суспільство на певні групи за ставленням до державної політики та особистостей, які її здійснюють. Як наслідок, незадоволені індивіди та соціальні групи об'єднуються навколо тих, хто опонує владі. Опозиція акумулює та артикулює негативну реакцію співгромадян на дії влади. У цьому контексті, діяльність політичної опозиції полягає не лише у критиці владі та спротиві її курсу, але й активній співпраці із різними соціальними групами, з метою представництва їх інтересів та захисту суспільних потреб.

Політична опозиція складається із багатьох суб'єктів (індивідів, груп, класів, партій, рухів та ін.), які своїми діями протистоять владі та критикують її стратегію розвитку країни, пропонуючи альтернативні рішення, як у внутрішній так і у зовнішній політиці.

На думку І. Берназюк, «Опозиція – це протизвага владі, її постійний суперник, тому для неї варто закріплювати формальні та інституційовані можливості виражати свою думку, інтереси, позицію. У протилежному випадку єдиною можливою формою діяльності для опозиції будуть неправомірні акції, спрямовані на дестабілізацію та зміну існуючого режиму. Тому від умов опозиційної діяльності, що закріплені у конституційному праві, залежить участь опозиції в системі владних відносин у державі» [Див.: 1].

У процесі дослідження інституціоналізації опозиційної діяльності у парламенті як складової підвищення ефективності урядування слід відзначити декілька питань теоретичного та практичного характеру.

По-перше, питання щодо необхідності законодавчого регулювання діяльності парламентської опозиції? З одного боку, чітке закріплення у конституційно-правовому полі повноважень та напрямків дій опозиції є важливим елементом формування конкурентного середовища з правлячими політичними силами, стабілізації суспільного розвитку, запобігання виникненню політико-правових конфліктів у взаємодії влади (парламентської коаліції) та опозиції. З іншого боку – у багатьох країнах відповідне законодавче регулювання опозиційної діяльності відсутнє. Це пояснюється багатоаспектністю діяльності опозиції, а також тим, що правовий статус опозиції частково регулюється конституційними положеннями щодо свободи, плюралізму, масових політичних акцій (мітингів, демонстрацій), зокрема – правом на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (стаття 34 Конституції), на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації (стаття 36), на участь в управлінні державними справами, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади (стаття 38), проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (стаття 39) та ін.

До основних можливостей та повноважень парламентської опозиції належать формування «тіньового» уряду, голосування, право виступу в парламенті, погодження порядку денного діяльності парламенту, запити до уряду та інших органів влади, отримання від уряду інформації щодо поточної ситуації та здійснювати моніторинг діяльності влади, право доступу до мас-медіа, пропорційна кількість місць у парламентських комітетах та комісіях.

По-друге, питання щодо суб'єктності опозиційної діяльності? Сумнівів щодо статусу парламентської опозиції (її суб'єктності) не виникає, проте і вона повинна спиратись на підтримку інших суб'єктів опозиційної діяльності. Відповідно виникає потреба віднесення до даної категорії не лише фракцій парламенту, а і окремі депутати, партії, блоки партій, депутатські групи в органах місцевого самоврядування, громадські і профспілкові організації, представники мас-медіа. У сучасному світі опозиція виступає як комплексне явище, яке складається з індивідуальних та колективних політичних акторів (які знаходяться на певному етапі інституціоналізації) та з неорганізованих груп індивідів, які не мають ієрархічної структури з вертикальним підпорядкуванням, чіткої ідеології та програми дій, проте

вони можуть ефективно простояти владі. У першому випадку можна говорити про опозицію як політичний інститут, а у другому – про опозицію як форму суспільно-політичного протесту.

Варто погодитись із тим, що виникнення парламентської опозиції в Україні обумовлювалося низкою реформ, які були проведені ще за радянських часів та докорінно змінили систему «комуністичного» державного управління. Так, «економічна реформа (червня 1987 р.), яка змінила методи державного управління з адміністративних на економічні, сприяла виникненню приватних власників, а значить, зародженню основ громадянського суспільства, створила підстави для інституціональних передумов формування політичної опозиції, активізації опозиційних рухів. Другим кроком на шляху модернізації системи державного управління стала реформа політичної системи, а саме – запровадження парламенту. Ліквідація такого органу радянської представницької влади, як З'їзд народних депутатів (осінь 1989 р.), скасування ст. 6 Конституції СРСР (березень 1990 р.) і Конституції УРСР (жовтень 1990 р.) про керівну та спрямовуючу роль КПРС у радянському суспільстві; обрання президента Радянського Союзу на III З'їзді народних депутатів СРСР (березень 1990 р.), а також вибори народних депутатів до Верховної Ради УРСР призвели до руйнації радянської системи державного управління, встановлення нової форми правління (парламентської республіки), розвитку багатопартійності. Верховна Рада УРСР почала працювати в режимі парламенту» [2, с. 35-36].

В умовах посткомуністичної політичної системи проблема належного функціонування політичних інститутів, взаємодії влади та опозиції набуває особливої ваги. Це обумовлено факторами економічної та політичної нестабільності, перманентними кризами, «вирішальними», з точки зору демократичного урядування, виборами, а також виникненням та розвитком масових протестних рухів. У стінах парламенту політики стикаються із альтернативою – ефективна взаємодія між представниками опозиції та коаліції, коли кожна зі сторін виконує свою роль та функції, або «вихід» протистояння за межі парламентського дискурсу і перехід до вуличних акцій.

При цьому, на заваді впровадженню в Україні більш досконалії, раціональні організації взаємодії влади та опозиції у парламенті, яка б відповідала демократичним вимогам, стають наступні причини.

По-перше, традиції президентського правління, що сформувались в Україні у середині 90-х років минулого століття та нівелюють роль парламенту в цілому та парламентської опозиції зокрема. І до того ж – відсутність традицій парламентаризму, поділу парламенту на коаліцію

та опозицію; в умовах посткомуністичного розвитку мова йде, скоріше про парламент, як «лаву запасних», або про «партію влади», яка переформатовується «під» президентські вимоги.

По-друге, постіні зміни у виборчій системі, які заважають раціональному вибору громадянина та формуванню дієздатного парламенту. Жодні вибори парламенту (на відміну від президентських) ще не пройшли за однаковими правилами принаймні тричі поспіль, що дозволило би політикам та виборцям призвичаїтись до правил проведення змагань.

По-третє, події, пов'язані із конституційною реформою та «подвійним» переходом від президентської моделі (1996-2004 рр. та 2010-2013 р.) до парламентсько-президентської (2005-2009 рр. та 2014 р.). Ці зміни спричинили трансформацію ролі та функцій парламенту, фракцій, коаліції та опозиції.

По-четверте, певна суперечливість та неповнота законодавства у сфері регулювання взаємодії коаліції та опозиції у стінах парламенту, влади та опозиції у обласних та місцевих радах. Слід відзначити, що у запозиченні ідей такої взаємодії з досвіду зарубіжних країн, присутні безсистемність та недостатня адаптованість до умов перехідного періоду, в якому перебуває суспільство. Це призводить до розриву між правовими нормами та політичною реальністю.

По-п'яте, традиції авторитаризму та етатизму, поширені серед громадян, грають на користь влади, яка не потребує контролю за власними діями з боку опозиційних сил.

Узагальнюючи результати досліджень інституціоналізації парламентської опозиції як складової підвищення ефективності урядування слід відзначити наступне. У процесі інституціоналізації політична опозиція пройшла ряд етапів: від масових рухів кінця 80-х років, очолюваних дисидентами та політв'язнями до створення «тіньового» уряду у стінах парламенту та контролю над парламентськими комітетами. Поступово парламентська опозиція набувала реальної політичної ваги, виконувала функції контролю та критики влади, ставала кадровим ресурсом урядування. Демократизація суспільних відносин потребує подальшого розвитку та інституціоналізації парламентської опозиції, збільшення її впливу на прийняття політичних рішень.

#### *Бібліографічний список*

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



2. Сичова В. В. Еволюція інституту політичної опозиції в контексті модернізації системи державного управління України / В. В. Сичова // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 2 (36). – С. 32–38.
3. Яковлев Д. В. Політична взаємодія як комунікативний процес : медіатизація, демократизація, раціоналізація / Д. В. Яковлев. – Одеса : Астропринт, 2009. – 288 с.

*В статье исследуется процесс институционализации парламентской оппозиции как составляющей повышения эффективности управления. Определены основные теоретические подходы к процессу институционализации парламентской оппозиции и ее функционального назначения в условиях демократического политического режима. Отмечено, что повышение эффективности управления зависит от взаимодействия в треугольнике «власть – оппозиция – общество».*

*The article examines the institutionalization of parliamentary opposition as a component improving the efficiency of government. The main theoretical approaches to the process of institutionalization of parliamentary opposition and its functional purpose in a democratic political regime. It is noted that increasing the efficiency of government depends on the interaction of the triangle «government – opposition – society».*