

О. Г. Пухкал,
к. е. н., докторант кафедри політичної аналітики та
прогнозування, Національна академія державного управління
при Президенті України

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ОПОЗИЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано особливості формування та функціонування політичної опозиції в Україні, запропоновано шляхи оптимізації та демократизації діяльності опозиційних сил у контексті формування громадянського суспільства.

The formation and functioning features of political opposition in Ukraine are analyzed in the given article. Ways of opposition forces activity optimization and democratization are proposed in the context of civil society formation.

Ключові слова: політична опозиція, парламентська опозиція, державне управління, громадянське суспільство.

Key words: political opposition, the opposition in parliament, public administration, civil society.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Одним з найважливіших чинників формування ефективної демократичної політичної системи є конкурентність та публічність політичного середовища. При цьому важливим механізмом, що забезпечує альтернативність вироблення основ внутрішньої та зовнішньої політики, а також забезпечує транспарентність впровадження основних політик та програм суспільного розвитку, є інститут політичної опозиції. На сьогодні більшість дослідників вважають даний політичний інститут необхідною умовою розвитку демократії та громадянського суспільства, що набуває особливої актуальності для держав перехідного типу, до яких, безумовно, належить Україна. Саме існування політичної опозиції

дозволяє максимально відстоювати права та свободи громадян, забезпечувати дотримання інтересів більшості груп суспільства, а також формує своєрідний баланс у політичній системі, убезпечуючи її від авторитарних та інших крайнощів.

Також необхідно враховувати той факт, що у більшості демократичних країн світу політична опозиція, по суті, являє собою майбутню потенційну владу. Відповідно її опозиційна діяльність, реакція влади на неї та методи, якими опозиція врешті-решт здобуває владу, дуже часто виражають характер наступного політичного режиму. Остання складова важлива для України, у якій прихід кожної нової влади (яка часто представляє колишню опозицію) викликає побою-

вання у громадян, представників великого та малого бізнесу щодо можливого політичного, культурного реваншу, переділу економічних ресурсів тощо.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання теорії та практики формування та функціонування політичної опозиції розглядалися в численних дослідженнях зарубіжних науковців. Зокрема, достатньо відзначити дослідження Р. Даля, Д. Растоу, С. Франка, Р. Міхельса, Й. Шумпетера, А. Лоуелла, Дж. Шарпа, Б. Чичеріна, Ф. Гізо та інших.

Проблемам формування політичної опозиції в Україні присвячена значна кількість вітчизняних наукових робіт. Так, дане питання досліджували М. Михальченко, Ф. Рудич, В. Бабкіна, Ю. Бадзьо, В. Бех, Д. Видрін, В. Горбатенко, С. Рябов, О. Гринів, В. Якушик, Г. Постригань, Ю. Розенфельд, А. Пахарев, С. Телешун, В. Євтуха, А. Колодій, В. Крисаченко, І. Курас, З. Самчук, Ю. Шведа, В. Чепинога та інших.

Разом з тим, враховуючи перманентну політичну кризу в Україні, адаптацію українських виборчих реалій до загальноприйнятих демократичних стандартів, а також незавершеність цілого ряду реформ (судової, адміністративно-територіальної, місцевого самоврядування та інших) питання інституційного виміру політичної опозиції, визначення ідеології опозиційності, удосконалення вітчизняної практики регулювання опозиційної діяльності залишається актуальним й нині.

НЕВИРІШЕНІ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) в черговий раз актуалізувало проблему інституціоналізації політичної (і значною мірою парламентської) опозиції. Також невирішеною залишаються проблеми взаємовідносин між владою та опозицією, формування механізмів вироблення консенсусних рішень з приводу стратегічних питань розвитку держави тощо.

МЕТА ТА ЦІЛІ СТАТТІ

Метою статті є визначення основних проблем та перспектив функціонування інституту політичної опозиції в Україні на сучасному етапі

в контексті формування громадянського суспільства.

Для досягнення зазначеної мети необхідно розв'язати наступні дослідницькі цілі:

а) визначити особливості функціонування інституту політичної опозиції в сучасному українському суспільстві;

б) проаналізувати основні проблеми правового статусу політичної опозиції в Україні;

в) запропонувати конкретні шляхи удосконалення функціонування політичної опозиції, що дозволить реалізувати новий формат відносин "влада — опозиція", враховуючи зміни у політичній системі країни.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У сучасній політичній науці поняття "політична опозиція" та "парламентська опозиція" трактуються достатньо широко. Як правило, кожен науковець вкладає у ці визначення власний зміст, що значною мірою перебуває під впливом політичних симпатій або антипатій і відповідно перебільшує або применшує значення опозиції у розвитку держави. Разом з тим, думку видатного представника французького лібералізму першої половини XIX століття Ф. Гізо про те, що "в умовах малопродуктивної діяльності традиційного державного апарату зроби ти управління суспільства ефективним, зберігши при цьому свободу та основні правові гарантії громадян, можливо лише за участю політичної опозиції" [1, с. 311—312], поділяють переважна більшість дослідників.

Для визначення місця та ролі політичної опозиції в Україні важливо відзначити, що, коли мова йде про опозицію як форму суспільного протесту, то на увазі мається опозиційність, яка значною мірою пронизує всі сфери суспільного життя. У свою чергу, опозиція як політичний інститут є специфічним проявом опозиційності в політичних відносинах [2, с. 174]. Саме це й зумовлює наявність різноманітних підходів до класифікації опозиції як політичного інституту. Зокрема, політичну опозицію за ставленням до системи влади поділяють на системну (яка виступає проти методів здійснення політики, але поділяє основні цінності та принципи, що сповідує діюча влада) та позасистемну (яка категорично не згодна з основами суспільно-політичного ладу в країні) [3, с. 40]. У свою чергу, за характером вимог визначають радикальну опозицію (як правило, відкидає будь-які компроміси з чинною владою), помірковану (застосовує переважно методи парламентського тиску) та лояльну опозицію (часто підтримує ініціативи влади) [3, с. 42]. За характером дій виок-

ремлюють конструктивну опозицію (дії опозиції спрямовані на поліпшення якості політичного управління, стимулювання влади до реформ) та деструктивну (її дії спрямовані на створення перешкод у діяльності владних структур) [4, с. 180]. Нарешті, за місцем у спектрі політичних сил опозицію характеризують як ліву, праву, центристську тощо.

У цілому, необхідно зазначити, що протягом незалежності України у політико-економічному просторі були представлені фактично всі вищепераховані види та типи політичної опозиції. При цьому достатньо часто вони поєднувалися між собою, утворюючи своєрідні гібриди, діяльність яких залежала від ситуаційного розвитку подій. Показово, що, як правило, політична опозиція в Україні формується не з питання перерозподілу місць у парламенті й не з питання контролю за органами місцевого самоврядування. Позиції її визначаються щодо стратегічного курсу України, проголошеного Конституцією та передусім політикою чинного Президента України [5, с. 3]. Значною мірою це зумовлено невизначеністю правового статусу політичної опозиції загалом та парламентської опозиції зокрема.

В Україні необхідність визначення правового статусу політичної опозиції вже давно обговорюється в колах політиків і експертів. Так, з 1998 по 2007 р. на розгляд Верховної Ради було подано 14 відповідних законопроектів. Перший з них за № 1635 був внесений 9 лютого 1998 року депутатами Ю. Тимошенко і О. Сльашкевичем [3, с. 34.]. Проте і на сьогодні в законодавстві України відсутнє чітке визначення терміна "політична опозиція". Що ж до побудови української моделі парламентської опозиції, то з прийняттям Закону України "Про Регламент Верховної Ради України" від 10 лютого 2010 року вирішення цього питання було розпочато. Подальше удосконалення власної моделі політичної (а отже, і парламентської) опозиції варто проводити з врахуванням специфіки української політичної системи та панівних в суспільстві системи суспільно-політичних, морально-етичних цінностей, соціокультурних традицій, що становлять основу національного архетипу. Звичайно, при цьому потрібно селекційно відбирати і впроваджувати у вітчизняну практику кращі елементи зарубіжних моделей опозиції. Зауважимо, що прийняття вищезгаданого рішення Конституційного Суду вимагає прискорення цього процесу.

Світова практика пропонує два основні шляхи вирішення пи-

тання організації та визначення правового статусу політичної опозиції. Основна різниця між цими підходами полягає у визначенні того, яку політичну силу вважати опозицією. За Вестмінстерською моделлю статус політичної опозиції отримує лише найбільша партія з тих, що пройшли до парламенту і не є партією влади. За другою моделлю (німецькою, французькою, скандинавською) — це створений опозиційний блок з кількох партій, які заявили про свою опозиційність до уряду.

При запозиченні будь-якої із зазначених моделей основними принципами, на яких має ґрунтуватися правове унормування статусу опозиції, є: принцип кооперації ("коопераційна модель" співпраці); визнання права опозиції на представництво задля захисту інтересів власних виборців; функціональна тріада "контроль, критика, альтернатива". Однак при цьому ефективне функціонування політичної опозиції можливе лише за наявності відповідних критеріїв, які визначив Р. Даль у праці "Політичні опозиції у західних демократіях":

1) свобода думки та висловлювань, у тому числі можливість довести особливу позицію меншості до відома інших громадян і керівних органів держави;

2) можливість вільно брати участь у політичному житті;

3) у разі політичного конфлікту здійснення контролю більшістю громадян, виборців і членів представницької влади над виконавчою владою;

4) раціональність у політичному обговоренні й ухваленні рішень, розуміння громадянами доцільності запропонованих лідерами держави орієнтирів і засобів їхнього досягнення;

5) настанова на те, щоб при ухваленні політичних рішень тримати курс на мінімізацію суспільних збурень і примусу щодо переможеної меншості при одночасній максимізації кількості громадян, котрі вважають, що ухвалені рішення відповідають їхнім цілям;

6) мирний спосіб розв'язання конфліктів і мінімізація політичного насильства;

7) першочергове розв'язання виконавчою владою тих проблем, які значна (навіть не більша) частина громадян та/чи політичних лідерів вважає важливими, нагальними, при цьому ухвалюється рішення, яке задовольняє якнайбільшу частину громадян;

8) загальна довіра та лояльність до Конституції та демократичних процедур у державі [6, с. 112—118].

На нашу думку, в Україні най-

більш оптимальною є модель, за якої основні принципи організації та правовий статус політичної опозиції (в широкому розумінні цього інституту) будуть закріплені в окремому законі про політичну опозицію. Щодо парламентської опозиції, то її правовий статус має визначитися (крім уже вищезгаданого спеціального закону) Регламентом Верховної Ради України. При цьому статус парламентської опозиції повинні мати всі політичні партії, які заявлять про свою опозиційність, а не тільки найбільша партія. Відповідно вони повинні мати гарантію отримання певних посад у керівництві парламенту, комітетах і комісіях, а також право на оприлюднення у стінах парламенту своєї позиції. Передусім мова йде про такі комітети, як Комітет з питань бюджету, Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України, Комітет з питань свободи слова та інформації. Опозиції також обов'язково повинна бути надана можливість впливати на прийняття порядку денного пленарних засідань. За нею може бути закріплено певний день для розгляду поданих опозицією альтернативних рішень, як це робиться, наприклад, в Литві.

Крім того, необхідно чітко закріпити в Регламенті Верховної Ради України умови формування та запуску парламентської більшості та опозиції, а також парламентські процедури, пов'язані із забезпеченням участі опозиції у здійсненні парламентського контролю, оприлюдненню та обґрунтуванню критичних оцінок діяльності глави держави, уряду та інших владних інститутів.

Паралельно з цим окремого унормування потребують взаємовідносини всередині опозиційного табору, порядок обрання своїх представників до керівних органів парламенту тощо.

Разом з тим, важливою ознакою опозиційності є розробка і внесення на розгляд парламенту власної, відмінної від урядової, програми політичного та соціально-економічного розвитку суспільства. У даному контексті актуалізується проблема створення тіньового Кабінету Міністрів. Даний орган повинен мати не лише декоративну та пропагандистську функцію, але й реально впливати на вироблення основ внутрішньої та зовнішньої політики. Це можливо зробити за умови присутності голови тіньового Кабінету Міністрів на засіданнях чинного

уряду з правом виступу на ньому з кожного питання, що розглядається.

Проте, на нашу думку, на сьогодні існують об'єктивні причини, які ставлять під сумнів реалізацію нового формату відносин "влада — опозиція". По-перше, крім важливості прийняття окремого закону про політичну опозицію та нової редакції закону про регламент Верховної Ради України (у зв'язку з рішенням Конституційного Суду), нам необхідно прийняти ряд нормативно-правових актів, які регулювали б відносини всередині міністерств та відомств з врахуванням розподілу посад за політичною та адміністративною ознаками. Суть проблеми полягає у тому, наскільки готові Президент та глава Кабінету Міністрів обмежити свій вплив на внутрішні процеси в системі державного управління.

По-друге, делегування своїх представників до органів влади частково робить опозицію відповідальною за політику уряду і відповідно його за прорахунки. У свою чергу, влада завжди може вказати на деструктивну роль представників опозиції при реалізації тих чи інших ініціатив.

По-третє, з огляду на методи політичної боротьби, які є загальноприйнятими в Україні (панують гасла "протидії", "пошуку "ворогів", "чужинців", "зрадників", "тушок") та практичну відсутність інтелектуально конкурентної (цивілізованої) опозиції, в умовах наближення виборів нинішній українській опозиції набагато вигідніше зайняти непримириму позицію та жорстко критикувати дії чинної влади, аніж висувати нові цікаві альтернативи та вибудовувати з владою партнерські взаємовідносини заради вирішення суспільно значущих проблем.

ВИСНОВКИ

Основні висновки статті полягають у наступному:

— на сьогоднішній день головним чинником інституціоналізації політичної опозиції є демократична політична система. Політична опозиція, яка є невід'ємним компонентом громадянського суспільства і правової держави, являє собою форму цивілізованого протистояння певного соціально-політичного угруповання правлячим політичним силам їх офіційному курсу;

— взаємовідносини влади та опозиції в Україні визначаються низкою факторів, серед яких головними є значне нерозуміння як з боку влади, так і з боку опозиції свого призначення, брак сучасно мислячої, ефективної і соціально відповідальної влади та інтелектуально

конкурентної опозиції, неспроможність як влади, так і опозиції чітко пояснити свої дії суспільству, правова неврегульованість статусу політичної опозиції, її прав та гарантій діяльності, низький рівень політичної культури;

— найбільш оптимальним, на думку автора статті, є запровадження в Україні такої моделі політичної опозиції, за якої її правовий статус, по-перше, буде закріпленний передусім в спеціальному (рамковому) законі про політичну опозицію та в регламенті Верховної Ради України, де більш детально буде врегульовано статус парламентської опозиції; по-друге, до складу політичної опозиції будуть входити всі політичні сили, які отримують представництво в представницьких органах влади, але не увійдуть до складу правлячих політичних сил.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають у дослідженні теоретико-практичних дієвих механізмів імплементації опозиційних політик та програм у державно-владні рішення. Крім того, подальшого опрацювання потребує проблема правового статусу політичної опозиції. Виходячи з цього, дослідження в даному напрямі є актуальними і зумовлені необхідністю підвищення ефективності системи державного управління в контексті вирішення життєво важливих проблем громадянського суспільства.

Література:

1. Політологія / [хрестоматія; сост. проф. М. А. Василик]. — М.: Гардарики, 2000. — 843 с.
2. Постригань Г.Ф. Опозиція та опозиційність в теоретичних співставленнях / Г.Ф. Постригань // Політична опозиція: теорія та історія, світовий досвід та українська практика. Матеріали науково-практичної конференції / Відп. ред. І. М. Варзар. — К., 1996. — С. 172—177.
3. Опозиція в Україні: Аналітична доповідь Центру ім. О. Разумкова // Національна безпека та оборона. — 2002. — № 7(31). — С. 3—43.
4. Розенфельд Ю.М. Опозиція в демократичному суспільстві / Ю.М. Розенфельд, Н.П. Осипова // Політична опозиція: теорія та історія, світовий досвід та українська практика. — К.: Навч.-метод. каб. вищ. освіти МОН України, 1996. — С. 178—181.
5. Михальченко М. Позиції опозиції: Хто є хто в Україні / М. Михальченко // Віче. — 2002. — № 7. — С. 3—11.
6. Даль Р. Політичні опозиції у західних демократіях / Р. Даль. — Харків: Каравела, 2002. — 216 с.

Стаття надійшла до редакції 07.10.2010 р.